

Sag C-470/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

17. juni 2019

Forelæggende ret:

High Court (Irland)

Afgørelse af:

21. maj 2019

Appellant:

Friends of the Irish Environment Limited

Appelindstævnt:

Commissioner for Environmental Information

Tvistens genstand

Twisten for den forelæggende ret omhandler en anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger, som appellanten har indgivet, for at få adgang til de sagsakter, som er i Courts Service of Irelands (første procesdeltagers) besiddelse i forbindelse med sagen mellem X og Y (anden procesdeltager) mod An Bord Pleanála (det irske appeludvalg for byggesager) (tredje procesdeltager) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), i hvilken den irske High Court (ret i første instans) afsagde dom den 25. februar 2016, som ikke er blevet appelleret.

Genstanden og retsgrundlaget for forelæggelsen

Forelæggelsen sker i henhold til artikel 267 TEUF. Den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af artikel 2, stk. 2, 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.

Det præjudicielle spørgsmål

Er kontrol med aktindsigt i sagsakter i sager, hvor der er afsagt endelig dom, hvor fristen for appel er udløbet, og der ikke verserer en appel eller er fremsat en anmodning om genoptagelse, men hvor genoptagelse under særlige omstændigheder er mulig, udøvelse af dømmende myndighed som omhandlet i artikel 2, stk. 2, 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?

Internationale konventioner

Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, Århus, Danmark, 25. juni 1998 (herefter »Århuskonventionen«).

Anførte EU-retlige forskrifter

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/, (herefter »direktivet«), 1., 9., 11. og 16. betragtning samt artikel 1, artikel 2, stk. 2, og artikel 4.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »forordning nr. 1049/2001«), artikel 4, stk. 2.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (herefter »Århusforordningen«).

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, artikel 255.

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 15, stk. 3.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse), artikel 23, stk. 1, litra f).

Rettens procesreglement, artikel 38, stk. 2.

Dom af 14. februar 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71.

Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413.

Dom af 18. juli 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

Generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse, forenede sager Sverige mod API og Kommissionen og Kommissionen mod API, C-514/07 P, C-528/07 P and C-532/07 P, EU:C:2009:592 (herefter »API-sagen«).

Dom af 21. september 2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen C-514/07 P, C-528/07 P and C-532/07 P, EU:C:2010:541.

Dom af 18. juli 2017, Kommissionen mod Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Dom af 19. december 2013, Fish Legal og Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (herefter »Fish Legal-dommen«).

Dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality (fejl og mangler i retssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (herefter »LM-dommen«).

Anførte nationale retsfor skrifter

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007—2018 (nationale bekendtgørelser til gennemførelse af direktivet) (herefter »bekendtgørelserne«)

Court Officers Act 1926 (lov om medlemmer af domstolenes personale, herefter »1926 Act«), section 65

Freedom of Information Act 1997 (lov om informationsfrihed), section 6(1)

Oversigt over national lovgivning om aktindsigt i sagsakter

National retspraksis vedrørende tredjemands ret til aktindsigt i retternes sagsakter synes at være modstridende, og disse afgørelser er ikke bragt i overensstemmelse med hinanden. Retspraksis synes at understøtte det synspunkt, at domstolene har kontrol med forvaltningen af sagsakter, og at dokumenter kun kan udleveres til tredjemand efter en retsafgørelse. Imidlertid blev princippet om fri adgang til »dokumenter som allerede er frit fremlagt ved offentlige domstole«, og som ikke er underlagt krav om indberetning eller andre restriktioner, anerkendt i en sag.

Ingen af de relevante afgørelser har taget stilling til direktivets indvirkning på adgangen til aktindsigt i sagsakter.

National lovgivning på dette område omtaler kontrollen med aktindsigt i sagsakter som en retslig funktion: Domstolenes processuelle regler indeholder bestemmelser, hvorefter tredjemand skal anmode domstolen om aktindsigt i

sagsakter, og der foreligger praktiske anvisninger, som omhandler tredjemands aktindsigt i sagsakter, men disse er underlagt domstolenes kontrol.

