

Mål C-84/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

8 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 februari 2022

Klagande:

Right to Know CLG

Motpart:

An Taoiseach

Saken i det nationella målet

Den talan som klaganden, bolaget Right to Know CLG, väckt mot An Taoiseach avser klagandens begäran om omprövning av ett administrativt beslut med avslag på dess begäran om tillgång till handlingar, vilka återger diskussioner inom regeringens ministerkabinett angående Irlands utsläpp av växthusgaser under perioden 2002–2016. Begäran om tillgång till handlingar ingavs med stöd av nationell lagstiftning, det vill säga European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. nr 133/2007 of 28 March 2007) (2007 års gemenskapsrättsliga förordningar (Tillgång till miljöinformation) S.I. nr 133/2007 av den 28 mars 2007), varigenom 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 miljöinformationsdirektivet) införlivats med irländsk rätt.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran har framställts i enlighet med artikel 267 FEUF. Den hänskjutande domstolen söker vägledning beträffande tolkningen av artiklarna 4.1 e och 4.2 a i miljöinformationsdirektivet, särskilt vad gäller begreppen ”interna meddelanden” och ”förfaranden” vid en offentlig myndighet, för att avgöra huruvida direktivets bestämmelser om obligatoriskt eller icke-obligatoriskt utlämnande av information om utsläpp i miljön är tillämpliga i förevarande fall. Den hänskjutande domstolen ska även pröva ett antal invändningar om rättegångshinder som svaranden framställt, avseende att *res judicata* – inklusive i form av estoppel avseende en rätts- eller sakfråga – utgör hinder för fortsatta förfaranden, vilket innebär att en part kan hindras från att på nytt ta upp en rätts- eller sakfråga som har avgjorts i förhållande till den parten i ett tidigare förfarande.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

”1) Ska protokoll från formella sammanträden inom det verkställande utskottet i en medlemsstats regering, där regeringsledamöterna är skyldiga att sammanträda och agera som en kollektiv myndighet, vid en begäran om tillgång till miljöinformation som återfinns i dessa protokoll, anses utgöra en offentlig myndighets ”interna meddelanden” eller ”förfaranden” i den mening som avses i artikel 4.1 e respektive artikel 4.2 första stycket led a 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?

2) Sträcker sig principen om *res judicata* (såsom den definierats i Köbler, mål C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 och senare rättspraxis) utöver den tidigare domens domslut eller dispositiva del, och omfattar den således även de faktiska och rättsliga slutsatser som dragits i den tidigare domen? Med andra ord, omfattar principen om *res judicata* endast estoppel avseende föremålet för talan, eller omfattar den även estoppel avseende rätts- och sakfrågor?

3) I ett pågående förfarande om påstådd bristande efterlevnad av direktiv 2003/4/EG, med anledning av en begäran om utlämnande av miljöinformation där en sökande har fått ett beslut ogiltigförklarat och vunnit framgång med vissa grunder baserade på unionsrätten, medan andra sådana grunder inte har godtagits, utgör unionsrätten, i synnerhet effektivitetsprincipen, hinder mot en nationell bestämmelse om *res judicata* som grundas på estoppel avseende rätts- och sakfrågor och som innebär att en nationell domstol, i ett nytt förfarande avseende ett senare beslut om samma begäran, måste slå fast att sökanden inte får återropa de grunder baserade på unionsrätten som inte godtagits i det tidigare förfarandet men som likväl inte överklagats?

4) Påverkas svaret på fråga 3 av följande omständigheter i) inget förhandsavgörande inhämtades från EU-domstolen, och ii) ingen av parterna har upplyst den nationella domstolen om relevant rättspraxis från EU-domstolen?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

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 (EUT L 41, s. 26)

Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden), C-619/19, EU:C:2021:35

Förslag till avgörande av generaladvokat Szpunar i målet Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

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

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

Dom av den 16 mars 2006, Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)

Anförda nationella bestämmelser och anförd praxis från nationella domstolar

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. No 133/2007) (28 March 2007) (2007 års gemenskapsrättsliga förordningar (Tillgång till miljöinformation) S.I. nr 133/2007 av den 28 mars 2007)

Irlands konstitution, artikel 28

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

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

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

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

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

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

- 1 Right to Know CLG ingav den 8 mars 2016 en begäran om tillgång till samtliga handlingar som återger kabinettets diskussioner om Irlands utsläpp av växthusgaser under perioden 2002–2016. Enligt den hänskjutande domstolen ska

hänvisningen till ”kabinetten” förstås så, att det är ledamöterna i regeringens verkställande utskott som avses.

