Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 17. maj 2023[1]

Sag C-84/22

Right to Know CLG
mod
An Taoiseach

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (ret i første instans, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – offentlig adgang til miljøoplysninger – undtagelser – interne meddelelser – offentlige myndigheders sagsbehandling – referater fra drøftelser i en regerings ministerkabinet – henføring af referaterne til en undtagelse ved en tidligere retsafgørelse – tilsidesættelse af retskraften«

I. Indledning

1. Til gennemførelse af Århuskonventionen[2] fastsætter miljøoplysningsdirektivet[3] en ret til adgang til miljøoplysninger. Samtidig fastsætter både konventionen og direktivet undtagelser fra denne ret, som navnlig gør det muligt at beskytte interne meddelelser og myndigheders sagsbehandling.

2. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ønskes det oplyst, om referater fra en regerings ministerkabinet enten er omfattet af undtagelsen for interne meddelelser eller undtagelsen for myndigheders sagsbehandling. Endvidere skal det drøftes, om dette spørgsmål overhovedet må behandles på ny, når det allerede er blevet afgjort ved en tidligere retskraftig dom vedrørende den samme anmodning om adgang.

II. Retsforskrifter

A. Århuskonventionen

3. Retten til adgang til miljøoplysninger er fastsat i Århuskonventionens artikel 4.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet af 1998 (EUT 2005, L 124, s. 4), godkendt ved Rådets afgørelse 2005/370/EG af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT 2003, L 41, s. 26).

4. Århuskonventionens artikel 4, stk. 3, litra c), indeholder en undtagelse for interne meddelelser:

»En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[…]

c) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller offentlige myndigheders interne meddelelser, hvis en sådan undtagelse findes i national ret eller sædvanemæssig praksis, dog under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.«

5. Den fortrolige karakter af myndigheders sagsbehandling kan beskyttes i henhold til Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a):

»En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret

[…]

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.«

B. Miljøoplysningsdirektivet

6. Retten til adgang til miljøoplysninger er fastsat i miljøoplysningsdirektivets artikel 3, stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

7. Miljøoplysningsdirektivets artikel 4 fastsætter forskellige undtagelser fra denne ret.

8. Undtagelsen for interne meddelelser fremgår af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e):

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[…]

e) anmodningen vedrører interne meddelelser, under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.«

9. Endvidere indeholder miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a), en undtagelse for myndigheders sagsbehandling:

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling

[…]

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.«

C. Irsk ret

10. Den irske forfatnings artikel 28, section 4, subsection 3, fastsætter, at den irske regerings drøftelser og møder er fortrolige. Undtaget herfra er kun retternes eller lignende organers undersøgelser.

11. Irland har gennemført miljøundersøgelsesdirektivet ved European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. No 133/2007) (28.3.2007).

III. Faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

12. Right to Know CLG, en almennyttig organisation i henhold til irsk ret, anmodede den 8. marts 2016 den irske Taoiseach (premierminister) om adgang til alle dokumenter, der angår ministerkabinettets drøftelser vedrørende Irlands drivhusgasemissioner fra 2002 til 2016. Taoiseach (premierminister) afviste denne anmodning i juni 2016 efter en intern prøvelsesprocedure. Right to Know anlagde derefter sag til retslig efterprøvelse af denne afgørelse ved High Court (ret i første instans, Irland).

13. Ved dom af 1. juni 2018, Right to Know CLG mod An Taoiseach ([2018] IEHC 372), hjemviste High Court (ret i første instans) afgørelsen til Taoiseach (premierminister) til fornyet vurdering. High Court (ret i første instans) konstaterede bl.a. på grundlag af en tidligere sag[4], som blev drøftet af parterne, at møder i den irske regering skal betegnes som offentlige myndigheders »interne meddelelser«, hvilket betød, at forpligtelsen i henhold til miljøoplysningsdirektivet til offentliggørelse af referater, der indeholder oplysninger om emissioner til miljøet (miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum), ikke fandt anvendelse. Taoiseach (premierminister) havde imidlertid tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en afvejning de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for interessen i tavshedspligt (artikel 4, stk. 2, andet punktum).

[4] – High Court (ret i første instans, Irland), dom af 4.6.2012, An Taoiseach mod Commissioner for Environmental Information ([2010] IEHC 241).

