

Sag C-84/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

8. februar 2022

Forelæggende ret:

High Court (ret i første instans, Irland)

Afgørelse af:

8. februar 2022

Sagsøger:

Right to Know CLG

Sagsøgte:

An Taoiseach

Hovedsagens genstand

Sagsøgeren i hovedsagen, en virksomhed ved navn Right to Know CLG, har anlagt et søgsmål mod sagsøgte, An Taoiseach, til retslig efterprøvelse af en administrativ afgørelse om at give afslag på en anmodning om adgang til dokumenter, der omhandler drøftelser i regeringens ministerkabinet vedrørende Irlands drivhusgasemissioner fra 2002 til 2016. Anmodningen om adgang til dokumenter var baseret på national lovgivning, nemlig European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. No 133/2007 af 28. marts 2007) (Regulations 2007-2018 om De Europæiske Fællesskaber (Adgang til miljøoplysninger)), der gennemfører 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 (herefter »miljøoplysningsdirektivet«).

Indhold og retsgrundlag for anmodningen

Anmodningen er fremsat i henhold til artikel 267 TFEU. Den forelæggende ret ønsker en fortolkning af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e), og artikel 4, stk. 2, litra a), angående begrebet »interne meddelelser« og begrebet offentlige myndigheders »sagsbehandling«, med henblik på anvendelse af direktivets bestemmelser om forpligtelsen til offentliggørelse af oplysninger om emissioner til miljøet. Den forelæggende ret behandler endvidere en række processuelle anbringender, som sagsøgte har fremført, angående res judicata [(herefter »princippet om retskraft«)], som en hindring for yderligere procedurer, herunder issue estoppel [(afskærelse af anbringender, herefter »afskærelse af anbringender (issue estoppel)«)], hvorved en part kan nægtes adgang til at anfægte faktiske eller retlige spørgsmål, der allerede er blevet afgjort mod denne part i tidligere sager.

Præjudicielle 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 artikel 4, stk. 1, litra e), og artikel 4, stk. 2, litra a), 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?

(2) Rækker princippet om retskraft (som drøftet i Köbler, sag C-224/01, ECLI: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 direktiv 2003/4/EF 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?

Bestemmelser i EU-retten og den anførte retspraksis

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 (EUT 2003, L. 41, s. 26).

Dom af 20. januar 2021, Land Baden-Württemberg (interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Szpunar i Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Sharpston i Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

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

Dom af 16. marts 2006, Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Dom af 30. september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513

Bestemmelser i national ret og den anførte retspraksis

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. No 133/2007) (28. marts 2007)

Den irske forfatning, artikel 28

Attorney General mod Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach mod Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG mod An Taoiseach [2018] IEHC 372

McCauley mod McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486

Arklow Holidays Ltd mod An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Kort fremstilling af de fatiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Right to Know CLG anmodede den 8. marts 2016 om adgang til alle de dokumenter, der angår ministerkabinetts drøftelser vedrørende Irlands drivhusgasemissioner fra 2002 til 2016. Ifølge den forelæggende ret skal henvisning til »ministerkabinetet« forstås som medlemmer af den udøvende magt.
- 2 Denne anmodning blev endelig afvist i juni 2016 efter en intern prøvelsesprocedure. Sagsøgeren anlagde derefter sag til retslig efterprøvelse af denne afgørelse ved High Court (ret i første instans).
- 3 Ved dom af 1. juni 2018, Right to Know CLG mod An Taoiseach ([2018] IEHC 372; herefter »den første klagesag«) hjemviste High Court (ret i første instans) afgørelsen til beslutningstageren til fornyet vurdering. High Court (ret i første instans) konstaterede bl.a., at beslutningstageren havde tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en afvejning af interesser, som fastsat i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, der indebærer, at der skal foretages en afvejning af den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, over for interessen i tavshedspligt, som varetages ved at afslå udlevering. Dommen afsagt af High Court (ret i første instans) fastsatte endvidere, 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, ikke fandt anvendelse.
- 4 Den besluttende myndighed meddelte ved afgørelse af 16. august 2018 delvis adgang til de forespurgte dokumenter. Sagsøgte anlagde derefter søgsmål angående retslig efterprøvelse af denne afgørelse, der er genstand for hovedsagen ved den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Sagsøgeren har i det væsentligste gjort gældende, at møder i ministerkabinetet udgør »sagsbehandling«, som omhandlet i miljøoplysningsdirektivet, samt at referater fra disse møder er omfattet af forpligtelsen til offentliggørelse af oplysninger, i det omfang de angår oplysninger om emissioner til miljøet. Sagsøgeren forkaster endvidere sagsøgtes processuelle anbringender som ubegrundede.
- 6 Sagsøgte har gjort gældende, at referater fra møder i ministerkabinetet udgør »interne meddelelser«, som omhandlet i miljøoplysningsdirektivet, og derfor ikke er omfattet af forpligtelsen til offentliggørelse, selv hvis de angår emissioner til miljøet. Det er i stedet blevet gjort gældende, at offentliggørelse er betinget af den afvejningstest, som direktivet foreskriver.

- 7 Sagsøgte advokater har endvidere anført en række processuelle anbringender. Sagsøgte har i særdeleshed gjort gældende, at sagsøgeren skulle have benyttet sig af en lovfæstet klageret til Commissioner for Environmental Information (kommissæren for miljøoplysninger, Irland), inden søgsmålet ved High Court (ret i første instans) blev anlagt. Sagsøgte har endvidere bl.a. gjort gældende, at spørgsmålet angående den korrekte betegnelse for møder i regeringen allerede er blevet endeligt afgjort af High Court (ret i første instans) i to domme, hvoraf den ene omfattede sagsøgeren. Det er derfor blevet gjort gældende, at spørgsmålet er omfattet af bindende præcedens. Det er også blevet gjort gældende, at princippet om retskraft afskærer sagsøgeren fra at anlægge ny sag angående dette spørgsmål efter den første retsafgørelse herom.

