

**Mål C-470/19****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

den 17 juni 2019

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

den 21 maj 2019

**Klagande:**

Friends of the Irish Environment Limited

**Motpart:**

Kommissionären med ansvar för miljöinformation

**Saken i det nationella målet**

Frågan inför den hänskjutande domstolen rör en begäran om tillgång till miljöinformation som framställts av klaganden avseende handlingar som innehas av Courts Service of Ireland (domstolstjänsten, Irland) (första ytterligare deltagare i förfarandet) i samband med målet X och Y (andra ytterligare deltagare i förfarandet)/An Bord Pleanála (överklagandenämnden för samhällsplanering) (tredje ytterligare deltagare i förfarandet) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), i vilket Irish High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) meddelade dom den 25 februari 2016, vilken inte har överklagats.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande har framställts i enlighet med artikel 267 FEUF. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i tolkningen av artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

## **Fråga som hänskjutits för förhandsavgörande**

Ska utövandet av kontroll över tillgången till domstolshandlingar i samband med ett förfarande där slutlig dom har meddelats, tidsfristen för överklagande har löpt ut och inget överklagande och inga ytterligare ansökningar är under handläggning, men ytterligare ansökningar kan göras under särskilda omständigheter, anses vara att handla i "egenskap av dömande [...] myndighet" i den mening som avses i artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG?

## **Internationella konventioner**

FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad Århuskonventionen).

## **Anförda unionsbestämmelser**

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (nedan kallat direktivet), skälen (1), (9), (11) och (16), artiklarna 1, 2.2 och 4.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (nedan kallad förordning nr 1049/2001), artikel 4.2.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (nedan kallad Århusförordningen).

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, artikel 255.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 15.3.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), artikel 23.1 f.

Rättegångsregler för tribunalen, artikel 38.2.

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

Förslag till avgörande av generaladvokat Eleanor Sharpston i målet Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413.

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

Förslag till avgörande av generaladvokat Miguel Poiares Maduro i de förenade målen Sverige och API/kommissionen och kommissionen/API, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2009:592 (nedan kallat förslaget till avgörande i målet API).

Dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541.

Dom av den 18 juli 2017, kommissionen/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (nedan kallad domen i målet Fish Legal).

Dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (nedan kallad domen i målet LM).

#### **Anförda nationella bestämmelser**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007–2018 (Föreskrifter för Europeiska gemenskaperna (Tillgång till miljöinformation) av år 2007–2018) (nationella föreskrifter för genomförande av direktivet) (nedan kallade föreskrifterna)

Court Officers Act 1926 (lagen om domstolstjänstemän av år 1926 (nedan kallad 1926 års lag), Section 65

Freedom of Information Act 1997 (1997 års lag om informationsfrihet), Section 6.1

#### **Översikt över nationella bestämmelser om tillgång till domstolshandlingar**

Nationell rättspraxis om tredje parts tillgång till domstolshandlingar förefaller vara motstridig och ifrågavarande avgöranden har inte förenhetligats. Rättspraxis förefaller stödja uppfattningen att domstolarna kontrollerar hanteringen av domstolsregistren och att handlingar endast får lämnas ut till tredje part efter beslut av domstol. I ett av målen erkändes dock principen om fri tillgång till ”handlingar som redan har öppnats förbehållsfritt vid offentlig förhandling” och som inte är föremål för rapporteringskrav eller andra restriktioner.

Inte i något av de relevanta rättsfallen har direktivets inverkan på tillgången till domstolshandlingar beaktats.

Den nationella lagstiftningen på detta område hänvisar till utövandet av kontroll över tillgången till domstolshandlingar som en domstolsfunktion. Rättegångsreglerna för domstolarna innehåller bestämmelser om att tredje part måste ansöka hos domstol om tillstånd att få tillgång till domstolshandlingar, och det finns riktlinjer för praxis som behandlar tredje parts tillgång till domstolshandlingar, men dessa är föremål för domstolarnas kontroll.