14. Ved afgørelse af 16. august 2018 meddelte Taoiseach (premierminister) delvis adgang til de forespurgte dokumenter. Right to Know anlagde derefter på ny søgsmål ved High Court (ret i første instans) til retslig efterprøvelse af denne anden afgørelse. Den dommer, der afsagde dommen af 1. juni 2018, er ikke længere ansat ved denne ret. Den nye dommer har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal referater fra formelle møder i en medlemsstats udøvende magt, hvor regeringsmedlemmer er forpligtet til at give møde og handle som en kollektiv myndighed, med henblik på anmodning om adgang til miljøoplysninger indeholdt i disse referater, betragtes som »*interne meddelelser*« eller som offentlige myndigheders »*sagsbehandling*«, som omhandlet henholdsvis i [miljøoplysningsdirektivets] artikel 4, stk. 1, litra e), og artikel 4, stk. 2, litra a)[…]?

2) Rækker princippet om retskraft (som drøftet i [dom Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513] og efterfølgende retspraksis) ud over domskonklusionen i tidligere domme, således at det derudover omfatter konklusioner angående de faktiske omstændigheder eller retlige spørgsmål, der er behandlet i den tidligere dom? Med andre ord, er princippet om retskraft begrænset til tilfælde, hvor adgangen til søgsmål er afskåret (cause of action estoppel), eller omfatter det ligeledes tilfælde, hvor anbringender er afskåret (issue estoppel)?

3) I verserende sager mellem parter angående manglende overholdelse af [miljøoplysningsdirektivet] med hensyn til en bestemt anmodning om miljøoplysninger, hvor en sagsøger/informationssøgende har fået medhold i, at en beslutning skal annulleres og visse klagepunkter, der er baseret på EU-retten, blev tiltrådt, mens andre blev forkastet, udelukker EU-retten, og i særdeleshed effektivitetsprincippet, en national bestemmelse om princippet om retskraft, der er baseret på afskærelse af anbringender (issue estoppel), hvorefter de nationale domstole i nye sager angående en senere afgørelse vedrørende den samme anmodning skal afvise et søgsmål fra en sådan sagsøger/informationssøgende, hvorved den nævnte senere afgørelse – hvori der henvises til EU-retten i klagepunkter, der tidligere blev forkastet, men ikke konkret appelleret – anfægtes?

4) Ændres besvarelsen af det tredje spørgsmål af, at: i) der ikke blev indgivet en anmodning til Domstolen; og ii) ingen af parterne har gjort den relevante retspraksis fra Domstolen gældende for den nationale ret?«

15. Right to Know, Irland og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Domstolen har i henhold til procesreglementets artikel 76, stk. 2, besluttet, at der ikke skal afholdes mundtlig forhandling, da den finder, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at den kan træffe afgørelse.

IV. Retlig bedømmelse

16. Med vedtagelsen af miljøoplysningsdirektivet har EU-lovgiver villet sikre EU-rettens forenelighed med Århuskonventionen ved at fastsætte en generel ordning. Denne ordning skal sikre, at enhver fysisk eller juridisk person i en medlemsstat har en ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at vedkommende skal gøre rede for en interesse heri[5].

[5] – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 31), og af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 28).

17. EU-lovgiver har i miljøoplysningsdirektivets artikel 4 fastsat, at medlemsstaterne kan indføre undtagelser fra denne ret. For så vidt som sådanne undtagelser faktisk er blevet gennemført i national lovgivning, kan de offentlige myndigheder påberåbe sig dem med henblik på at modsætte sig de anmodninger om adgang til oplysninger, som de modtager [6].

18. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører på den ene side det spørgsmål, om de omtvistede oplysninger enten er omfattet af undtagelsen for interne meddelelser eller undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling (herom under A). På den anden side drejer det sig om, hvorvidt og i hvilket omfang det allerede er blevet endeligt afgjort ved den retskraftige dom af 1. juni 2018, om disse undtagelser finder anvendelse på hovedsagen (herom under B).

A. Fortolkningen af de omtvistede undtagelsesgrunde (det første spørgsmål)

19. I henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, begrunder visse undtagelser fra retten til adgang til miljøoplysninger ikke, at adgang til oplysninger om emissioner til miljøet afslås. En af disse undtagelser er fastsat i artikel 4, stk. 2, litra a). Denne undtagelse tillader beskyttelse af offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling. Eftersom referater fra ministerkabinettets drøftelser om drivhusgasemissioner muligvis skal anses for at være oplysninger om emissioner til miljøet, er det tvivlsomt, om denne undtagelse kan begrunde et afslag på adgang.

20. Såfremt undtagelsen for interne meddelelser i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e), derimod finder anvendelse, skal der ganske vist tages hensyn til emissioner til miljøet ved den i artikel 4, stk. 2, andet punktum, foreskrevne afvejning, idet modsatrettede interesser dog ligeledes kan spille en rolle.

