Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 17. Mai 2023[1]

Rechtssache C-84/22

Right to Know CLG
gegen
An Taoiseach

(Vorabentscheidungsersuchen des High Court [Hohes Gericht, Irland])

„Vorabentscheidungsersuchen – Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen – Ausnahmen – Interne Mitteilungen – Beratungen von Behörden – Aufzeichnungen der Kabinettsberatungen einer Regierung – Zuordnung der Aufzeichnungen zu einer Ausnahme durch eine frühere gerichtliche Entscheidung – Durchbrechung der Rechtskraft“

I. Einleitung

1. In Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus[2] begründet die Umweltinformationsrichtlinie[3] ein Recht auf Zugang zu Umweltinformationen. Zugleich sehen sowohl das Übereinkommen als auch die Richtlinie Ausnahmen von diesem Recht vor, die insbesondere den Schutz interner Mitteilungen und von Beratungen von Behörden erlauben.

2. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen soll klären, ob Aufzeichnungen über die Kabinettsdiskussionen einer Regierung entweder unter die Ausnahme für interne Mitteilungen oder unter die Ausnahme für Beratungen von Behörden fallen. Ferner ist zu erörtern, ob diese Frage überhaupt erneut geprüft werden darf, wenn sie bereits in einem früheren rechtskräftigen Urteil zum gleichen Zugangsantrag entschieden wurde.

[1] Originalsprache: Deutsch.

[2] Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten von 1998 (ABl. 2005, L 124, S. 4), angenommen mit Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1).

[3] 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).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Übereinkommen von Aarhus

3. Das Recht auf Zugang zu Informationen über die Umwelt ist in Art. 4 des Übereinkommens von Aarhus niedergelegt.

4. Art. 4 Abs. 3 Buchst. c des Übereinkommens von Aarhus enthält eine Ausnahme für interne Mitteilungen:

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn

…

c) der Antrag Material betrifft, das noch fertig gestellt werden muss, oder wenn er interne Mitteilungen von Behörden betrifft, sofern eine derartige Ausnahme nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist oder gängiger Praxis entspricht, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist."

5. Die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden kann nach Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus geschützt werden:

„Ein Antrag auf Informationen über die Umwelt kann abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist;

…

Die genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe sowie ein etwaiger Bezug der beantragten Informationen zu Emissionen in die Umwelt zu berücksichtigen sind."

B. Umweltinformationsrichtlinie

6. In Art. 3 Abs. 1 der Umweltinformationsrichtlinie ist das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen niedergelegt:

„Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Behörden gemäß den Bestimmungen dieser Richtlinie verpflichtet sind, die bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen allen Antragstellern auf Antrag zugänglich zu machen, ohne dass diese ein Interesse geltend zu machen brauchen."

7. Art. 4 der Umweltinformationsrichtlinie sieht verschiedene Ausnahmen von diesem Recht vor.

8. Die Ausnahme für interne Mitteilungen befindet sich in Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen in folgenden Fällen abgelehnt wird:

…

e) Der Antrag betrifft interne Mitteilungen, wobei das öffentliche Interesse an einer Bekanntgabe dieser Informationen zu berücksichtigen ist."

9. Daneben enthält Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie eine Ausnahme für die Beratungen von Behörden:

„Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte auf:

a) die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist;

…

Die in den Abs. 1 und 2 genannten Ablehnungsgründe sind eng auszulegen, wobei im Einzelfall das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zu berücksichtigen ist. In jedem Einzelfall wird das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund des Abs. 2 Buchst. a, d, f, g und h nicht vorsehen, dass ein Antrag abgelehnt werden kann, wenn er sich auf Informationen über Emissionen in die Umwelt bezieht."

C. Irisches Recht

10. Art. 28.4.3 der irischen Verfassung sieht die Vertraulichkeit der Diskussionen und Sitzungen der irischen Regierung vor. Ausnahmen sind lediglich für Untersuchungen der Gerichte oder ähnlicher Organe vorgesehen.

11. Irland hat die Umweltinformationsrichtlinie durch die European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. No 133/2007) (28. März 2007) umgesetzt.

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

12. Right to Know CLG, eine gemeinnützige Organisation irischen Rechts, beantragte am 8. März 2016 beim irischen Taoiseach (Premierminister) den Zugang zu allen Dokumenten, die Kabinettsberatungen über Irlands Treibhausgasemissionen von 2002 bis 2016 wiedergeben. Der Taoiseach (Premierminister) lehnte diesen Antrag im Juni 2016 nach einem internen Überprüfungsverfahren ab. Right to Know strengte daraufhin ein Verfahren vor dem High Court (Hohes Gericht, Irland) an, um eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung zu erwirken.

