

MRF 2023.197

EU-Domstolens dom af 23. november 2023, 4. afd., sag C-84/22, Right to Know

Miljøoplysningsdirektivets art. 4(1)(e) om mulighed for at undtage "interne meddelelser" fra aktindsigt omfatter ikke undtagelsen for fortrolige oplysninger i sagsbehandling efter art. 4(2)(a), hvorefter oplysninger om emissioner til miljøet ikke kan undtages fra aktindsigt. Begge undtagelser kan kun bruges efter konkret afvejning. EU-retten anerkender retskraft af nationale domme, uanset at dommen er afsagt ved tilsidesættelse af forelæggelsespligten efter TEUF art. 267(3).

Sagen omhandlede en irsk NGO (Right to Know), der med henvisning til miljøoplysningsdirektivet (2003/4) havde anmodet om udlevering af referater fra regeringsmøder i den irske regering, hvilket i første omgang blev afslået. Right to Know indbragte afslaget for en irsk domstol, der lagde til grund, at anmodningen var omfattet af undtagelsen i direktivets art. 4(1)(e) vedr. 'interne meddelelser', hvorfor afslaget krævede en konkret begrundelse baseret på en afvejning af fordele og ulemper ved at meddele aktindsigt, hvorfor sagen blev hjemvist. Herefter blev dele af anmodningen om oplysninger imødekommet af premierministeren, men afslaget blev igen indbragt for en irsk domstol, hvor Right to Know gjorde gældende, at forholdet i stedet skulle bedømmes efter miljøoplysningsdirektivets art. 4(2)(a) om en myndigheds fortrolige oplysninger. Den irske domstol lagde til grund, at det ikke var muligt at nægte at udlevere oplysninger om emissioner til miljøet, og at det som følge heraf ikke var muligt at tilbageholde disse oplysninger, men fandt på den anden side, at referater fra møder i regeringen kan være omfattet af undtagelsen for fortrolige oplysninger. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt referater fra regeringsmøder hører under undtagelsen i undtagelsen i art. 4(1)(e) om 'interne meddelelser' eller art. 4(2)(a) om 'myndigheders sagsbehandling'. På baggrund af sagens forløb blev tillige rejst spørgsmål om retskraften af den første upåankede dom i forhold til effektivitets- og ækvivalensprincippet og betydningen af, at der ikke i den første

dom var sket præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. I forhold til klassificeringen af referater fra regeringsmøder fastslog EU-Domstolen, at undtagelsen i art. 4(2)(a) for sagsbehandling er lex specialis i forhold til art. 4(1)(e) om interne meddelelser, og at undtagelsen i art. 4(2)(a) alene gælder oplysninger, der udveksles i de sidste etaper i en beslutningsprocedure, der må anses for sagsbehandling. Samtidig afviste EU-Domstolen, at undtagelserne kan anvendes kumulativt. I forhold til retskraftsspørgsmålet fastslog EU-Domstolen, at retskraft af domme og dermed deres endelighed ikke er i modstrid med EU-retten, uanset at retskraften hindrer opfyldelse af EU-retlige forpligtelser. Dette gælder også, selv om den retskraftige dom er afsagt ved tilsidesættelse af pligten til at foretage præjudiciel forelæggelse efter TEUF art. 267(3), da sådanne brud på EU-retten kan imødegås ved den af EU-Domstolen udviklede praksis om medlemsstaternes erstatningsansvar (præmis 76). Såfremt der efter national ret er mulighed for at genoptage en retskraftig dom under visse betingelser, og disse betingelserne er opfyldt, har de nationale domstol imidlertid pligt til at gøre brug heraf. Hvis dette var tilfældet for irsk ret, og den forelæggende irske domstol måtte finde, at den omhandlede anmodning om oplysninger ikke var omfattet af undtagelsen for 'interne meddelelser', skulle den irske domstol derfor tillade Right to Know at forfølge dette spørgsmål i den konkrete sag (præmis 78-81).

Kommentar: Dommens stillingtagen til retskraft har principiel rækkevidde, da den angår de tilfælde, hvor en national domstol afsiger en dom, der er i modstrid med gældende EU-regler. Med dommen præciseres, at selv om især det EU-retlige effektivitetsprincip kunne begrunde, at retskraften af dommen efterfølgende kan anfægtes, indtager retskraften en så central rolle i medlemsstaternes retsorden, at den kan begrænse EU-rettens fulde gennemslagskraft, således at mulighed for genoptagelse af retskraftig dom kun kan ske inden for rammerne af den nationale retsorden. Det følger dog samtidig af dommen, at hvis den nationale dom må anses for en kvalificeret overtrædelse af EU-retten, og der samtidig er sket en tilsidesættelse af pligten til præjudiciel forelæggelse efter TEUF art. 267(3),

kan medlemsstaten blive erstatningsansvarlig for det adækvate tab, som dommen har påført en part i sagen. Dette betyder også, at selv om en dom om medlemsstatens erstatningsansvar for en tidligere afsagt EU-stridig dom må indebære en præjudiciel stillingtagen til den tidligere dom, ændrer det ikke ved retskraften af tidligere dom, ud over hvad der måtte følge af national rets muligheder for genoptagelse, jf. også Fenger: U 2011B.313 (s. 316 f.).