Imidlertid bestemmes i section 6(1) i Freedom of Information Act 1997: »Med forbehold af bestemmelserne i denne lov har enhver person ret til og på anmodning [[herom]] adgang til oplysninger, som en offentlig instans er i besiddelse af, og den ret, der således er tillagt, benævnes i denne lov som retten til aktindsigt«.

Ydermere er det i henhold til national ret muligt at genoptage sager, efter der er afsagt endelig retsafgørelse og/eller retsmidlerne er udtømte. Dette er muligt, om end usædvanligt, i en række begrænsende situationer, herunder når der fremsættes en anmodning om forlængelse af fristen for appel (der er ingen øvre tidsfrist for fremsættelse af en sådan anmodning), en anmodning om berigtigelse af en angivelig fejl i en retsafgørelse eller en anmodning om tilsidesættelse af en retsafgørelse på det grundlag, at den er opnået uretmæssigt.

Det bør også bemærkes, at anmodninger om aktindsigt i sagsakter kan indgives, efter der er afsagt endelig retsafgørelse, og/eller retsmidlerne er udtømte med henblik på at håndhæve et forlig eller for at bedømme, hvorvidt et krav har retskraft eller er *res judicata* i en efterfølgende retssag.

Kortfattet fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 9. juli 2016 tilstillede appellanten Court Service of Ireland en skrivelse, hvori appellanten anmodede om kopi af skriftvekslingen, edsvorne erklæringer/bilag, skriftlige indlæg og afsagte retsafgørelser i retssagen ved High Court mellem den anden og den tredje procesdeltager. Anmodningen blev indgivet med henvisning til Århuskonventionen, direktivet og bekendtgørelserne.
- 2 Den 13. juli 2016 modtog appellanten et svar på anmodningen, hvori det fremgik, at Court Service efter en gennemgang af bekendtgørelserne var af den opfattelse, at bekendtgørelserne ikke udstrakte sig til at dække dokumenter indgivet under retssager, og at der kun kunne meddeles aktindsigt til sagens parter og deres rettergangsfuldmægtige.
- 3 Den 18. juli 2016 meddelte appellanten Court Service, at man ønskede en intern prøvelse. Idet appellanten ikke modtog svar herpå inden for én måned, som er påkrævet i henhold til bekendtgørelserne, blev dette anset for at være et afslag, hvilket berettigede appellanten til at klage til appelindstævnte.
- 4 Appellanten indgav sin klage den 15. september 2016 til den appelindstævnte, hvilket den appelindstævnte bekræftede den 16. september 2016.
- 5 I sin afgørelse af 31. juli 2017 anførte appelindstævnte, at Court Service er i besiddelse af akterne i afsluttede retssager i sin egenskab af dømmende

myndighed, og at Court Service, for så vidt som den handler i denne egenskab, ikke er en offentlig myndighed som omhandlet i bekendtgørelse 3(1) af bekendtgørelserne. Kommissioner for Environmental Information (kommissæren for miljøoplysninger) var således ikke kompetent til at prøve Court Services afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt i miljøoplysninger.