13. Mit Urteil vom 1. Juni 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372), verwies der High Court (Hohes Gericht) die Entscheidung zur erneuten Prüfung an den Taoiseach (Premierminister) zurück. Der High Court (Hohes Gericht) stellte u. a. auf der Grundlage eines von den Beteiligten erörterten Präzedenzfalls [4] fest, dass Sitzungen der irischen Regierung als „interne Mitteilungen" einer Behörde zu betrachten seien, so dass die Pflicht zur Offenlegung von Aufzeichnungen über Emissionen in die Umwelt (Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie) nicht anwendbar sei. Der Taoiseach (Premierminister) habe es aber versäumt, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe und das Interesse an der Vertraulichkeit gegeneinander abzuwägen (Art. 4 Abs. 2 Satz 2).

14. Mit Beschluss vom 16. August 2018 gewährte der Taoiseach (Premierminister) teilweise Zugang zu den beantragten Dokumenten. Right to Know beantragte daraufhin erneut vor dem High Court (Hohes Gericht) die gerichtliche Überprüfung dieser zweiten Entscheidung. Dort ist nunmehr nicht mehr der Richter zuständig, der das Urteil vom 1. Juni 2018 gefällt hatte. Der neue Richter wendet sich mit den folgenden Fragen an den Gerichtshof:

(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 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie genannten Begriffe einzustufen?

(2) Erstreckt sich der Grundsatz der Rechtskraft (wie er im Urteil Köbler, C-224/01, 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 die frühere Sachentscheidung als solche beschränkt („cause of action estoppel"), oder erstreckt er sich auch auf die im Zusammenhang mit dieser Sachentscheidung entschiedenen Rechts- und Tatsachenfragen („issue estoppel")?

(3) Steht das Unionsrecht, insbesondere der Grundsatz der Effektivität, in einem laufenden Verfahren zwischen Parteien wegen angeblicher Nichteinhaltung der Umweltinformationsrichtlinie 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?

[4] Urteil des High Court (Hohes Gericht) von Irland vom 4. Juni 2012, An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information ([2010] IEHC 241).

15. Right to Know, Irland sowie die Europäische Kommission haben schriftlich Stellung genommen. Auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat der Gerichtshof nach Art. 76 Abs. 2 der Verfahrensordnung verzichtet, weil er sich für ausreichend unterrichtet hält, um eine Entscheidung zu erlassen.

IV. Rechtliche Würdigung

16. Der Unionsgesetzgeber wollte mit dem Erlass der Umweltinformationsrichtlinie die Vereinbarkeit des Unionsrechts mit dem Übereinkommen von Aarhus durch eine allgemeine Regelung sicherstellen. Diese soll gewährleisten, dass jeder Antragsteller ein Recht auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen oder für diese bereitgehaltenen Umweltinformationen hat, ohne dass er ein Interesse geltend machen müsste. [5]

17. Er hat in Art. 4 der Umweltinformationsrichtlinie vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Ausnahmen von diesem Recht bestimmen können. Soweit solche Ausnahmen wirksam in nationales Recht umgesetzt worden sind, dürfen sich die Behörden auf sie berufen, um bei ihnen eingehende Anträge auf Zugang zu Informationen zurückzuweisen. [6]

18. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft einerseits die Frage, ob die streitigen Informationen entweder unter die Ausnahme für interne Mitteilungen oder unter die Ausnahme zum Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden fallen (dazu unter A). Andererseits geht es darum, ob und inwieweit die Anwendbarkeit dieser Ausnahmen im Ausgangsfall bereits durch das rechtskräftige Urteil vom 1. Juni 2018 endgültig entschieden ist (dazu unter B).

A. Auslegung der diskutierten Ausnahmegründe (erste Frage)

19. Nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie rechtfertigen bestimmte Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Umweltinformationen nicht, den Zugang zu Informationen über Emissionen in die Umwelt zu verweigern. Eine dieser Ausnahmen ist in Art. 4 Abs. 2 Buchst. a niedergelegt. Sie erlaubt den Schutz der Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden. Da Aufzeichnungen von Kabinettsberatungen über Treibhausgasemissionen möglicherweise als Informationen über Emissionen in die Umwelt anzusehen sind, ist zweifelhaft, ob diese Ausnahme die Verweigerung des Zugangs rechtfertigen kann.

20. Ist dagegen die Ausnahme für interne Mitteilungen gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie anwendbar, so müssen Emissionen in die Umwelt zwar im Rahmen der Abwägung nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 als Teil des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe berücksichtigt werden, doch gegenläufige Interessen können ebenfalls eine Rolle spielen.

21. Daher zielt die erste Frage darauf ab, welche dieser beiden Ausnahmen anwendbar ist. Sie beruht allerdings auf der Annahme, dass die beiden Ausnahmen nicht gleichzeitig anwendbar sein können. Nachfolgend werde ich zeigen, dass diese Annahme nicht zutrifft.

[5] Urteile vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 31), und vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen) (C-619/19, EU:C:2021:35, Rn. 28).

[6] Urteil vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen) (C-619/19, EU:C:2021:35, Rn. 31).