21. Derfor ønskes det med det første spørgsmål oplyst, hvilken af disse to undtagelser der finder anvendelse. Spørgsmålet beror imidlertid på den antagelse, at de to undtagelser ikke kan anvendes samtidig. I det følgende vil jeg redegøre for, at denne antagelse ikke er korrekt.

1. Interne meddelelser

22. Begrebet »interne meddelelser« omfatter de oplysninger, der cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for datoen for anmodning om adgang ikke har bevæget sig uden for dennes interne sfære, fordi de navnlig ikke er blevet udbredt til en tredjemand eller er blevet stillet til rådighed for offentligheden [7]. Denne undtagelse tilsigter at imødekomme de offentlige myndigheders behov for at råde over et beskyttet rum til overvejelser og til at føre interne drøftelser [8].

6 – Dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 31).

7 – Dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 47).

8 – Jf. dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 44 og 46). Jf. i samme retning dom af 17.12.2020, De Masi og Varoufakis mod ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, præmis 51 og 52), vedrørende reglerne for adgang til dokumenter fra ECB. Jf. allerede Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger (KOM[2000]402 endelig) og Komitéen til Overvågning af Overholdelse af Århuskonventionen (Aarhus Convention Compliance Committee, herefter »overvågningskomitéen«), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway af 19.6.2017, punkt 71.

23. Miljøoplysningsdirektivets artikel 2, nr. 2), litra a), definerer statslig forvaltning som en myndighed i direktivets forstand. Ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse befinder dokumenter, der angår drøftelser i den irske regerings ministerkabinet, sig fortsat i den irske regerings interne sfære. De skal hverken gøres tilgængelige for tredjemænd eller offentligheden. Dette er i overensstemmelse med den irske forfatnings artikel 28, section 4, subsection 3, hvorefter den irske regerings diskussioner og møder er fortrolige.

24. Følgelig udgør de forespurgte dokumenter interne meddelelser. Adgang til disse dokumenter kan afslås, hvis der ikke er en tungtvejende offentlig interesse i deres udlevering.

25. Referater fra formelle møder i Irlands udøvende magt skal dermed med henblik på en anmodning om adgang til de heri indeholdte miljøoplysninger betragtes som en myndigheds interne meddelelser som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e).

2. Myndigheders sagsbehandling

26. Endvidere kan medlemsstaterne i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a), fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling.

27. Hvis der kun tages hensyn til den tyske version af denne bestemmelse, synes det åbenbart, at drøftelser i den irske regerings ministerkabinet udgør en myndigheds sagsbehandling i denne forstand.

28. Derfor forekommer det umiddelbart overraskende, at High Court (ret i første instans) betragtede anvendelsen af denne undtagelse som unaturlig og forceret (»artificial and strained«) [9]. Denne opfattelse skyldes muligvis den engelske version af miljøoplysningsdirektivet. Som i mange andre sprogversioner fremgår der heraf ikke noget begreb, der nødvendigvis skal oversættes til »sagsbehandling« [(o.a.: i den tyske version »Beratungen«, ordret »samråd«)]. Derimod anvendes begrebet »proceedings« [10], som synes at vedrøre beskyttelsen af den fortrolige karakter af procedurer. Kun den franske [11] og den italienske [12] version af direktivet anvender et begreb svarende til det tyske, mens de øvrige sprogversioner henviser til myndigheders aktiviteter, navnlig behandling af materielle forhold [13] eller sagsbehandling [14].

29. Denne divergens fremgår også af de bindende sprogversioner af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), som er gennemført ved miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a). Den engelske og den franske version af konventionen er i denne henseende identiske med de pågældende sprogversioner af direktivet. Den russiske version af konventionen, som også er bindende, taler om fortroligheden af den offentlige myndigheds arbejde [15].

[9] – High Court (ret i første instans, Irland), dom af 4.6.2012, An Taoiseach mod Commissioner for Environmental Information ([2010] IEHC 241, præmis 83).

[10] – Spansk: procedimientos, tjekkisk: řízení, græsk: διαδικασιών, kroatisk: postupaka, litauisk: procesinių veiksmų, maltesisk: tal-proċedimenti, portugisisk: procedimentos, rumænsk: procedurilor, slovensk: postopkov og svensk: förfaranden.

[11] – Deliberations.

[12] – Deliberazioni.

[13] – Bulgarsk: дейностите, estisk: töö, nederlandsk: handlingen, polsk: działań, slovakisk: konania, finsk: toiminnan.