I Section 6.1 i Freedom of Information Act 1997 (1997 års lag om informationsfrihet) anges emellertid följande: ”Med förbehåll för bestämmelserna i denna lag ska var och en ha rätt att på begäran [därom] beredas tillgång till alla handlingar som innehåller av ett offentligt organ, och den sålunda tilldelade rätten benämns i denna lag rätten till tillgång.”

Enligt nationell lagstiftning är det dessutom möjligt att återuppta förfarandet efter att slutligt utslag har meddelats och/eller möjligheterna till överklagande är uttömda. Detta är möjligt, om än ovanligt, under ett antal begränsade omständigheter, inbegripet vid ansökningar om förlängning av tidsfristen för överklagande (det finns ingen bortre tidsgräns för att inge en sådan ansökan), vid ansökningar om rättelse av ett påstått fel i ett domstolsavgörande eller vid ansökningar om upphävande av ett domstolsavgörande på grund av att det uppnåtts på ett otillbörligt sätt.

Det bör också noteras att ansökningar om tillgång till domstolshandlingar kan göras efter att slutligt utslag har meddelats och/eller möjligheterna till överklagande är uttömda för att genomdriva en uppgörelse eller för att avgöra rimligheten i en begäran om *issue estoppel* [hinder mot att göra gällande en viss fråga som avgjorts i ett tidigare förfarande] eller ett återopande av *res judicata* i senare förfaranden.

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

- 1 Den 9 juli 2016 skrev klaganden till Courts Service of Ireland (domstolstjänsten, Irland) och begärde kopior av parternas yrkanden och genmälen, edsvurna utsagor/bevismaterial, skriftliga inlagor och fullkomnade beslut i målet mellan den andra och den tredje ytterligare deltagaren vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen). Begäran gjordes i enlighet med Århuskonventionen, direktivet och föreskrifterna.
- 2 Den 13 juli 2016 mottog klaganden ett svar på sin begäran, i vilket angavs att Courts Service (domstolstjänsten) efter att ha gått igenom föreskrifterna var av uppfattningen att dessa föreskrifter inte omfattade handlingar som ingetts i samband med domstolsförfaranden och att endast parterna i förfarandet och deras juridiska ombud kunde få tillgång till sådana handlingar.
- 3 Den 18 juli 2016 underrättade klaganden Courts Service (domstolstjänsten) om att den önskade en intern omprövning. Eftersom klaganden inte erhöll något svar

inom en månad, vilket krävs enligt föreskrifterna, ansågs detta vara ett avslag som gav klaganden rätt att överklaga till motparten.

- 4 Klaganden ingav sitt överklagande, daterat den 15 september 2016, till motparten, som bekräftade mottagandet av detta överklagande den 16 september 2016.
- 5 I sitt beslut av den 31 juli 2017 angav motparten att Courts Service (domstolstjänsten) handlar i egenskap av dömande myndighet när det innehar handlingar i avslutade förfaranden, och att Courts Service (domstolstjänsten), när det handlade i denna egenskap, inte var en offentlig myndighet i den mening som avses i Regulation 3.1 i föreskrifterna. I enlighet därmed hade kommissionären ingen behörighet att ompröva Courts Service (domstolstjänsten) beslut avseende begäran om tillgång till miljöinformation.