Parternes væsentligste argumenter

- 6 Appellanten har gjort gældende, at den appelindstævnte begik en fejl ved at undlade at anlægge en selvstændig fortolkning af begrebet »dømmende myndighed« i direktivets forstand og ved næsten udelukkende at lægge vægt på den omstændighed, at section 63(3) i 1926 Act ikke bestemmer noget tidspunkt for, hvornår Court Services kontrol med de omhandlede dokumenter ophører. Ifølge den appelindstævnte betyder den omstændighed, at 1926 Act ikke fastlægger et sluttidspunkt for, hvornår den retslige kontrol med dokumenterne ophører, at Court Services i realiteten udøver »dømmende myndighed« i forhold til disse dokumenter i al evighed. Appelindstævntes tilgang var ganske enkelt begrænset til: (a) at konstatere, at Domstolen i Flachglas-dommen havde undersøgt national lovgivning for at bestemme de opgaver, som var tildelt ministeriet i den pågældende sag, (b) at udpege de nationale lovbestemmelser, som regulerede Court Services kompetence i den foreliggende sag, c) konstatere, at disse nationale lovbestemmelser ikke sagde noget om det tidsmæssige anvendelsesområde for Court Services kontrol med sagsakter efter retssagens afslutning og (d) uden yderligere henvisning til direktivets formål at afgøre denne uklarhed på en måde, som er fuldstændig i strid med direktivets formål og Domstolens udtrykkelige konklusioner i Flachglas-dommen.
- 7 Imidlertid skal direktivets artikel 2, stk. 2, ifølge Flachglas-dommen fortolkes i funktionel forstand. Domstolen bemærkede i sin besvarelse af spørgsmål 1(c) i Flachglas-dommen, at når først den omhandlede lovgivningsprocedure var afsluttet, ophørte også begrundelsen for undtagelsen for »lovgivende myndighed«, og det skulle derfor vurderes, om oplysningerne kunne udleveres med forbehold af undtagelserne i direktivets artikel 4.
- 8 Direktivet skal i lyset af 1., 9., 11. og 16. betragtning til direktivet, samt direktivets artikel 1 fortolkes bredt.
- 9 Hertil kommer, at generaladvokaten i sit forslag til afgørelse i Flachglas-sagen (punkt 32) bemærkede, at i tilfælde af uklarhed »skal direktivet derfor fortolkes til fordel for gennemsigtighed og adgang til oplysninger«.
- 10 Ydermere bør »dømmende myndighed« på samme måde som »lovgivende myndighed« blev fortolket i Flachglas-dommen fortolkes funktionelt. Navnlig ophører artikel 2, stk. 2, som det var tilfældet i Flachglas-dommen, i forhold til den lovgivende funktion, som var omhandlet i den pågældende sag, med at have virkning, når retssagen er afsluttet. Generaladvokaten bemærkede i sit forslag til afgørelse i Flachglas-sagen (punkt 55), at hvor det er helt på sin plads, at et

dommerkollegie voterer for sig selv bag lukkede døre, »må de grunde, som de har truffet deres beslutning på baggrund af, imidlertid offentliggøres sammen med de beviser og påstande, som de har taget i betragtning«. I sit forslag til afgørelse i Flachglas-sagen fortolkede generaladvokaten på tværs af den »retslige sfære« til den »lovgivende sfære« ved sin fastlæggelse af begrebet »lovgivende myndighed«.

- 11 Sagen Deutsche Umwelthilfe vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt »lovgivende myndighed« kunne udvides til at omfatte et organ, som under lovgivningsproceduren havde til opgave at forberede retsakter. Domstolen fandt, at den fravigelige undtagelse i direktivets artikel 2, stk. 2, (præmis 22) »ikke [kan] fortolkes således, at den har virkninger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af de interesser, den har til formål at garantere, og rækkevidden af de undtagelser, den foreskriver, skal bestemmes under hensyntagen til direktivets formål«. Domstolen udtalte også, at formålet med undtagelsen var at sikre en korrekt afvikling af proceduren for vedtagelse af love, og at dette må (præmis 28) »[føre] til, at der må anlægges en indskrænkende fortolkning, hvorefter alene de procedurer, der kan føre til vedtagelsen af en lov eller en retsregel af tilsvarende rang, er omfattet af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4.«
- 12 Domstolen konkluderede, at beskyttelsen for organer, der udøver lovgivende myndighed, slet ikke fandt anvendelse på en lovgivende myndighed, der havde til opgave at udarbejde administrative bestemmelser, idet den pågældende myndighed ikke deltog i en lovgivningsproces, fordi (præmis 29) »[d]et er således lovgivningsprocedurens særegenhed og karakteristiske træk, der begrunder særordningen for retsakter, der er vedtaget under udøvelse af lovgivende myndighed, i forhold til retten til oplysninger således som fastsat både i Århuskonventionen og i direktiv 2003/4.«
- 13 I API-sagen nægtede Kommissionen aktindsigt i sagsakter i forbindelse med igangværende og afsluttede retssager med henvisning til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, som har følgende ordlyd: »Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af: [...] retslige procedurer og juridisk rådgivning«. I forhold til den anden kategori fandt Domstolen (præmis 131), at denne begrundelse ikke kunne finde anvendelse i forhold til afsluttede procedurer, da »det nemlig ikke længere [kan] formodes, at udbredelsen af indlæggene vil være til skade for Domstolens judicielle virksomhed, idet denne virksomhed ophører efter sagens afslutning«. (Jf. ligeledes generaladvokatens forslag til afgørelse i samme sag, punkt 31). Dommen i sagen Kommissionen mod Breyer er en utvetydig bekræftelse af principperne i API-dommen.
- 14 Domstolen er selv underlagt Århuskonventionen, og det blev i retsmødet i hovedsagen bemærket, at da der i appelindstævntes skriftlige indlæg ikke var henvist til virkningen af Århusforordningen ved redegørelsen for forordning nr. 1049/2001, var appelindstævntes skriftlige indlæg ikke en korrekt gengivelse