1. Interne Mitteilungen

22. Der Begriff der „internen Mitteilungen“ erfasst Informationen, die innerhalb einer Behörde im Umlauf sind und die zum Zeitpunkt des Antrags auf Zugang deren Binnenbereich insbesondere nicht dadurch verlassen haben, dass sie einem Dritten bekannt gegeben oder öffentlich zugänglich gemacht worden sind.[7] Diese Ausnahme soll dem Bedürfnis der Behörden nach einem geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten Rechnung tragen.[8]

23. Art. 2 Nr. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie definiert die Regierung als eine Behörde im Sinne der Richtlinie. Nach dem Vorabentscheidungsersuchen verbleiben Dokumente, die Kabinettsberatungen der irischen Regierung wiedergeben, im Binnenbereich der irischen Regierung. Sie sollen weder Dritten noch öffentlich zugänglich gemacht werden. Das entspricht Art. 28.4.3 der irischen Verfassung, der die Vertraulichkeit der Diskussionen und Sitzungen der irischen Regierung vorsieht.

24. Folglich handelt es sich bei den beantragten Dokumenten um interne Mitteilungen. Der Zugang zu diesen Dokumenten kann verweigert werden, wenn kein überwiegendes öffentliches Interesse an ihrer Bekanntgabe besteht.

25. Aufzeichnungen über förmliche Sitzungen der Exekutive Irlands sind somit für die Zwecke eines Antrags auf Zugang zu darin enthaltenen Umweltinformationen als interne Mitteilungen einer Behörde im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie einzustufen.

2. Beratungen von Behörden

26. Außerdem können die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie vorsehen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt wird, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden hätte, sofern eine derartige Vertraulichkeit gesetzlich vorgesehen ist.

27. Betrachtet man nur die deutsche Fassung dieser Regelung, so erscheinen die Kabinettsberatungen der irischen Regierung offensichtlich als Beratungen einer Behörde in diesem Sinne.

28. Daher wirkt es zunächst überraschend, dass der High Court (Hohes Gericht) die Anwendung dieser Ausnahme als künstlich und gezwungen („artificial and strained“) ansah.[9] Diese Auffassung könnte auf die englische Fassung der Umweltinformationsrichtlinie zurückzuführen sein. Wie in vielen anderen Sprachfassungen ist dort kein Begriff zu finden, der zwingend als „Beratungen“ übersetzt werden müsste. Vielmehr wird der Begriff „proceedings“ verwendet,[10] der an den

7 Urteil vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen) (C-619/19, EU:C:2021:35, Rn. 47).

8 Vgl. Urteil vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen) (C-619/19, EU:C:2021:35, Rn. 44 und 46). Ähnlich Urteil vom 17. Dezember 2020, De Masi und Varoufakis/EZB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, Rn. 51 und 52), zu den Regeln über den Zugang zu Dokumenten der EZB. Siehe bereits den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (KOM[2000] 402 endg.) und den Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, nachfolgend Aarhus-Überwachungsausschuss), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway vom 19. Juni 2017, Nr. 71.

9 Urteil des High Court (Hohes Gericht) von Irland vom 4. Juni 2012, An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information ([2010] IEHC 241, Nr. 83).

10 Ähnlich: Spanisch: procedimientos; Tschechisch: řízení; Griechisch: διαδικασιών; Kroatisch: postupaka; Litauisch: procesinių veiksmų; Maltesisch: tal-proċedimenti; Portugiesisch: procedimentos; Rumänisch: procedurilor; Slowenisch: postopkov; und Schwedisch: förfaranden;.

Schutz der Vertraulichkeit von Verfahren denken lässt. Dem deutschen Begriff entsprechen nur noch die französische [11] und die italienische [12] Fassung der Richtlinie, während sich die übrigen Sprachfassungen auf die Tätigkeiten der Behörden beziehen, [13] insbesondere auf die Sachbearbeitung oder die Bearbeitung von Fällen. [14]

29. Diese Divergenzen finden sich auch in den verbindlichen Sprachfassungen von Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus, der durch Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie umgesetzt wird. Die englische und die französische Fassung des Übereinkommens sind insoweit mit den betreffenden Sprachfassungen der Richtlinie identisch. In der ebenfalls verbindlichen russischen Fassung des Übereinkommens ist von der Vertraulichkeit der Arbeit der Behörde die Rede. [15]

30. Die verschiedenen Sprachfassungen einer Regelung des Unionsrechts, hier insbesondere der Umweltinformationsrichtlinie, müssen einheitlich ausgelegt werden, [16] wobei keine Sprachfassung Vorrang genießt. [17] Daher sind die allgemeine Systematik der Regelung und ihr Zweck zu untersuchen. [18]

31. Ausgangspunkt dafür muss sein, dass die Ausnahmen zum Zugangsrecht nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie und Art. 4 Abs. 4 Satz 2 des Übereinkommens eng auszulegen sind. [19] Um der Ausnahme für Beratungen neben der Ausnahme für „interne Mitteilungen“ eine eigene Funktion zu geben, ist sie auf den eigentlichen Beratungsprozess im Rahmen von Entscheidungsverfahren zu beschränken, während die Tatsachengrundlage der Entscheidungsfindung nicht erfasst wird. [20] Daher hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie und Art. 4 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus auf die abschließenden Etappen des Entscheidungsprozesses der Behörden verweisen, [21] also die Vertraulichkeit der (abschließenden) Beratungen von Behörden schützen und nicht etwa das gesamte den Beratungen der Behörden vorausgehende Verwaltungsverfahren. [22]

11 Deliberations.

12 Deliberazioni.

13 Bulgarisch: дейностите; Estnisch: töö; Niederländisch: handlingen; Polnisch: działań; Slowakisch: konania; Finnisch: toiminnan.