### **Huvudsakliga argument som anförts av parterna i det nationella målet**

- 6 Klaganden gör gällande att motparten begick ett fel genom att underlåta att ge uttrycket ”egenskap av dömande [...] myndighet” i direktivet en självständig tolkning och genom att nästan helt förlita sig på det faktum att Section 65.3 i 1926 års lag inte definierar någon tidpunkt när Courts Service (domstolstjänsten) kontroll över de begärda handlingarna upphör. Enligt motparten innebär det faktum att 1926 års lag inte anger en slutpunkt för när domstolarnas kontroll över handlingar upphör att Courts Services (domstolstjänsten) i praktiken för alltid kommer att handla i ”egenskap av dömande [...] myndighet” vad beträffar dessa handlingar. Motpartens förhållningssätt var enkelt uttryckt begränsat till: a) att fastställa att EU-domstolen i domen i målet Flachglas undersökte den nationella lagstiftningen för att identifiera vilka funktioner som ministeriet tilldelats i det målet, b) att fastställa vilka nationella bestämmelser som reglerar Courts Service (domstolstjänsten) behörighet i det förevarande målet, c) att slå fast att den tidsmässiga omfattningen av Courts Service (domstolstjänsten) kontroll över handlingar efter att förfarandet har avslutats inte berörs i den nationella lagstiftningen och d) att, utan vidare hänvisning till direktivets syften, lösa denna tvetydighet på ett sätt som helt strider mot direktivets syften och EU-domstolens uttryckliga slutsatser i domen i målet Flachglas.
- 7 Efter domen i målet Flachglas ska dock artikel 2.2 i direktivet läsas på ett funktionellt sätt. EU-domstolen konstaterade i sitt svar på fråga 1 (c) i domen i målet Flachglas att när lagstiftningsförfarandet väl var avslutat hade den logiska grunden för undantaget för ”egenskap av [...] lagstiftande myndighet” också upphört, och utlämning av informationen skulle övervägas med förbehåll för undantagen i artikel 4 i direktivet.
- 8 Direktivet måste ges en vid tolkning mot bakgrund av skälen (1), (9), (11) och (16) samt artikel 1.

- 9 Därutöver konstaterade generaladvokaten i sitt förslag till avgörande i målet Flachglas att direktivet i tveksamma fall ”ska tolkas på ett sådant sätt att insynen och tillgången till information främjas” (punkt 32).
- 10 Begreppet ”i egenskap av dömande [...] myndighet” bör vidare tolkas på ett funktionellt sätt på samma sätt som ”i egenskap av [...] lagstiftande myndighet” tolkades i domen i målet Flachglas. I synnerhet upphör artikel 2.2 att ha verkan när förfarandet har avslutats, liksom den i målet Flachglas omtvistade lagstiftande funktionen. Generaladvokaten anförde i målet Flachglas att även om det är helt i sin ordning att ett domarkollegium överlägger i enrum, måste ”[d]e skäl som ligger till grund för avgörandet [...] offentliggöras, tillsammans med den bevisning och de argument som har beaktats”. För att ta ställning till uttrycket ”egenskap av [...] lagstiftande myndighet” i målet Flachglas rörde sig generaladvokaten i sitt resonemang från ”den dömande sfären” till den lagstiftande sfären.
- 11 I målet Deutsche Umwelthilfe rörde frågan huruvida ”egenskap av [...] lagstiftande myndighet” kunde utvidgas till att omfatta ett organ som, under lagstiftningsförfarandet, hade i uppdrag att utarbeta regleringsinstrument. EU domstolen fann att det fakultativa undantaget i artikel 2.2 i direktivet ”inte [ska] tolkas på så sätt att dess verkningar går utöver vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som bestämmelsen är avsedd att skydda” (punkt 22). EU domstolen konstaterade också att undantaget syftade till att säkerställa ett välfungerande förfarande för antagande av lagar, och att detta måste ”[leda] till en restriktiv tolkning, enligt vilken endast förfaranden som kan leda till att en lag eller en bestämmelse av motsvarande rang omfattas av artikel 2 punkt 2 andra stycket första meningen i direktiv 2003/4” (punkt 28).
- 12 EU-domstolen drog slutsatsen att skyddet för organ som handlar i egenskap av lagstiftande myndighet inte alls gällde ett lagstiftande organ med uppdrag att utarbeta regleringsinstrument, eftersom detta organ inte deltog i ett lagstiftningsförfarande på det sätt som förutsågs i direktivet, eftersom ”[d]et är [...] lagstiftningsförfarandets särställning och specifika egenskaper som, vad gäller rätten till information enligt Århuskonventionen och direktiv 2003/4, motiverar den särskilda ordningen för rättsakter som antas av en myndighet när denna handlar som lagstiftande myndighet” (punkt 29).
- 13 I målet API vägrade kommissionen att ge tillgång till domstolshandlingar i pågående och avslutade förfaranden med hänvisning till artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, som har följande lydelse: ”Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för ... rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning”. Vad beträffar kategorin avslutade förfaranden fann EU-domstolen att denna motivering inte kunde tillämpas i fråga om sådana förfaranden eftersom ”[det] [...] inte längre [finns] anledning att presumera att ett utlämnande av inlagorna kan undergräva domstolens dömande verksamhet, eftersom denna är avslutad när förfarandet har avslutats” (punkt 131) (se även generaladvokatens förslag till avgörande i detta mål, punkt 31). Domen i målet kommissionen/Breyer bekräftar entydigt principerna i domen i målet API.



