

Zaak C-129/24

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:

16 februari 2024

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 januari 2024

Verzoekende partij:

Coillte Cuideachta Gníomhaíochta Ainmnithe

Verwerende partij:

Commissioner for Environmental Information

Interveniënten:

Onbekende persoon/personen alias John en/of Jane Doe, Ierland en de Attorney General (bij beschikking)

Amicus curiae:

Right to Know CLG

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep dat Coillte heeft ingesteld bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) tegen een beslissing van de Commissioner for Environmental Information (commissaris voor milieu-informatie, Ierland) op grond waarvan kennelijk anonieme of pseudonieme verzoeken om milieu-informatie (hierna: „TMI-verzoeken”) krachtens richtlijn 2003/4 geldig zijn.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De verwijzende rechter verzoekt krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van de artikelen 2, 3, 4 en 6 van 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 2003, L 41, blz. 26), gelezen in samenhang met het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE (hierna: „Verdrag van Aarhus”).

Prejudiciële vragen

- 1) Wordt onder de term „verzoek” in artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/4 – gelezen in het licht van artikel 4, lid 1, van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – slechts een verzoek verstaan dat geldig is in de zin van de richtlijn en van de nationale omzettingsregeling van de betreffende lidstaat?
- 2) Wordt onder de term „aanvrager” in artikel 2, punt 5, van richtlijn 2003/4 – gelezen in het licht van onder meer artikel 4, lid 1, onder b), en/of artikel 6, lid 1 en/of lid 2, en/of artikel 2, punt 5, en artikel 4, lid 1, en lid 3, onder b), van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – een natuurlijke of rechtspersoon verstaan die op basis van zijn echte naam en/of een actueel fysiek adres wordt geïdentificeerd, en niet een anonieme persoon of een persoon die een pseudoniem gebruikt en/of een aanvrager wiens contactgegevens slechts per e-mail worden vastgesteld?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord, verzet artikel 3, lid 1, en/of lid 5, onder c), van richtlijn 2003/4 – gelezen in het licht van artikel 4, lid 1, van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – zich dan tegen een nationale regeling die een aanvrager verplicht om zijn echte naam en/of actuele fysieke adres te verstrekken voor een verzoek?
- 4) Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord en de derde vraag bevestigend moet worden beantwoord, impliceert richtlijn 2003/4 – gelezen in het licht van artikel 4 van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – dat indien een overheidsinstantie redelijkerwijs van mening is dat er op het eerste gezicht twijfel bestaat over de echtheid van de door een aanvrager verstrekte informatie over zijn identiteit, die overheidsinstantie de aanvrager

niet mag verzoeken om bevestiging van zijn echte naam en/of een actueel fysiek adres met het oog op zijn identificatie en niet om te bepalen welk belang hij heeft, ook indien het verstrekken van de echte naam en/of het actuele fysieke adres van een aanvrager indirect kan leiden tot gevolgtrekkingen of speculaties door de overheidsinstantie of anderszins ten aanzien van het in artikel 3, lid 1, van de richtlijn genoemde eventuele belang van de aanvrager?

- 5) Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord en de derde vraag bevestigend moet worden beantwoord, impliceert artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/4 – gelezen in het licht van artikel 4, lid 3, onder b), van het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden – dat een overheidsinstantie de aanvrager niet mag verzoeken om bevestiging van zijn echte naam en/of een actueel fysiek adres om te bepalen of een bepaald verzoek kennelijk onredelijk is gelet op de hoeveelheid, de aard en de frequentie van andere verzoeken van diezelfde aanvrager, en niet om te bepalen welk belang hij heeft, ook indien het verstrekken van de echte naam en/of het actuele fysieke adres van een aanvrager indirect kan leiden tot gevolgtrekkingen of speculaties door de overheidsinstantie of anderszins ten aanzien van het in artikel 3, lid 1, van de richtlijn genoemde eventuele belang van de aanvrager?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van de VN/ECE (Verdrag van Aarhus), ondertekend op 25 juni 1998 te Aarhus, artikel 2, punt 4, artikel 4, leden 1 tot en met 3, artikel 9, lid 1

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 2003, L 41, blz. 26), artikelen 2, 3, 4 en 6

Arrest van 24 september 2002, Grundig Italiana, C-255/00, EU:C:2002:525

Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau tegen Bundesrepublik Deutschland, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71

Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853

Arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen) C-619/19, EU:C:2021:35

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 (EG-regelingen uit 2007 tot en met 2014 (toegang tot milieu-informatie); hierna: „regelingen” of „nationale regeling”)

Artikel 6 van de regelingen heeft betrekking op verzoeken om milieu-informatie (TMI-verzoeken); meer in het bijzonder is in dat artikel bepaald welke informatie in een TMI-verzoek moet worden opgenomen. Artikel 6, lid 1, onder c), bepaalt dat het verzoek „de naam, het adres en eventuele andere relevante contactgegevens van de aanvrager” moet vermelden, en artikel 6, lid 2, bepaalt dat „een aanvrager zijn belang bij het verzoek niet hoeft te vermelden”.