14 Lettisch: lietu.

15 „[K]онфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством“.

16 Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 13 und 14), vom 27. März 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, Rn. 19), und vom 6. Oktober 2021, Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, Rn. 43).

17 Urteile vom 27. März 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, Rn. 18), vom 26. Januar 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19, EU:C:2021:63, Rn. 65), und vom 17. Januar 2023, Spanien/Kommission (C-632/20 P, EU:C:2023:28, Rn. 40).

18 Urteile vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 13 und 14), vom 26. Januar 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 und C-423/19, EU:C:2021:63, Rn. 65), und vom 17. Januar 2023, Spanien/Kommission (C-632/20 P, EU:C:2023:28, Rn. 42).

19 Vgl. Urteile vom 23. November 2016, Bayer CropScience und Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, Rn. 56), und vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen) (C-619/19, EU:C:2021:35, Rn. 33 und 48), sowie Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, Nr. 83).

20 Vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, Nr. 83) und des Generalanwalts Szpunar in der Rechtssache Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2016:778, Nrn. 76 und 57 ff.) sowie den Aarhus-Überwachungsausschuss, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania vom 28. März 2014, Nr. 89.

21 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 63).

22 Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 81).

32. Soweit die Beratungen der irischen Regierung der abschließenden Etappe eines Verfahrens zuzuordnen sind, was das innerstaatliche Gericht beurteilen müsste, handelt es sich somit um Beratungen einer Behörde im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie.

3. Gemeinsame Anwendung mehrerer Ausnahmen

33. Mit seiner ersten Frage will das vorlegende Gericht allerdings wissen, ob Aufzeichnungen über förmliche Sitzungen der Exekutive eines Mitgliedstaats, bei denen Mitglieder der Regierung zusammentreten und als kollektive Instanz handeln müssen, als „Beratungen" *oder* als „Mitteilungen" einzustufen sind. Danach müssten die beiden Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Umweltinformationsrichtlinie entgegen der vorstehenden Überlegungen voneinander abgegrenzt werden. Diese Prämisse geht jedoch fehl. Vielmehr überlagern sich die beiden Ausnahmen. [23]

34. Sie beruhen nämlich auf dem gleichen Bedürfnis der Behörden nach einem geschützten Raum für interne Überlegungen und Debatten.

35. Die Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Union nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 [24] macht das besonders deutlich. Danach kann u. a. der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde, verweigert werden, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.

36. Im Übrigen wird im Anwendungsbereich der Unionsregelung über Zugang zu Dokumenten die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Informationen häufig gleichzeitig auf mehrere Ausnahmegründe gestützt, ohne dass der Gerichtshof das beanstanden würde. [25]

37. Auf die erste Frage ist somit zu antworten, dass 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" im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie einzustufen sind. Wenn diese Sitzungen der abschließenden Etappe des Verfahrens zuzuordnen sind, handelt es sich zugleich um „Beratungen" einer Behörde im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a.

B. Zur Rechtskraft

1. Unerheblichkeit der Fragen zur Rechtskraft

38. Mit den übrigen Fragen möchte der High Court (Hohes Gericht) wissen, ob ihn das Institut der Rechtskraft daran hindere, Feststellungen seines Urteils vom 1. Juni 2018 auf der Grundlage des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens in Zweifel zu ziehen. Nach dem rechtskräftigen

[23] Vgl. Urteile vom 28. Juli 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, Rn. 30), und vom 17. Dezember 2020, De Masi und Varoufakis/EZB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, Rn.62).

[24] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

[25] Urteile vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, Rn. 77 ff. und 109 ff.), vom 28. November 2013, Jurašinović/Rat (C-576/12 P, EU:C:2013:777, Rn. 28 und 38), und vom 27. Februar 2014, Kommission/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, Rn. 62, 63 und 79).

ersten Urteil vom 1. Juni 2018 fallen die streitigen Informationen nämlich unter die Ausnahme für interne Mitteilungen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Umweltinformationsrichtlinie,[26] nicht aber unter die Ausnahme für den Schutz von Beratungen von Behörden im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a.[27]

39. Das vorlegende Gericht erwägt nun, im entgegengesetzten Sinn zu entscheiden, also die streitigen Informationen nicht der Ausnahme für interne Mitteilungen, sondern der Ausnahme für Beratungen zuzuordnen. Die Ausnahme für den Schutz von Beratungen würde jedoch möglicherweise nicht durchgreifen, da sie nach Art. 4 Abs. 2 Satz 3 der Umweltinformationsrichtlinie die Zurückhaltung von Informationen über Emissionen in die Umwelt nicht erlaubt. Für den Schutz interner Mitteilungen gilt diese Einschränkung dagegen nicht.