- 2 Denna begäran avslogs slutligen i juni 2016 efter ett internt granskningsförfarande. Klaganden väckte då talan vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen) för att få till stånd en omprövning av detta beslut.
- 3 Genom dom av den 1 juni 2018, *Right to Know CLG mot An Taoiseach* ([2018] IEHC 372, nedan kallat det första omprövningsförfarandet), återförvisade High Court beslutet till beslutsfattaren för förnyad prövning. High Court ansåg bland annat att beslutsfattaren inte hade gjort en sådan intresseavvägning som krävs enligt artikel 4 i miljöinformationsdirektivet, och som innebär att allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut ska vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. I High Courts avgörande fastställdes också att den irländska regeringens sammanträden skulle anses utgöra en offentlig myndighets ”interna meddelanden”, med följderna att det obligatoriska utlämnande av handlingar innehållande information om utsläpp i miljön som föreskrivs i miljöinformationsdirektivet inte var tillämpligt.
- 4 Genom beslut av den 16 augusti 2018 beviljade det beslutsfattande organet delvis tillgång till de begärda handlingarna. Klaganden begärde därefter att det beslutet skulle omprövas, vilket utgör föremålet för talan i målet vid den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 5 Klaganden hävdar i huvudsak att kabinettsammanträden ska anses utgöra ”förfaranden” i den mening som avses i miljöinformationsdirektivet, och att protokoll från sådana sammanträden bör omfattas av kravet på obligatoriskt utlämnande när de innehåller uppgifter om utsläpp i miljön. Klaganden anser även att motparten inte kan vinna framgång med sina invändningar om rättegångshinder.
- 6 Motparten gör gällande att protokoll från kabinettsammanträden ska anses utgöra ”interna meddelanden” i den mening som avses i miljöinformationsdirektivet, och att de således inte omfattas av kravet på offentliggörande även när de innehåller uppgifter om utsläpp i miljön. Motparten menar istället att frågan huruvida sådana uppgifter ska lämnas ut ska avgöras genom den intresseavvägning som föreskrivs i direktivet.
- 7 Motpartens ombud har även framställt ett antal invändningar om rättegångshinder. Motparten hävdar i synnerhet att klaganden borde ha uttömt sin lagstadgade rätt att överklaga till Commissioner for Environmental Information (Ombudsmannen för miljöinformationsfrågor) innan vederbörande väckte talan vid High Court. Motparten anser också att frågan om den korrekta definitionen av regeringens sammanträden redan har avgjorts slutgiltigt genom två domar från High Court, varvid klaganden själv var part i ett av de mål som resulterade i dessa domar. Den