[14] – Lettisk: lietu.

[15] – – »[K]онфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством.«

30. De forskellige sprogversioner af en EU-retlig bestemmelse, her nærmere bestemt miljøoplysningsdirektivet, skal fortolkes ensartet [16], idet en af sprogversionerne ikke kan tillægges større betydning end de øvrige [17]. Derfor skal den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som bestemmelsen er en del af, undersøges [18].

31. Udgangspunktet for denne undersøgelse må være, at de undtagelser fra retten til adgang, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 2, andet punktum, og konventionens artikel 4, stk. 4, andet punktum, skal fortolkes restriktivt [19]. For at give undtagelsen for sagsbehandling en selvstændig funktion over for undtagelsen for »interne meddelelser« skal den begrænses til den egentlige forhandlingsproces forud for vedtagelsen af beslutninger, mens det faktiske grundlag for beslutningstagningsprocessen ikke er omfattet [20]. Derfor har Domstolen fastslået, at miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a), og Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), henviser til de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedure [21] og altså beskytter den fortrolige karakter af myndigheders (afsluttende) forhandlinger og ikke hele den administrative procedure, i forbindelse med hvilken disse myndigheder træffer afgørelse [22].

32. For så vidt som den irske regerings drøftelser skal henregnes til den sidste etape i en procedure, hvilket det tilkommer den nationale ret at vurdere, er der således tale om en myndigheds sagsbehandling som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a).

3. Samtidig anvendelse af flere undtagelser

33. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret imidlertid oplyst, om referater fra formelle møder i en medlemsstats udøvende magt, hvor regeringsmedlemmer er forpligtet til at give møde og handle som en kollektiv myndighed, skal betragtes som »sagsbehandling« *eller* som »interne meddelelser«. Dette forudsætter, at de to undtagelser i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e), og artikel 4, stk. 2, litra a), i strid med det ovenfor anførte er afgrænset i forhold til hinanden. Denne præmis er imidlertid fejlagtig. De to undtagelser overlapper derimod hinanden [23].

34. Disse undtagelser beror nemlig på det samme behov, som myndighederne har for et beskyttet rum til interne drøftelser og diskussioner.

16 – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 13 og 14), af 27.3.1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, præmis 19), og af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, præmis 43).

17 – Dom af 27.3.1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, præmis 18), af 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, EU:C:2021:63, præmis 65), og af 17.1.2023, Spanien mod Kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28, præmis 40).

18 – Dom af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 13 og 14), af 26.1.2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 og C-423/19, EU:C:2021:63, præmis 65), og af 17.1.2023, Spanien mod Kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28, præmis 42).

19 – Jf. dom af 23.11.2016, Bayer CropScience og Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, præmis 56), og af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 33 og 48), samt generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 83).

20 – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 83) og generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778, punkt 76 og 57 ff.) samt overvågningskomitéen, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania af 28.3.2014, punkt 89.

21 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 63).

22 – Dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 81).

23 – Jf. dom af 28.7.2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, præmis 30), og af 17.12.2020, De Masi og Varoufakis mod ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, præmis 62).

35. Undtagelsen fra retten til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter som fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 [24] tydeliggør dette i særlig grad. I henhold til denne bestemmelse kan der bl.a. gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces.

36. I øvrigt begrundes afslag på adgang til bestemte oplysninger inden for anvendelsesområdet for de EU-retlige bestemmelser om aktindsigt i dokumenter ofte på flere undtagelsesgrunde samtidig, uden at dette er blevet kritiseret af Domstolen [25].

37. Det første spørgsmål bør dermed besvares således, at referater fra formelle møder i en medlemsstats udøvende magt, hvor regeringsmedlemmer er forpligtet til at give møde og handle som en kollektiv myndighed, med henblik på anmodning om adgang til miljøoplysninger indeholdt i disse referater, skal betragtes som »interne meddelelser« som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e). Når disse møder kan henregnes til den sidste etape i en procedure, er der samtidig tale om offentlige myndigheders »sagsbehandling« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a).

B. Retskraften

1. Den manglende betydning af spørgsmålene om retskraft

38. Med de øvrige spørgsmål ønsker High Court (ret i første instans) oplyst, om princippet om retskraft er til hinder for, at den rejser tvivl om konklusionerne i sin dom af 1. juni 2018 på grundlag af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse. Ifølge den retskraftige første dom af 1. juni 2018 er de omtvistede oplysninger nemlig omfattet af undtagelsen for interne meddelelser som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e) [26], men ikke af undtagelsen for beskyttelse af myndigheders sagsbehandling som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a) [27].