40. Aus der Beantwortung der ersten Frage ergibt sich jedoch, dass die Voraussetzungen der beiden Ausnahmen gleichzeitig vorliegen können und es sich nach den vorliegenden Angaben über die streitigen Informationen jedenfalls um interne Mitteilungen handelt. Daher kann die Ausnahme für den Schutz interner Mitteilungen einer Herausgabe von Informationen entgegengehalten werden, obwohl diese Informationen Emissionen in die Umwelt zum Gegenstand haben und Beratungen von Behörden betreffen.

41. Aus diesem Grund kommt es auf die Rechtskraft der Feststellung, es handele sich um interne Mitteilungen und nicht um Beratungen von Behörden, eigentlich nicht mehr an. Die folgenden Erwägungen gelten also hilfsweise für den Fall, dass sich der Gerichtshof dennoch zu diesen Fragen äußern möchte.

2. Hilfsweise Beantwortung der Fragen zur Rechtskraft

42. Da unionsrechtliche Vorschriften zur Rechtskraft innerstaatlicher Gerichtsentscheidungen fehlen, gehört diese Frage zur Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten. Jedoch gelten die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.[28]

a) Reichweite der Rechtskraft (zweite Vorlagefrage)

43. Mit der zweiten Vorlagefrage soll geklärt werden, ob es mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist, wenn die Rechtskraft nicht auf den Tenor eines Urteils beschränkt ist, sondern auch seine Begründung umfasst.

[26] Urteil des High Court (Hohes Gericht) von Irland vom 1. Juni 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, Nr. 65).

[27] Urteil des High Court (Hohes Gericht) von Irland vom 1. Juni 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, Nr. 76).

[28] Urteile vom 3. September 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, Rn. 24), und vom 7. April 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, Rn. 100).

44. Der Effektivitätsgrundsatz ist jedenfalls dann nicht verletzt, wenn die Reichweite der Rechtskraft nach innerstaatlichem Recht den Grundsätzen entspricht, die insoweit im Unionsrecht angewandt werden. Dort umfasst die Rechtskraft die Teile der Begründung, die den Tenor tragen und von ihm daher *nicht zu trennen* sind.[29] Teile der Urteilsbegründung, die den Tenor nicht tragen, sind dagegen nicht von der unionsrechtlichen Rechtskraft umfasst.[30]

45. Wenn diese Abgrenzung der Rechtskraft auf den Ausgangsfall übertragen würde, wäre die Subsumtion der streitigen Informationen unter die Ausnahme für den Schutz interner Mitteilungen als tragende Begründung des Urteils vom 1. Juni 2018 rechtskräftig. Sie war notwendig, um die Ablehnung des Zugangsantrags aufzuheben und den Antrag zur erneuten Entscheidung an die Verwaltung zurückzuverweisen.

46. Ob die Ablehnung der Ausnahme zum Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen vom Tenor ebenfalls nicht getrennt werden kann, ist dagegen weniger klar. Aus der Perspektive des High Court (Hohes Gericht) war diese Ablehnung untrennbar mit der Anwendung der Ausnahme für interne Mitteilungen verbunden, da er annahm, dass immer nur eine Ausnahme angewandt werden kann. Nach den Überlegungen zur ersten Frage können die beiden Ausnahmen jedoch gleichzeitig anwendbar sein.

47. Auf Abtrennbarkeit kommt es aber in letzter Konsequenz nicht an. Der Effektivitätsgrundsatz verlangt nämlich nicht, dass die Mitgliedstaaten die Reichweite der Rechtskraft nach innerstaatlichem Recht an die Maßstäbe des Unionsrechts für die Rechtskraft anpassen. Er erlaubt auch eine weiter reichende Rechtskraft, solange sie die Ausübung der Rechte, die die Unionsrechtsordnung einräumt, nicht praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert.

48. Vorbehaltlich der nachfolgenden Überlegungen, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit eines Rechtsmittels,[31] ist nicht ersichtlich, dass die Erstreckung der Rechtskraft auf nicht tragende Gründe einer gerichtlichen Entscheidung die Ausübung solcher Rechte übermäßig erschweren würde.

49. Folglich lautet die Antwort auf die zweite Frage, dass der Grundsatz der Effektivität nicht verlangt, die Rechtskraft eines Urteils auf die tragenden Gründe zu beschränken.

b) Absehen von rechtskräftigen Feststellungen (dritte und vierte Vorlagefrage)

50. Mit der dritten und der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob es mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist, wenn die rechtskräftigen Feststellungen seines Urteils vom 1. Juni 2018 zum gleichen Zugangsantrag der erneuten Prüfung der Subsumtion der streitigen Informationen unter die Ausnahme für interne Mitteilungen und unter die Ausnahme für Beratungen von Behörden im Ausgangsverfahren entgegenstehen. Es will insbesondere wissen, ob es für die Vereinbarkeit der Rechtskraft von Feststellungen eines ersten Urteils im Rahmen

[29] Urteile vom 1. Juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission (C-442/03 P und C-471/03 P, EU:C:2006:356, Rn. 44), vom 15. November 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung u. a. (C-456/11, EU:C:2012:719, Rn. 40), und vom 17. September 2020, Alfamicro/Kommission (C-623/19 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2020:734, Rn. 37).