frågan ska således anses vara avgjord genom ett vägledande prejudikat. Motparten gör dessutom gällande att *res judicata* hindrar klaganden från att återigen ta upp denna fråga i det nu aktuella förfarandet sedan det första omprövningsförfarandet avgjorts.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Enligt den hänskjutande domstolen avser den huvudsakliga frågan i det nationella målet under vilka omständigheter, om ens några, kraven i miljöinformationsdirektivet ska anses ha företräde framför det krav som uppställs i den irländska konstitutionen på att diskussioner som förs vid den irländska regeringens sammanträden ska förbli konfidentiella. Svaret på denna fråga beror till stor del på hur diskussioner som förs vid den irländska regeringens sammanträden ska karaktäriseras vid tillämpningen av detta direktiv. Det är stridigt mellan parterna huruvida sådana diskussioner ska anses utgöra en offentlig myndighets "interna meddelanden" (artikel 4.1 e) eller "förfaranden" (artikel 4.2 a).
- 9 Den hänskjutande domstolen anser att det inte är uppenbart hur dessa två begrepp i miljöinformationsdirektivet ska tolkas. Nämda domstol anser i synnerhet att gränsdragningen mellan "interna meddelanden" och konfidentiella "förfaranden" är oklar. I avsaknad av vägledning från EU-domstolen om tolkningen av miljöinformationsdirektivet kan den hänskjutande domstolen inte slutgiltigt avgöra vilken kategori protokoll från den irländska regeringens sammanträden ska anses tillhöra.
- 10 Den hänskjutande domstolen är av uppfattningen att det finns starka skäl för slutsatsen att den irländska regeringens sammanträden utgör just den typ av konfidentiella förfaranden för överläggningar som avses i artikel 4.2 a i miljöinformationsdirektivet. Enligt artikel 28.4.2° i den irländska konstitutionen ska regeringen "sammanträda och agera som en kollektiv myndighet". I domen *Attorney General mot Hamilton* [1993] 2 I.R. 250 slog Supreme Court of Ireland (Högsta domstolen, Irland) fast att dessa sammanträden syftar till att regeringens ledamöter ska kunna föra oinskränkta, fria och oppriktiga diskussioner innan de fattar sina beslut.
- 11 Den hänskjutande domstolen anses att det finns starka argument för att den irländska regeringens sammanträden närmast hör till den typ av överläggningar som ska anses omfattas av begreppet "förfaranden". Med tanke på den höga konstitutionella status som regeringens sammanträden åtnjuter kan de inte utan vidare placeras i kategorin "interna meddelanden". Den hänskjutande domstolen kan dock inte komma till ett slutgiltigt avgörande i denna fråga utan att ha inhämtat ett förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 12 Som en separat fråga söker den hänskjutande domstolen även klarhet i huruvida en invändning om *res judicata*, i form av estoppel avseende rätts- och sakfrågor, kan åberopas om detta innebär att en eventuell felaktig tolkning av

miljöinformationsdirektivet från en nationell domstols sida inte kan korrigeras. Den hänskjutande domstolen söker i synnerhet klarhet i huruvida principen om *res judicata* sträcker sig utöver den tidigare domens domslut, och således även ska anses omfatta de faktiska och rättsliga bedömningar som gjorts i den tidigare domen. I förevarande fall medförde domen från High Court of Ireland i det första omprövningsförfarandet inte ett slutligt rättsligt avgörande av frågan huruvida klaganden har rätt att få tillgång till de aktuella handlingarna enligt de nationella bestämmelser som införlivar miljöinformationsdirektivet med irländsk rätt. Frågan om tillgång till de aktuella handlingarna återförvisades i stället till den ursprungliga beslutsfattaren för omprövning. I den första domen avgjordes dock en identifierad rättsfråga, det vill säga att vid tillämpningen av miljöinformationsdirektivet ska regeringens sammanträden anses utgöra en offentlig myndighets ”interna meddelanden”. Denna definition medförde att kravet på obligatoriskt utlämnande av handlingar som innehåller information om utsläpp i miljön inte var tillämpligt.

- 13 Enligt den hänskjutande domstolen kan en strikt tillämpning av estoppel avseende rätts- och sakfrågor i förevarande fall leda till att en överträdelse av EU-rätten inte korrigeras. Klaganden har i huvudsak hävdad att genom domen i det första omprövningsförfarandet definierades regeringens sammanträden felaktigt enligt miljöinformationsdirektivet, med följderna att kravet på obligatoriskt utlämnande av handlingar avseende utsläpp i miljön inte tillämpades trots att så borde ha skett. Om det finns fog för denna invändning men klaganden hindras från att framställa den inom ramen för det aktuella förfarandet, kommer en nationell domstols feltolkning av miljöinformationsdirektivet inte korrigeras.
- 14 Den hänskjutande domstolens anser att med hänsyn till att ett av de främsta målen som fastställts i EU-domstolens rättspraxis i fråga om *res judicata* är att säkerställa ”stabiliteten i rättsliga förhållanden”, försvagas skälen att tillämpa doktrinen om *res judicata* avsevärt i förevarande fall. Frågan om tillgång till de aktuella handlingarna avgjordes inte slutgiltigt genom domen i det första omprövningsförfarandet. Ärendet återförvisades istället till beslutsfattaren för omprövning (dock med utgångspunkten att regeringens sammanträden lämpligen ska karakteriseras som en offentlig myndighets ”interna meddelanden”), och resulterade i det senare beslutet av den 16 augusti 2018, som nu överklagats inom ramen för målet vid den nationella domstolen.