39. Den forelæggende ret overvejer nu at træffe den modsatte afgørelse, altså ikke at henregne de omtvistede oplysninger til undtagelsen for interne meddelelser, men derimod til undtagelsen for sagsbehandling. Undtagelsen for beskyttelsen af sagsbehandling finder dog muligvis ikke anvendelse, da den i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, ikke tillader tilbageholdelse af oplysninger om emissioner til miljøet. Denne begrænsning gælder imidlertid ikke for beskyttelsen af interne meddelelser.

40. Det fremgår dog af besvarelsen af det første spørgsmål, at betingelserne for de to undtagelser kan være opfyldt samtidig, og at de omtvistede oplysninger efter det oplyste i hvert fald udgør interne meddelelser. Derfor kan undtagelsen for beskyttelsen af interne meddelelser anføres som argument mod en udlevering af oplysninger, selv om disse oplysninger vedrører emissioner til miljøet og myndigheders sagsbehandling.

[24] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

[25] – Dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 77 ff. og 109 ff.), af 28.11.2013, Jurašinović mod Rådet (C-576/12 P, EU:C:2013:777, præmis 28 og 38), og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 62, 63 og 79).

[26] – High Court (ret i første instans, Irland), dom af 1.6.2018, Right to Know CLG mod An Taoiseach ([2018] IEHC 372, præmis 65).

[27] – High Court (ret i første instans, Irland), dom af 1.6.2018, Right to Know CLG mod An Taoiseach ([2018] IEHC 372, præmis 76).

41. Derfor er det faktisk ikke længere relevant, om konstateringen af, at der er tale om interne meddelelser og ikke myndigheders sagsbehandling, er retskraftig. De følgende betragtninger anføres således subsidiært for det tilfælde, at Domstolen alligevel ønsker at udtale sig om disse spørgsmål.

2. Subsidiær besvarelse af spørgsmålene om retskraft

42. Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser om nationale retsafgørelsers retskraft, er dette spørgsmål omfattet af medlemsstaternes procesautonomi. Ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal dog overholdes [28].

a) Retskraftens rækkevidde (det andet præjudicielle spørgsmål)

43. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønskes det oplyst, om det er foreneligt med effektivitetsprincippet, at retskraften ikke er begrænset til en doms konklusion, men også omfatter dens præmisser.

44. Effektivitetsprincippet er i hvert fald ikke tilsidesat, hvis retskraftens rækkevidde i henhold til national ret er i overensstemmelse med de principper, der i denne henseende finder anvendelse inden for EU-retten. Her omfatter retskraften de dele af præmisserne, der udgør det nødvendige grundlag for domskonklusionen, og som af den grund *er uadskillelige* [29]. Dele af præmisserne, der ikke udgør det nødvendige grundlag for domskonklusionen, er derimod ikke omfattet af den EU-retlige retskraft [30].

45. Hvis denne afgrænsning af retskraften overføres på hovedsagen, er henførelsen af de omtvistede oplysninger til undtagelsen for beskyttelsen af interne meddelelser retskraftig, idet der er tale om en præmis, der udgør det nødvendige grundlag for dommen af 1. juni 2018. Denne henførelse var nødvendig for at annullere afslaget på anmodningen om adgang og hjemvise anmodningen til myndigheden til fornyet afgørelse.

46. Det er derimod mindre klart, om afvisningen af undtagelsen for beskyttelse af tavshedspligten for så vidt angår sagsbehandling også er uadskillelig fra domskonklusionen. Ifølge High Court (ret i første instans) var denne afvisning uadskilleligt knyttet til anvendelsen af undtagelsen for interne meddelelser, idet retten lagde til grund, at der altid kun kan anvendes én undtagelse. Som det er anført i betragtningerne vedrørende det første spørgsmål, kan de to undtagelser imidlertid finde anvendelse samtidig.

47. I sidste ende er spørgsmålet om uadskillelighed dog ikke afgørende. Effektivitetsprincippet kræver nemlig ikke, at medlemsstaterne tilpasser retskraftens rækkevidde i henhold til national ret til EU-rettens kriterier for retskraft. Effektivitetsprincippet tillader desuden en mere vidtrækkende retskraft, så længe det ikke i praksis gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, som borgerne tillægges i henhold til Unionens retsorden.

[28] – Dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 24), og af 7.4.2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 100).