- 14 Även EU-domstolen omfattas av Århusförordningen och det noterades vid den muntliga förhandlingen i det nationella målet att motpartens skriftliga inlagor inte på ett korrekt sätt återspeglade den rättsliga hållningen i fråga om tillgång till handlingar från EU:s institutioner enligt unionens rättsordning, eftersom de inte hänvisade till effekterna av Århuskonventionen i sina resonemang kring förordning (EG) nr 1049/2001.
- 15 Slutligen är det möjligt att tolka Section 65 i 1926 års lag på ett sätt som är förenligt med EU-domstolens avgörande i målet Flachglas, eftersom denna Section inte säger något om den tidsmässiga omfattningen av domstolarnas kontroll. Om så inte är fallet ska den inte tillämpas (dom av den 4 december 2018, Minister for Justice and Equality och Commissioner of the Garda Síochána, C378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Motparten å sin sida accepterar också att begreppet ”egenskap av dömande [...] myndighet” är ett självständigt begrepp i EU-lagstiftningen. Det är emellertid nödvändigt att beakta det relevanta ”rättsliga och konstitutionella system” som fastställs i nationell lagstiftning för att avgöra om verksamheten i fråga faller inom ramen för det autonoma begreppet ”egenskap av dömande [...] myndighet” i unionslagstiftningen (se generaladvokatens förslag till avgörande i målet Flachglas, punkt 62, och domen i målet Fish Legal, punkt 48).
- 17 I ”The Aarhus Convention: An Implementation Guide” (Århuskonventionen: en genomförandeguide) anges att definitionen av ”offentlig myndighet” inte innefattar organ eller institutioner som handlar i egenskap av dömande myndighet. Även om guiden inte är bindande, kan den betraktas som ett förklarande dokument (domen i målet Fish Legal, punkt 38).
- 18 Enligt unionslagstiftningen anses utövandet av kontroll över tillgången till domstolshandlingarna efter att slutligt utslag har meddelats och möjligheterna till överklagande är uttömda innebära att handla i ”egenskap av dömande [...] myndighet”. Såsom konstaterades i domen i målet API finns EU-domstolen inte med bland de institutioner som enligt artikel 255 EG omfattas av nämnda skyldigheter ”av just hänsyn till arten av den dömande verksamhet som domstolen ska bedriva” (punkt 82).
- 19 Unionsdomstolarna omfattas, enligt artikel 15.3 FEUF, av rätten till tillgång endast ”när de utövar sina administrativa funktioner”.
- 20 I artikel 23.1 f i den allmänna dataskyddsförordningen föreskrivs att det ska vara möjligt att i unionsrätten eller i en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet omfattas av, införa en lagstiftningsåtgärd som begränsar tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i förordningen ”om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa [...] f) skydd av rättsväsendets oberoende och rättsliga åtgärder”.