De nationale rechterlijke instantie heeft bepaald dat de termen „naam” en „adres” in artikel 6, lid 1, onder c), van de nationale regeling op grond van het nationale recht, tenzij een andersluidende conforme uitlegging vereist is op grond van het Unierecht, aldus moeten worden opgevat dat onder „naam” wordt verstaan de echte naam en geen pseudoniem, en dat onder „adres” wordt verstaan een actueel fysiek adres waarop de verzoeker kan worden bereikt, en dat onder „eventuele andere relevante contactgegevens” e-mailadressen zijn begrepen.

Op grond van artikel 7 van de nationale regeling geldt dat een overheidsinstantie, in casu Coillte, binnen één maand moet reageren op een TMI-verzoek en dat zij één extra maand heeft indien zij niet in staat is binnen één maand op het verzoek te reageren „vanwege de hoeveelheid of de complexiteit van de gevraagde milieu-informatie”.

In artikel 7, lid 1, punt 4), is vermeld in welke omstandigheden een TMI-verzoek kan worden geweigerd; de weigering geschiedt schriftelijk en daarbij wordt vermeld dat de aanvrager recht heeft op interne herziening van de beslissing tot weigering van het verzoek. Artikel 7, lid 1, punt 7), bepaalt:

„Indien een verzoek aan een overheidsinstantie redelijkerwijs kan worden aangemerkt als een verzoek om milieu-informatie, maar dat verzoek niet is ingediend overeenkomstig –

(a) artikel 6, lid 1), [van de regelingen] [...]

[...]

zal de betreffende overheidsinstantie de aanvrager in kennis stellen van zijn recht van toegang tot milieu-informatie en van de procedure volgens welke dat recht kan worden uitgeoefend, en zal zij de aanvrager in dat verband haar medewerking verlenen.”

In artikel 11 is de procedure omschreven voor de interne herziening door de overheidsinstantie van een beslissing tot weigering van een TMI-verzoek.

„1) Indien het verzoek van de aanvrager op grond van artikel 7 geheel of gedeeltelijk is geweigerd, mag de aanvrager uiterlijk één maand na ontvangst van de beslissing van de betreffende overheidsinstantie de overheidsinstantie verzoeken om de beslissing geheel of gedeeltelijk te herzien.”

Op grond van artikel 12 van de regelingen hebben aanvragers het recht om beroep in te stellen bij de Commissioner for Environmental Information (hierna: OCEI”).

Friends of the Irish Environment v. Commissioner for Environmental Information [2019] IEHC 597, [2019] 5 JIC 2108 (rechter O’Regan)

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

Korte weergave van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

Tussen 10 maart en 7 juni 2022 zijn bij het Ierse bosbouwagentschap (hierna: „Coillte” of „agentschap”) 130 TMI-verzoeken ingediend door een (of meer) aanvrager(s); aangenomen wordt dat het gaat om meerdere pseudonieme aanvragers. De verzoeken zijn oorspronkelijk als unieke verzoeken aangemerkt, maar toen het Coillte duidelijk werd dat zij deel leken uit te maken van een georganiseerde campagne is het agentschap stappen gaan nemen om de identiteit van de verzoekers te verifiëren.

In de TMI-verzoeken stonden alleen e-mailadressen en geen fysieke adressen en de namen in de verzoeken waren duidelijk pseudoniemen.

In antwoord op deze verzoeken vroeg Coillte de aanvragers een actueel adres te verstrekken en te bevestigen dat de namen de officiële namen van de aanvragers waren, aangezien zij geen echte identificatiegegevens hadden verstrekt. Omdat vervolgens geen verdere informatie is verstrekt, zijn alle verzoeken als onvolledig en ongeldig afgewezen.

Daarna zijn verzoeken tot interne herziening ingediend. Coillte heeft om dezelfde informatie verzocht als in de vorige fase en de aanvragers gemeld dat zij hun niet vroeg naar de reden van hun verzoek, maar dat zij „eenvoudigweg vraagt om bevestiging van uw naam en adres” en dat „uw verzoek pas in behandeling zal worden genomen wanneer [Coillte] de hierboven gevraagde informatie heeft ontvangen”. Die informatie is niet verstrekt en ook de verzoeken tot interne herziening zijn als ongeldig afgewezen.