[29] – Dom af 1.6.2006, P & O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen (C-442/03 P og C-471/03 P, EU:C:2006:356, præmis 44), af 15.11.2012, Gothaer Allgemeine Versicherung m.fl. (C-456/11, EU:C:2012:719, præmis 40), og af 17.9.2020, Alfamicro mod Kommissionen (C-623/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:734, præmis 37).

[30] – Jf. i denne retning dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 49), og af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 43 og 46). Således også generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Al Aqsa mod Rådet (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:321, punkt 35).

48. Med forbehold af de følgende betragtninger, navnlig vedrørende muligheden for at iværksætte appel [31], fremgår det ikke, at en udstrækning af retskraften til præmisser, der ikke udgør det nødvendige grundlag for konklusionen i en retsafgørelse, gør det uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve sådanne rettigheder.

49. Følgelig bør det andet spørgsmål besvares således, at effektivitetsprincippet ikke kræver, at en doms retskraft begrænses til de præmisser, der udgør det nødvendige grundlag for domskonklusionen.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt der kan ses bort fra retskraftige konklusioner (det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål)

50. Med det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er foreneligt med effektivitetsprincippet, hvis de retskraftige konklusioner i dens dom af 1. juni 2018 vedrørende den samme anmodning om adgang er til hinder for en fornyet prøvelse af henførelsen af de omtvistede oplysninger til undtagelsen for interne meddelelser og undtagelsen for myndigheders sagsbehandling. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om det har betydning for foreneligheden af en ordning, hvorefter konklusioner i den første dom har retskraft i den anden sag, at der i den første sag ikke blev indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, og at parterne ikke gjorde den relevante retspraksis fra Domstolen gældende for retten.

51. Den forelæggende ret ønsker dermed oplyst, om EU-retten kræver, at der ses bort fra retskraftige konklusioner, når der er mulighed for, at disse udgør en tilsidesættelse af EU-retten.

52. Ganske vist forpligter EU-retten i henhold til fast retspraksis ikke en national ret til at undlade at anvende nationale processuelle bestemmelser om retskraft. Dette gælder også, hvis tilsidesættelsen af en EU-retlig bestemmelse herved kunne forhindres [32].

53. Det forholder sig imidlertid anderledes, hvis de anvendelige nationale processuelle regler indeholder en mulighed for, at den nationale ret under visse omstændigheder kan genoptage en retskraftig afgørelse for at bringe den herved skabte situation i overensstemmelse med national ret. Retten skal i så fald i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet anvende denne mulighed med henblik på at bringe situationen i overensstemmelse med EU-retten [33].

54. Den egentlige anmodning om præjudiciel afgørelse indeholder ganske vist ingen oplysninger om de relevante nationale bestemmelser, men de fremgår af den vedhæftede dom [34], hvorved den forelæggende ret besluttede at indgive anmodningen om præjudiciel afgørelse til Domstolen. Ifølge denne dom har irske retter under visse omstændigheder mulighed for at tillade en part at forfølge et omtvistet spørgsmål i en senere sag, selv om parten tidligere ikke har fået medhold i dette spørgsmål. Ved udøvelsen af dette skøn skal retten foretage en afvejning af den forfatningsmæssige ret til adgang til domstolene over for den offentlige interesse og almenvellet.

[31] – Jf. punkt 56 ff. nedenfor.

[32] – Dom af 1.6.1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, præmis 46 og 47), af 6.10.2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, præmis 37), og af 4.3.2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, præmis 65).

[33] – Dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 62), af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 30), og af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 60).

[34] – High Court (ret i første instans), dom af 23.4.2021, Right to Know mod An Taoiseach, [2021] IEHC 233, præmis 35.

Det er i offentlighedens interesse, at en tvist (principielt) afgøres endeligt, og at en person ikke udsættes for gentagne eller dobbelte tvister vedrørende spørgsmål, som allerede er blevet afgjort tidligere.

55. I forbindelse med udøvelsen af denne beføjelse kan både ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet medføre, at den forelæggende ret skal se bort fra retskraftige konklusioner i dommen af 1. juni 2018.

56. *Ækvivalensprincippet* kræver, at den forelæggende ret i forbindelse med EU-retlige spørgsmål udøver sit skøn på lignende vis som i rent nationale situationer. Den forelæggende ret har ganske vist ikke anført nogen specifikke oplysninger vedrørende irsk retspraksis. Imidlertid er det inden for den engelske *common law*, hvor retstilstanden synes at have ligheder med den, der foreligger i Irland, af stor betydning, om den part, over for hvem en retskraftig konklusion fra en tidligere dom gøres gældende, har haft mulighed for at anfægte denne konklusion ved en appel [35].