[30] In diesem Sinne Urteile vom 15. November 2012, Al-Aqsa/Rat (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:711, Rn. 49), und vom 11. November 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, Rn. 43 und 46). So auch Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak in den verbundenen Rechtssachen Al-Aqsa/Rat (C-539/10 P und C-550/10 P, EU:C:2012:321, Nr. 35).

[31] Siehe nachfolgend, Nrn. 56 ff.

eines zweiten gerichtlichen Verfahrens von Belang ist, dass im ersten Verfahren kein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet wurde und die Beteiligten das Gericht nicht auf die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs hingewiesen hatten.

51. Das vorlegende Gericht will folglich wissen, ob das Unionsrecht es verlangt, von rechtskräftigen Feststellungen abzusehen, wenn die Möglichkeit besteht, dass diese das Unionsrecht verletzen.

52. Zwar verpflichtet das Unionsrecht nach ständiger Rechtsprechung ein nationales Gericht nicht, von der Anwendung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften über die Rechtskraft abzusehen. Das gilt auch, wenn dadurch ein Verstoß gegen eine Bestimmung des Unionsrechts abgestellt werden könnte. [32]

53. Anderes gilt jedoch, wenn das nationale Gericht nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen eine rechtskräftig gewordene Entscheidung rückgängig machen kann, um die durch sie entstandene Situation mit dem nationalen Recht in Einklang zu bringen. Von dieser Möglichkeit muss das Gericht dann, gemäß den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität, auch Gebrauch machen, um die Vereinbarkeit der Situation mit dem Unionsrecht wiederherzustellen. [33]

54. Zwar sind keine Angaben zu den entsprechenden Vorgaben des innerstaatlichen Rechts im eigentlichen Vorabentscheidungsersuchen zu finden, wohl aber in einem beigefügten Urteil, [34] mit dem das vorlegende Gericht entschieden hatte, das Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten. Nach diesem Urteil steht es irischen Gerichten unter besonderen Umständen frei, einer Partei zu gestatten, eine Streitfrage in einem späteren Verfahren weiterzuverfolgen, ungeachtet dessen, dass sie in einem früheren Verfahren gegen die Partei entschieden wurde. Bei der Ausübung dieses Ermessens muss das Gericht das verfassungsmäßige Recht auf Zugang zu den Gerichten gegen das öffentliche Interesse und das Gemeinwohl abwägen. Im öffentlichen Interesse liegt es, dass ein Rechtsstreit (grundsätzlich) endgültig entschieden wird und eine Person nicht wiederholten oder doppelten Rechtsstreitigkeiten in Bezug auf Fragen ausgesetzt wird, die zuvor bereits entschieden wurden.

55. Bei der Ausübung dieser Befugnis können sowohl der Äquivalenzgrundsatz als auch der Effektivitätsgrundsatz dazu führen, dass das vorlegende Gericht von rechtskräftigen Feststellungen im Urteil vom 1. Juni 2018 absehen muss.

56. Das *Äquivalenzprinzip* verlangt, dass das vorlegende Gericht sein Ermessen bei unionsrechtlichen Fragen in ähnlicher Weise ausübt wie bei rein innerstaatlichen Fällen. Zwar hat das vorlegende Gericht keine spezifischen Angaben zu der irischen Praxis gemacht. Allerdings ist es im englischen *common law*, in dem die Rechtslage ähnlich wie in Irland zu sein scheint, von großer Bedeutung, ob die Partei, der eine rechtskräftige Feststellung aus einem früheren Urteil entgegengehalten wird, die Möglichkeit hatte, diese Feststellung mit einem Rechtsmittel anzufechten. [35]

[32] Urteile vom 1. Juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, Rn. 46 und 47), vom 6. Oktober 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, Rn. 37), und vom 4. März 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, Rn. 65).

[33] Urteile vom 10. Juli 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, Rn. 62), vom 6. Oktober 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, Rn. 30), und vom 29. Juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, Rn. 60).

[34] Urteil des High Court (Hohes Gericht) vom 23. April 2021, Right to Know/An Taoisach ([2021] IEHC 233, Rn. 35).

[35] Urteil des Court of Appeal (England & Wales) (Berufungsgericht [England & Wales], Vereinigtes Königreich) vom 20. Mai 2021, Thomas -v- Luv One Luv All Promotions Ltd (A3/2020/1485, [2021] EWCA Civ 732, Rn. 44 bis 48, 51 und 75).

57. Da Right to Know, Irland und das oben genannte Urteil vom 23. April 2021 die Frage erörtern, ob Right to Know ein Rechtsmittel gegen das Urteil vom 1. Juni 2018 einlegen konnte, spielt dieser Gesichtspunkt in der irischen Praxis vermutlich eine ähnliche Rolle. Und nach den vorgenannten Erörterungen scheint es zweifelhaft zu sein, ob ein solches Rechtsmittel möglich war.