Ongeveer 105 zaken zijn naar de OCEI verwezen. Die beroepsinstantie bepaalde dat Coillte de verzoeken onterecht als ongeldig had aangemerkt op grond van artikel 6, lid 1, onder c), van de regelingen. Coillte heeft daarop beroep over een rechtsvraag ingesteld.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 1 Coillte is van mening dat de verzoeken niet tot doel hebben om milieu-informatie te verkrijgen en derhalve geen echte TMI-verzoeken zijn; de hoeveelheid verzoeken heeft verstreckende gevolgen voor de activiteiten van het agentschap en leidt ertoe dat tijd en middelen niet beschikbaar zijn voor echte verzoeken om milieu-informatie. Voorts stelt zij dat het Department of Agriculture, Food and the Marine (Ierse ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Mariene Zaken; hierna: „DAFM”), waartoe Coillte onder andere behoort, 32 297 TMI-verzoeken in 2022 heeft ontvangen (ter vergelijking: in 2019 tot en met 2021 waren er gemiddeld ongeveer 167 verzoeken per jaar).
- 2 Verzoekster betoogt dat de lidstaten de praktische regelingen moeten vaststellen en dat de eis dat aanvragers een naam en adres verstrekken in overeenstemming is met richtlijn 2003/4. De eis dat een aanvrager op basis van zijn naam en adres wordt geïdentificeerd is ook in overeenstemming met de richtlijn teneinde te voldoen aan de definitie van „aanvrager”, aangezien een aanvrager wordt beschouwd als een „natuurlijke of rechtspersoon” en het recht van toegang afhankelijk is van de vraag of de aanvrager gekwalificeerd is en/of kan worden geïdentificeerd. De eis dat een naam en adres worden verstrekt houdt verband met de vraag of een aanvrager gekwalificeerd is en/of kan worden geïdentificeerd; het achterhalen van die informatie heeft niet tot doel om te bepalen welk belang een aanvrager bij een verzoek heeft of om te speculeren over het belang van die aanvrager. Overheidsinstanties moeten kunnen bepalen of een verzoek niet kennelijk onredelijk is en de eis dat een naam en adres worden verstrekt is noodzakelijk om vast te stellen of verzoeken kennelijk onredelijk zijn, zodat snelle en efficiënte toegang tot milieu-informatie voor echte aanvragers wordt bevorderd. In het geval van mogelijk rechtsmisbruik ten aanzien van artikel 6, lid 2, van de nationale regeling, zoals gevolgtrekkingen of speculaties over het belang van de aanvrager, kan bij de behandeling van het verzoek met die factoren geen rekening worden gehouden.
- 3 De argumenten van verweerster gaan over het beginsel dat toegang tot informatie zo ruim mogelijk zou moeten zijn en dat de begrippen waarvan de uitlegging wordt verzocht, niet aldus kunnen worden opgevat dat dit beginsel wordt ondermijnd. Zij voegt hieraan toe dat uit de richtlijn of het Verdrag van Aarhus geenszins blijkt dat een aanvrager op basis van zijn naam en/of adres moet worden geïdentificeerd en dat een nationale regeling die een dergelijke eis oplegt derhalve in strijd is met die rechtsinstrumenten; aanvullende eisen of verplichtingen voor aanvragers die om toegang tot informatie verzoeken kunnen ertoe leiden dat aanvragers worden afgeschrikt of ontmoedigd om dergelijke verzoeken te doen, aangezien de eis om een naam en/of adres te verstrekken immers kan inhouden dat informatie wordt verstrekt over het belang van de aanvrager bij het verzoek.
- 4 Ierland, als interveniënt, ondersteunt in wezen de argumenten van verzoekster en heeft nog opgemerkt dat er krachtens de richtlijn een onderscheid bestaat tussen de vaststelling van het bestaan van een verzoek en de gegrondheid van dat

verzoek (hetgeen aansluit bij een argument van verzoekster in het kader van de vijfde vraag).

- 5 Right to Know CLG, als amicus curiae, ondersteunt de argumenten van verweerster in grote lijnen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 De verwijzende rechter stelt zich op het standpunt dat de eerste vraag, die gaat over de definitie van „verzoek” in dit verband, bevestigend moet worden beantwoord in die zin dat onder „verzoek” wordt verstaan „geldig verzoek” – een verzoek moet stroken met de richtlijn en met geldende omzettingwetgeving.
- 7 Wat de tweede vraag betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat de aan „natuurlijke of rechtspersonen” toegekende rechten inhouden dat personen een echte naam en/of een fysiek adres verstrekken om als aanvrager te kunnen worden aangemerkt.
- 8 Wat de derde en de vierde vraag betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat zij niet hoeven te worden beantwoord, aangezien de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord. Subsidiar moet de derde vraag ontkennend worden beantwoord, aangezien het beginsel van nationale procedurele autonomie er niet aan in de weg staat dat een lidstaat een richtlijn zodanig omzet dat de omzettingwetgeving de verplichting oplegt om een naam en/of adres te verstrekken. De vierde vraag moet eveneens ontkennend worden beantwoord vanuit het algemene leerstuk van rechtsmisbruik; het feit dat die informatie mogelijk kan leiden tot speculaties over het belang van de aanvrager is niet relevant.
- 9 De verwijzende rechter meent dat de vijfde vraag niet hoeft te worden beantwoord; subsidiar moet die vraag ontkennend worden beantwoord, eveneens op grond van rechtsmisbruik en op basis van de motivering ten aanzien van de vierde vraag. Een overheidsinstantie mag een kennelijk onredelijk verzoek weigeren.