57. Eftersom Right to Know, Irland og den ovennævnte dom af 23. april 2021 har drøftet det spørgsmål, om Right to Know kunne iværksætte appel til prøvelse af dommen af 1. juni 2018, spiller dette forhold formentlig en lignende rolle i irsk retspraksis. Og henset til de førnævnte drøftelser synes det tvivlsomt, om en sådan appel var mulig.

58. Irland har ganske vist gjort gældende, at Right to Know kunne have anfægtet dommen af 1. juni 2018 ved en appel, hvilket dog er blevet bestridt af dommen af 23. april 2021 og Right to Knows argumentation. Eftersom Right to Know ved dommen af 1. juni 2018 fik medhold i påstanden om annullation af det anfægtede afslag på deres anmodning om adgang, havde der været risiko for, at en appel til prøvelse af dele af dommens præmisser var blevet afvist som værende for tidligt iværksat [36].

59. Dette ville være i overensstemmelse med retstilstanden ved Unionens retsinstanser. I henhold til artikel 56, stk. 2, første punktum, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan appel (kun) iværksættes af en part, som helt eller delvis ikke har fået medhold. Derimod må appeller, som alene går ud på at opnå en ændring af præmisserne for en dom, hvorved appellanten ikke fik medhold, afvises fra realitetsbehandling [37]. Også i forbindelse med appeller, som principielt kan antages til realitetsbehandling, kan visse argumenter, som kun er rettet mod præmisserne for en materiel afgørelse, i mangel af retlig interesse ikke antages til realitetsbehandling, medmindre den pågældende part samtidig anfægter denne materielle afgørelse [38].

60. Såfremt Right to Know faktisk ikke kunne anfægte konstateringen i dommen af 1. juni 2018, vil dette ikke kun have betydning for anvendelsen af ækvivalensprincippet, men også for anvendelsen af *effektivitetsprincippet*.

[35] – Court of Appeal (England & Wales) (appeldomstol (England og Wales), Det Forenede Kongerige), dom af 20.5.2021, Thomas mod Luv One Luv All Promotions Ltd (A3/2020/1485, [2021] EWCA Civ 732, præmis 44-48, 51 og 75).

[36] – High Court (ret i første instans), dom af 23.4.2021, Right to Know mod An Taoiseach, [2021] IEHC 233, præmis 48).

[37] – Dom af 25.7.2018, Société des produits Nestlé m.fl. mod Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P og C-95/17 P, EU:C:2018:596, præmis 42), og kendelse af 29.4.2022, Valvis Holding mod Sun Stars & Sons og EUIPO (C-420/21 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:340, præmis 22).

[38] – Jf. i denne retning dom af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services mod Kommissionen (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 23-25), af 21.12.2011, Iride mod Kommissionen (C-329/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:859, præmis 48-50), og af 9.11.2017, TV2/Danmark mod Kommissionen (C-649/15 P, EU:C:2017:835, præmis 61-63).

61. Umiddelbart synes en manglende adgang til appel ganske vist ikke at være en særligt tungtvejende hindring ved udøvelsen af en rettighed. Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som i vidt omfang overlapper effektivitetsprincippet [39], giver nemlig i henhold til EU-retten borgeren ret til adgang til domstolsprøvelse, men ikke til flere retsinstanser [40]. I den foreliggende sag fremgår det af dommen af 1. juni 2018, at der i denne forstand forelå en adgang til en domstol.

62. I den foreliggende sag ville en manglende adgang til appel imidlertid indebære en tilsidesættelse af princippet om processuel ligestilling. Det må nemlig lægges til grund, at modparten, Taoiseach (premierminister) som den tabende part havde mulighed for at appellere dommen af 1. juni 2018.

63. Princippet om processuel ligestilling udgør en integrerende del af det i chartrets artikel 47 fastsatte princip om effektiv beskyttelse af de rettigheder, som borgerne tillægges i henhold til EU-retten [41]. Dette princip følger af selve begrebet en retfærdig rettergang og indebærer en forpligtelse til at give begge parter rimelig mulighed for at fremlægge sin sag, herunder sine beviser, under betingelser, der ikke stiller ham i en situation, der er til hans ugunst i forhold til modparten [42].

64. Det er imidlertid en klar ulempe, hvis en part er bundet af en konklusion, der i det videre forløb viser sig at være en ulempe, mens modparten, der drager fordel af denne konklusion, kan vælge, om vedkommende vil anfægte eller acceptere denne konklusion.