af retstilstanden vedrørende aktindsigt i dokumenter fra EU-institutionerne i henhold til Unionens retsorden.

- 15 Endelig kan section 65 i 1926 Act fortolkes i overensstemmelse med Domstolens dom i Flachglas-sagen, idet bestemmelsen er tavs omkring det tidsmæssige anvendelsesområde for domstolskontrollen. Hvis dette ikke var tilfældet, skal anvendelsen af bestemmelsen undlades (dom af 4.12.2018, The Minister for Justice and Equality og Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Appellanten har for sit vedkommende accepteret, at begrebet »dømmende myndighed« er et selvstændigt begreb i EU-retten. Imidlertid er det nødvendigt at tage de relevante »retlige og forfatningsmæssige rammer«, som er etableret i national ret, i betragtning i vurderingen af, hvorvidt den omhandlede virksomhed er omfattet af det selvstændige begreb »dømmende myndighed« i henhold til EU-retten (jf. generaladvokatens forslag til afgørelse i Flachglas-sagen, punkt 62, og Fish Legal-dommen, præmis 48).
- 17 Det anføres i »The Aarhus Convention: An Implementation Guide« (de vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen), at definitionen af en »offentlig myndighed« ikke omfatter organer eller institutioner, der udøver dømmende myndighed. Om end vejledningen ikke er bindende, kan den anses for et forklarende dokument (Fish Legal-dommen, præmis 38).
- 18 I henhold til EU-retten anerkendes udøvelse af kontrol med aktindsigt i sagsakter efter afsigelsen af endelige afgørelser og udtømmelse af alle retsmidler som værende udøvelse af »dømmende myndighed«. Som det blev bemærket i API-dommen, er Domstolen ikke blandt de institutioner, som er bundet af artikel 255 TEF, hvilket »netop er begrundet med hensynet til karakteren af den judicielle virksomhed, som den i henhold til artikel 220 EF skal udøve« (præmis 82).
- 19 Unionens retsinstanser er ikke på nuværende tidspunkt underlagt reglerne om aktindsigt, bortset fra »når de udøver administrative funktioner«, jf. artikel 15, stk. 3 TEUF.
- 20 Den generelle databeskyttelsesforordnings artikel 23, stk. 1, litra f), bestemmer, at EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige eller databehandleren er underlagt, ved lovgivningsmæssige foranstaltninger kan begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet i forordningen »når en sådan begrænsning respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til: [...] f) beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager«.
- 21 Som det blev fastslået i dommen i sagen Kommissionen mod Breyer (præmis 45) »[fastsætter] hverken statuten for Den Europæiske Unions Domstol eller Unionens retsinstansers procesreglementer [...] ret til aktindsigt for tredjemand i indlæg, der er indgivet i forbindelse med retslige procedurer«