58. Zwar trägt Irland vor, Right to Know hätte das Urteil vom 1. Juni 2018 mit einem Rechtsmittel anfechten können, doch das Urteil vom 23. April 2021 und das Vorbringen von Right to Know ziehen das in Zweifel. Da Right to Know in dem Urteil vom 1. Juni 2018 die Aufhebung der angefochtenen Ablehnung ihres Zugangsantrags erwirkte, bestünde das Risiko, dass ein Rechtsmittel gegen Teile der Begründung des Urteils als verfrüht zurückgewiesen worden wäre. [36]

59. Dies würde im Ergebnis der Rechtslage vor den Unionsgerichten entsprechen. Nach Art. 56 Abs. 2 Satz 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann ein Rechtsmittel (nur) von einer Partei eingelegt werden, die mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen ist. Dagegen sind Rechtsmittel unzulässig, mit denen lediglich die Begründung eines im Ergebnis für den Rechtsmittelführer günstigen Urteils angefochten wird. [37] Und auch innerhalb grundsätzlich zulässiger Rechtsmittelverfahren sind bestimmte Einwände mangels Rechtsschutzinteresse unzulässig, die sich nur gegen die Begründung einer Sachentscheidung richten, wenn die betreffende Partei nicht zugleich diese Sachentscheidung beanstandet. [38]

60. Falls Right to Know die Feststellung des Urteils vom 1. Juni 2018 tatsächlich nicht anfechten konnte, wäre dies nicht nur für die Anwendung des Äquivalenzgrundsatzes, sondern auch für die Anwendung des *Effektivitätsgrundsatzes* von Bedeutung.

61. Auf den ersten Blick scheint das Fehlen eines Rechtsmittels zwar nicht als eine besonders schwerwiegende Behinderung bei der Rechtsausübung. Denn der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Schutzes, der sich weitgehend mit dem Effektivitätsgrundsatz überschneidet, [39] eröffnet dem Einzelnen nach dem Unionsrecht nur den Zugang zu einem Gericht, nicht aber zu mehreren Gerichtsinstanzen. [40] Hier zeigt das Urteil vom 1. Juni 2018, dass in diesem Sinne Zugang zu einem Gericht bestand.

62. Im vorliegenden Fall ginge aber mit dem Fehlen eines Rechtsmittels eine Verletzung des Grundsatzes der Waffengleichheit einher. Denn es ist anzunehmen, dass die Gegenseite, der Taoiseach (Premierminister), als unterlegene Partei sehr wohl die Möglichkeit hatte, das Urteil vom 1. Juni 2018 anzufechten.

63. Der Grundsatz der Waffengleichheit ist integraler Bestandteil des in Art. 47 der Charta verankerten Grundsatzes des effektiven gerichtlichen Schutzes der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte. [41] Er ist eine logische Folge des Begriffs des fairen Verfahrens

[36] Urteil des High Court (Hohes Gericht) vom 23. April 2021, Right to Know/An Taoisach ([2021] IEHC 233, Rn. 48).

[37] Urteil vom 25. Juli 2018, Société des produits Nestlé u. a./Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P und C-95/17 P, EU:C:2018:596, Rn. 42), sowie Beschluss vom 29. April 2022, Valvis Holding/Sun Stars & Sons und EUIPO (C-420/21 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2022:340, Rn. 22).

[38] In diesem Sinne Urteile vom 6. Oktober 2009, GlaxoSmithKline Services/Kommission (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P und C-519/06 P, EU:C:2009:610, Rn. 23 bis 25), vom 21. Dezember 2011, Iride/Kommission (C-329/09 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2011:859, Rn. 48 bis 50), sowie vom 9. November 2017, TV2/Danmark/Kommission (C-649/15 P, EU:C:2017:835, Rn. 61 bis 63).

[39] Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, Nrn. 49 bis 51, mit weiteren Nachweisen).

[40] Urteile vom 28. Juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, Rn. 69), und vom 17. Juli 2014, Sánchez Morcillo und Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, Rn. 36).

[41] Urteile vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 48), vom 17. Juli 2014, Sánchez Morcillo und Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, Rn. 48), und vom 16. Oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, Rn. 61).

als solchem und gebietet, dass es jeder Partei angemessen ermöglicht wird, ihren Standpunkt sowie ihre Beweise unter Bedingungen vorzutragen, die sie nicht in eine gegenüber ihrem Gegner deutlich nachteilige Position versetzen. [42]

64. Es ist aber ein deutlicher Nachteil, wenn eine Partei an eine Feststellung gebunden ist, die sich im weiteren Verlauf als Nachteil erweist, während die Gegenpartei, die aus dieser Feststellung einen Vorteil zieht, wählen konnte, ob sie diese Feststellung anficht oder hinnimmt.