- 21 Såsom EU-domstolen fann i målet kommissionen/Breyer föreskrivs det ”inte i stadgan för Europeiska unionens domstol och inte heller i unionsdomstolarnas rättegångsregler [...] någon rätt för tredje man att få tillgång till inlagor som getts in i domstolsförfaranden” (punkt 45).
- 22 I artikel 38.2 i tribunalens rättegångsregler föreskrivs att ”[u]tomstående personer, vare sig de är privaträttsliga eller offentligrättsliga subjekt, får ta del av akten i målet endast om tribunalens ordförande, efter att ha hört rättegångsdeltagarna, har gett dem uttryckligt tillstånd till detta”.
- 23 Även om Århuskonventionen är tillämplig på EU-domstolen sträcker den sig inte längre än till artikel 15.3 FEUF, enligt vilken EU-domstolen endast omfattas av Århuskonventionen när den utövar sina administrativa funktioner.
- 24 Unionslagstiftningen förlitar sig också på principen om domstolarnas oavhängighet. I domen i målet LM hänvisar EU-domstolen till vad den beskriver som den ”externa” aspekten av oavhängigheten, vilken förutsätter att domstolsinstansen ”fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställd någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll och att den således är skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden” (punkt 63).
- 25 I målet Flachglas gör generaladvokaten åtskillnad mellan att handla i en funktionell och en strukturell egenskap av lagstiftande eller dömande myndighet.
- 26 I domen i målet Flachglas slog EU-domstolen fast att begreppet ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet” skulle ges en ”funktionell tolkning” (punkt 49). Detta innebar, att även om de ministerier som var föremål för bedömning i målet Flachglas inte var strukturellt lagstiftande, skulle de ändå ha rätt att utnyttja undantaget när de handlade i funktionell egenskap av lagstiftande myndighet. Följaktligen ansåg EU-domstolen att ministerier kan anses handla i ”egenskap av ... lagstiftande myndighet” ”i den mån de deltar i lagstiftningsförfarandet” (punkt 51). Med andra ord begränsades undantaget till faktiskt handlande i egenskap av lagstiftande myndighet.
- 27 När det däremot gäller en strukturellt lagstiftande myndighet, konstaterade generaladvokaten i målet Flachglas att det inte bör anses finnas någon tidsmässig begränsning i fråga om dess verksamhet som ”lagstiftande myndighet”. Härvid konstaterade generaladvokaten följande (punkt 73): ”Jag skulle vilja ställa situationen för sådana organ i kontrast till situationen för sådana organ som, enligt en strukturell definition, utgör en del av själva den lagstiftande församlingen. När det gäller antagande av lagstiftning, och den lagstiftning som antas, handlar organ som utgör en del av den lagstiftande församlingen uteslutande i egenskap av lagstiftande myndighet. Den verksamhet de bedriver i denna egenskap är en verksamhet som tidsmässigt saknar början eller slut. Det finns därför ingen



tidsmässig begränsning av möjligheten att undanta dem från definitionen av offentlig myndighet i den mening som avses i direktivet.”

- 28 Denna kommentar från generaladvokaten behandlades inte av EU-domstolen. Kommentaren antyder dock att tillämpningen av artikel 2.2 inte kan begränsas tidsmässigt vad avser organ som handlar i strukturell ”egenskap av dömande [...] myndighet”.
- 29 Vad avser klagandens argument rörande behovet av en vid tolkning av direktivet kan syftet med direktivet endast uppfyllas inom ramen för dess materiella tillämpningsområde, vilket utesluter verksamhet som bedrivs i ”egenskap av dömande [...] myndighet”.
- 30 Klagandens förhållningssätt tar inte hänsyn till syftet med undantaget för ”egenskap av dömande [...] myndighet” i artikel 2.2 och i synnerhet inte till att domstolsförfaranden ska förlöpa smidigt.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 31 Tvistefrågan rör huruvida domstolshandlingar innehas av Court Service of Ireland (domstolstjänsten, Irland) i ”egenskap av dömande [...] myndighet”, i den mening som avses i artikel 2.2 i direktivet, efter att slutligt utslag har meddelats och möjligheterna till överklagande är uttömda i förfarandet. I den mån det går att fastställa har denna fråga aldrig övervägts av EU-domstolen eller av domstolar i andra medlemsstater.