Kort fremstilling af begrundelsen i anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 8 Ifølge den forelæggende ret vedrører det væsentligste spørgsmål, der skal afgøres i hovedsagen, de omstændigheder, hvorunder det nationale forfatningsmæssige krav om, at drøftelser under møder i den irske regering forbliver fortrolige, eventuelt må vige for kravene i miljøoplysningsdirektivet. Svaret på dette spørgsmål afhænger i høj grad af, hvordan drøftelser under møder i den irske regering betegnes i henhold til dette direktiv. Sagens parter er uenige om, hvorvidt disse drøftelser bør betegnes som offentlige myndigheders »interne meddelelser« [artikel 4, stk. 1, litra e)], eller som offentlige myndigheders »sagsbehandling« [artikel 4, stk. 2, litra a)].
- 9 Den forelæggende ret mener ikke, at fortolkningen af disse to begreber i miljøoplysningsdirektivet er åbenlys. Efter dens opfattelse er især skillelinjen mellem »interne meddelelser« og fortrolig »sagsbehandling« uklar. Den forelæggende ret kan ikke uden vejledning fra Domstolen angående fortolkningen af miljøoplysningsdirektivet endeligt afgøre, hvilken kategori referaterne fra møder i den irske regering er omfattet af.
- 10 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der er stærke begrundelser for at konkludere, at møder i den irske regering udgør netop den type fortrolig, drøftende sagsbehandling, som er tiltænkt med miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra a). Artikel 28, stk. 4, nr. 2, i den irske forfatning tillader regeringen at »mødes og handle som en kollektiv enhed«. Formålet med disse møder er, som Supreme Court (øverste domstol, Irland) konstaterede i Attorney General mod Hamilton [1993] 2 I.R. 250, at give regeringsmedlemmer mulighed for fuld, fri og ærlig diskussion inden de træffer beslutninger.
- 11 Den forelæggende ret mener, at der er et stærkt argument for, at møder i den irske regering er tættere på den type overvejelsesproces, som er omfattet af begrebet »sagsbehandling«. Eftersom møder i regeringen har en særlig forfatningsstatus, kan de ikke med sikkerhed betegnes som »interne meddelelser«. Den forelæggende ret er dog ikke i stand til at nå frem til en endelig afgørelse af dette spørgsmål foruden en præjudiciel afgørelse fra Domstolen.

- 12 Den forelæggende ret anmoder derudover om vejledning fra Domstolen angående, hvorvidt et anbringende om princippet om retskraft, i form af afskærelse af anbringender (issue estoppel), kan tages i betragtning, såfremt dette kunne lede til, at en national domstols fejlfortolkning af miljøoplysningsdirektivet ikke berigtiges. Den forelæggende ret ønsker i særdeleshed oplyst om princippet om retskraft rækker ud over domskonklusionen i den tidligere dom, og derudover omfatter de faktiske omstændigheder og den retlige kvalificering i den tidligere dom. Dommen afsagt af High Court (ret i første instans, Irland) i den første klagesag indeholdt ikke en endelig retlig afgørelse med hensyn til sagsøgerens ret til adgang til de relevante referater i henhold til de nationale bestemmelser, der gennemfører miljøoplysningsdirektivet. Spørgsmålet om adgang til de relevante referater blev derimod hjemvist til den oprindelige beslutningstager til genovervejelse. Den første dom afgjorde dog et bestemt retsligt spørgsmål mod sagsøgeren, nemlig at møder i regeringen, inden for rammerne af miljøoplysningsdirektivet, skal betragtes som offentlige myndigheders »interne meddelelser«. Denne konstatering er væsentlig eftersom kravet angående forpligtelsen til offentliggørelse af referater, der indeholder oplysninger om emissioner til miljøet, ikke fandt anvendelse.
- 13 En streng anvendelse af princippet om afskærelse af anbringender (issue estoppel) kunne ifølge den forelæggende ret eventuelt lede til, at en tilsidesættelse af EU-retten ikke bliver berigtiget. Det væsentligste element i sagsøgerens anbringende er, at dommen i den første klagesag, i forhold til miljøoplysningsdirektivet, betegner møder i regeringen fejlagtigt, hvilket leder til, at forpligtelsen til offentliggørelse af referater, der indeholder oplysninger om emissioner til miljøet, fejlagtigt ikke fandt anvendelse. Såfremt dette klagepunkt er begrundet, men sagsøgeren ikke i nærværende sag tillades at følge op på dette, ville den nationale rets fejlfortolkning af miljøoplysningsdirektivet ikke blive berigtiget.
- 14 Eftersom et af de væsentligste formål, der ligger til grund for Domstolens praksis angående princippet om retskraft, er at sikre »stabiliteten i retsforhold«, er begrundelsen for anvendelsen af princippet om retskraft ifølge den forelæggende ret væsentligt begrænset i nærværende sags omstændigheder. Spørgsmålet om adgang til relevante referater blev ikke endeligt afgjort i dommen i den første klagesag. Spørgsmålet blev derimod hjemvist til beslutningstageren til genovervejelse (om end dette skete på baggrund af, at møderne i regeringen skal betragtes som en offentlig myndigheds »interne meddelelser«), og ledte til en ny afgørelse den 16. august, der nu anfægtes i hovedsagen.