65. Die beiden Gesichtspunkte, die das vorlegende Gericht in der vierten Frage anspricht, der Verzicht auf ein Vorabentscheidungsersuchen im rechtskräftigen Urteil und Lücken im Vorbringen der Beteiligten, sind zwar ebenfalls von Interesse, aber alleine nicht ausschlaggebend.

66. So mag der Umstand, dass im Verfahren, das zu dem Urteil vom 1. Juni 2018 führte, kein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet wurde, eher dafürsprechen, eine Rechtsfrage wieder aufzugreifen, über die bereits rechtskräftig entschieden wurde. Ohne eine Pflicht zur Vorlage kommt diesem Umstand bei der Abwägung jedoch nur ein relativ geringes Gewicht zu. [43]

67. Wenn die Beteiligten und insbesondere Right to Know in dem Verfahren, das zu dem Urteil vom 1. Juni 2018 geführt hat, nicht auf bereits vorliegende einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs hingewiesen haben, so spricht dies hingegen eher dafür, sie an den Feststellungen dieses Urteils festzuhalten. Denn in diesem Fall hätten sie nicht alle zumutbaren Anstrengungen unternommen, um eine richtige, für sie günstige Entscheidung herbeizuführen. Dies gilt umso mehr, wenn in dem betreffenden Verfahrensrecht eine stark ausgeprägte Parteimaxime gilt, die es den Beteiligten aufgibt, die einschlägigen Präzedenzfälle vorzutragen. Aber auch dieser Gesichtspunkt ist nur von begrenztem Gewicht, denn fehlende Präzedenzfälle hätten dem High Court (Hohes Gericht) schon im ersten Verfahren verstärkt geboten, über ein Vorabentscheidungsersuchen nachzudenken. Darüber hinaus erging das zentrale Urteil zur Auslegung des Begriffs der internen Mitteilungen [44] erst nach dem Urteil vom 1. Juni 2018.

68. Auf die dritte und die vierte Frage ist folglich zu antworten, dass ein innerstaatliches Gericht gemäß den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität von rechtskräftigen Feststellungen absehen muss, um die Vereinbarkeit der betreffenden Situation mit dem Unionsrecht wiederherzustellen, falls diese Möglichkeit nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften für einen rein innerstaatlichen Sachverhalt besteht. Soweit das Gericht über Ermessen verfügt, muss es insbesondere berücksichtigen, ob die von der rechtskräftigen Feststellung nachteilig betroffene Partei die Möglichkeit hatte, diese Feststellung mit einem Rechtsmittel anzugreifen, und ob insoweit zwischen den Parteien Waffengleichheit bestand. Ob vor der rechtskräftigen Feststellung ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet wurde oder ob die Beteiligten dem innerstaatlichen Gericht vor dieser Feststellung die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgetragen haben, ist dagegen für die Ermessensausübung von geringerer Bedeutung.

[42] Urteile vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 71), vom 28. Juli 2016, Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, Rn. 40), vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 96), und vom 16. Oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, Rn. 61).

[43] Zu den Folgen einer Verletzung der Vorlagepflicht Urteil vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, Rn. 27 und 28). Siehe auch Urteile vom 4. Oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, Rn. 77 und 78), sowie vom 20. Dezember 2017, Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, Rn. 47 und 48).

[44] Urteil vom 20. Januar 2021, Land Baden-Württemberg (Interne Mitteilungen) (C-619/19, EU:C:2021:35, Rn. 28).

V. Ergebnis

69. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Aufzeichnungen über förmliche Sitzungen der Exekutive eines Mitgliedstaats, bei denen Mitglieder der Regierung zusammentreten und als kollektive Instanz handeln müssen, sind für die Zwecke eines Antrags auf Zugang zu darin enthaltenen Umweltinformationen als „interne Mitteilungen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen einzustufen. Wenn diese Sitzungen der abschließenden Etappe des Verfahrens zuzuordnen sind, handelt es sich zugleich um „Beratungen“ einer Behörde im Sinne von Art. 4 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie.

2) Die Rechtskraft innerstaatlicher Gerichtsentscheidungen gehört zur Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten. Jedoch gelten die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität.

   a) Der Grundsatz der Effektivität verlangt nicht, die Rechtskraft eines Urteils auf die tragenden Gründe zu beschränken.

   b) Ein innerstaatliches Gericht muss gemäß den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität von rechtskräftigen Feststellungen absehen, um die Vereinbarkeit der betreffenden Situation mit dem Unionsrecht wiederherzustellen, falls diese Möglichkeit nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften für einen rein innerstaatlichen Sachverhalt besteht. Soweit das Gericht über Ermessen verfügt, muss es insbesondere berücksichtigen, ob die von der rechtskräftigen Feststellung nachteilig betroffene Partei die Möglichkeit hatte, diese Feststellung mit einem Rechtsmittel anzugreifen, und ob insoweit zwischen den Parteien Waffengleichheit bestand. Ob vor der rechtskräftigen Feststellung ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet wurde oder ob die Beteiligten dem innerstaatlichen Gericht vor dieser Feststellung die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgetragen haben, ist dagegen für die Ermessensausübung von geringerer Bedeutung.