65. De to forhold, som nævnes af den forelæggende ret i det fjerde spørgsmål, undladelse af at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse ved den retskraftige dom og lakuner i parternes anbringender, har ganske vist også betydning, men er ikke i sig selv udslagsgivende.

66. Således kan den omstændighed, at der i den sag, der førte til dommen af 1. juni 2018, ikke blev indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, snarere tale for en genoptagelse af et retligt spørgsmål, hvorom der allerede er truffet en retskraftig afgørelse. Uden en forelæggelsespligt har denne omstændighed dog forholdsvis ringe betydning ved afvejningen [43].

67. Det forhold, at parterne og navnlig Right to Know i den sag, der førte til dommen af 1. juni 2018, ikke gjorde den allerede foreliggende relevante retspraksis fra Domstolen gældende, taler derimod snarere for, at de er bundet af konklusionerne i denne dom. I så fald har de nemlig ikke udfoldet alle rimelige bestræbelser på at opnå en korrekt og for dem gunstig afgørelse. Dette gælder så meget desto mere, når de relevante processuelle regler foreskriver en stærkt udpræget forhandlingsmaksime, som pålægger parterne at gøre de relevante fortilfælde gældende. Også dette forhold er kun af begrænset betydning, idet manglen på fortilfælde allerede i den første sag

[39] – Jf. mit forslag til afgørelse Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, punkt 49-51 og den deri nævnte retspraksis).

[40] – Dom af 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 69), og af 17.7.2014, Sánchez Morcillo og Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, præmis 36).

[41] – Dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48), af 17.7.2014, Sánchez Morcillo og Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, præmis 48), og af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 61).

[42] – Dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 71), af 28.7.2016, Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 40), af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 96), og af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 61).

[43] – Vedrørende følgerne af en tilsidesættelse af forelæggelsespligten jf. dom af 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 27 og 28). Jf. også dom af 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 77 og 78), og af 20.12.2017, Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, præmis 47 og 48).

ville have medført en forstærket forpligtelse for High Court (ret i første instans) til at overveje at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse. Endvidere blev den centrale dom vedrørende fortolkningen af begrebet interne meddelelser [44] først afsagt efter dommen af 1. juni 2018.

68. Det tredje og det fjerde spørgsmål bør følgelig besvares således, at en national ret i henhold til ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal se bort fra retskraftige konklusioner med henblik på at bringe den pågældende situation i overensstemmelse med EU-retten, såfremt denne mulighed foreligger for rent nationale faktiske omstændigheder i henhold til de anvendelige nationale processuelle bestemmelser. For så vidt som retten har en skønsmargen, skal den navnlig tage i betragtning, om den part, for hvem den retskraftige konklusion var til ugunst, havde mulighed for at anfægte denne konklusion ved en appel, og om parterne i denne henseende var processuelt ligestillede. Det er derimod af mindre betydning for udøvelsen af skønnet, om der før den retskraftige konklusion blev indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, eller om parterne før denne konklusion gjorde den relevante retspraksis fra Domstolen gældende for den nationale ret.

V. Forslag til afgørelse

69. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den træffer følgende afgørelse:

»1) Referater fra formelle møder i en medlemsstats udøvende magt, hvor regeringsmedlemmer er forpligtet til at give møde og handle som en kollektiv myndighed, skal med henblik på anmodning om adgang til miljøoplysninger indeholdt i disse referater betragtes som »interne meddelelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Når disse møder kan henregnes til den sidste etape i en procedure, er der samtidig tale om offentlige myndigheders »sagsbehandling« som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, litra a).

2) Nationale retsafgørelsers retskraft er omfattet af medlemsstaternes procesautonomi. Ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet skal dog overholdes.

   a) Effektivitetsprincippet kræver ikke, at en doms retskraft begrænses til de præmisser, der udgør det afgørende grundlag.

   b) En national ret skal i henhold til ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet se bort fra retskraftige konklusioner med henblik på at bringe den pågældende situation i overensstemmelse med EU-retten, såfremt denne mulighed foreligger for rent nationale faktiske omstændigheder i henhold til de anvendelige nationale processuelle bestemmelser. For så vidt som retten har en skønsmargen, skal den navnlig tage i betragtning, om den part, for hvem den retskraftige konklusion var til ugunst, havde mulighed for at anfægte denne konklusion ved en appel, og om parterne i denne henseende var processuelt ligestillede. Det er derimod af mindre betydning for udøvelsen af skønnet, om der før den retskraftige konklusion blev indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, eller om parterne før denne konklusion gjorde den relevante retspraksis fra Domstolen gældende for den nationale ret.«

[44] – Dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser) (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 28).