- 22 Rettens procesreglement bestemmer i artikel 38, stk. 2, at »[t]redjemand, privat eller offentlig, kan kun få adgang til sagsakterne med udtrykkelig tilladelse fra Rettens præsident og efter høring af parterne«.
- 23 Selv om Århuskonventionen finder anvendelse på Domstolen, går den ikke videre end artikel 15, stk. 3, TEUF, for så vidt som Domstolen kun er underlagt Århuskonventionen i forhold til dens administrative funktioner.
- 24 I EU-retten lægges der også vægt på begrebet domstolenes uafhængighed. I LM-dommen (præmis 63) henviser Domstolen til det, der beskrives som det »eksterne« aspekt af uafhængighed, som indebærer kravet om, at organet »udøver sit hverv helt uafhængigt« og »uden at være underlagt noget hierarkisk forhold eller stå i afhængighedsforhold til nogen og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen, og at den således er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dens medlemmers uafhængige bedømmelse i fare og påvirke deres afgørelser.«
- 25 I sit forslag til afgørelse i Flachglas-sagen sonderer generaladvokaten mellem en funktionel og en strukturel udøvelse af dømmende myndighed.
- 26 I Flachglas-dommen, fandt Domstolen (præmis 49), at det var nødvendigt at anlægge en »funktionel fortolkning« af begrebet »organer og institutioner, når de udøver [...] lovgivende myndighed«. Dette indebar, at selv om de ministerier, som var omhandlede i Flachglas-sagen, ikke strukturelt var lovgivende, havde de ikke desto mindre ret til at drage fordel af undtagelsen, når de udøvede lovgivende myndighed. Domstolen fastslog derfor, at ministerier kan anses for at udøve »lovgivende myndighed« »for så vidt som de deltager i lovgivningsproceduren« (præmis 51). Med andre ord var undtagelsen begrænset til den rent faktiske udøvelse af lovgivende myndighed.
- 27 Omvendt bemærkede generaladvokaten i sit forslag til afgørelse i Flachglas-sagen i forhold til et strukturelt lovgivende organ, at der ikke bør være en tidsmæssig begrænsning på vurderingen af organets aktiviteter som værende »lovgivende«. I denne henseende bemærkede generaladvokaten (punkt 73): »Situationen for sådanne organer kan modstilles med situationen for andre organer, som ud fra en strukturel definition er en del af selve den lovgivende magt. Med hensyn til vedtagelse af lovgivning og den vedtagne lovgivning udøver organer, som udgør en del af den lovgivende magt, udelukkende lovgivende myndighed. Deres virksomhed i forbindelse med udøvelse af denne myndighed har ingen tidsmæssig begyndelse eller afslutning. Der er derfor ingen tidsmæssig begrænsning i forhold til muligheden for at udelukke dem fra definitionen »offentlige myndigheder« i henhold til direktivet«.
- 28 Domstolen tog ikke stilling til denne bemærkning fra generaladvokaten. Imidlertid tyder denne bemærkning på, at der for et organ som strukturelt udøver »dømmende myndighed«, ikke vil være en tidsmæssig begrænsning for anvendelsen af artikel 2, stk. 2.

- 29 Med hensyn til appellantens argumenter vedrørende nødvendigheden af en bred fortolkning af direktivet, kan direktivets formål kun opnås inden for dets materielle anvendelsesområde, hvilket udelukker handlinger, der foretages under udøvelse af »dømmende myndighed«.
- 30 Appellantens tilgang tager ikke højde for formålet med undtagelsen for udøvelse af »dømmende myndighed« i netop artikel 2, stk. 2, navnlig hensynet til at sikre en korrekt afvikling af retssager.

Kortfattet fremstilling af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 31 Spørgsmålet, som er genstand for tvisten, er, hvorvidt Court Service of Ireland er i besiddelse af sagsakter i sin egenskab af »dømmende myndighed« som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 2, efter det tidspunkt, hvor der i retssager er afsagt endelig retsafgørelse og alle retsmidler er udtømte. Så vidt det kan fastslås, er dette spørgsmål aldrig blevet behandlet af Domstolen eller af domstole i andre medlemsstater.

ARBEJDSDOKUMENT