*I forhold til sagens konkrete EU-retlige spørgsmål om adgang til miljøoplysninger indeholder dommen ingen nærmere oplysninger, ud over at det drejer sig om referater fra et regeringsmøde, hvor der tilsyneladende også er indgået oplysninger om emissioner til miljøet. Dommen bekræfter tidligere praksis om, at dokumenter kun kan undtages efter en konkret vurdering og begrundelse, jf. ligeledes sag C-619/19 (**MRF 2021.29**). Men dommen viser tillige, at hvor et referat fra et regeringsmøde indeholder miljøoplysninger, gælder miljøoplysningsdirektivets hovedregel. Det fremgår videre, at mødereferatet ikke kan klassificeres som interne meddelelser i forhold til miljøoplysningsdirektivet, hvis udvekslingen på det omhandlede regeringsmøde er en del af den afsluttende sagsbehandling, som munder ud i en afgørelse. Den nærmere afgrænsning af dette kriterium er efter dommen ikke helt klar, men forekommer ganske vidtgående og vil nok kræve nogle genovervejelser i sager om aktindsigt fra bl.a. møder i Miljøministeriets ledelse, hvor det må antages, at det er almindeligt at fremlægge bl.a. oplysninger om emissioner til miljøet som f.eks. i den aktuelle diskussion om vandmiljøets tilstand.*



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

23. november 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Århuskonventionen – direktiv 2003/4/EF – offentlig adgang til miljøoplysninger – afslag på en anmodning om oplysninger – referater fra en række møder i en regering – drøftelser om drivhusgasemissioner – artikel 4, stk. 1 og 2 – undtagelser fra retten til adgang til oplysninger – begreberne »interne meddelelser« og »offentlige myndigheders sagsbehandling« – søgsmål – annullation af afgørelsen om afslag – den gældende undtagelse identificeret i dommen – retskraft«

I sag C-84/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 8. februar 2022, indgået til Domstolen den 8. februar 2022, i sagen

Right to Know CLG

mod

An Taoiseach,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (refererende dommer), S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Right to Know CLG ved D. Browne, BL, solicitor F. Logue og N.J. Travers, SC,
- An Taoiseach og Irland ved M. Browne, E. O’Hanrahan og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af A. Carroll, BL, og B. Kennedy, SC,

* Processprog: engelsk.

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. maj 2023,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og artikel 4, stk. 2, første afsnit, 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 (EUT 2003, L 41, s. 26), samt princippet om retskraft og effektivitetsprincippet.
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Right to Know CLG, der er en almennyttig organisation i henhold til irsk ret, og An Taoiseach (premierministeren, Irland) vedrørende en anmodning stilet til den irske regering den 8. marts 2016 om at få adgang til alle dokumenter angående de drøftelser i det irske ministerråd om Irlands drivhusgasemissioner, der er blevet ført på møder afholdt i løbet af årene 2002-2016 (herefter »anmodningen om adgang til miljøoplysninger af 8. marts 2016«).

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), bestemmer følgende i artikel 4, stk. 3 og 4:

»3. 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.

[...]

4. 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

[...]«

EU-retten

4 16. betragtning til direktiv 2003/4 har følgende ordlyd:

»Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Begrundelsen for et afslag bør gives den informationsøgende inden for den i dette direktiv fastsatte frist.«

5 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer følgende:

»Formålet med dette direktiv er:

a) at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret, [...]«

6 Det nævnte direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

2) »Offentlige myndigheder«:

a) statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan

[...]

3) »Oplysninger i en offentlig myndigheds besiddelse«: miljøoplysninger myndigheden er i besiddelse af, som er tilvejebragt eller modtaget af den pågældende myndighed.

[...]

5) »Den informationsøgende«: enhver fysisk eller juridisk person, der anmoder om miljøoplysninger.

[...]«

7 Samme direktivs artikel 4 med overskriften »Undtagelser« har følgende ordlyd:

»1. 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.

[...]

2. 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.

[...]

4. Miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, og som en informationssøgende har anmodet om, skal stilles til rådighed i uddrag, hvis det er muligt at adskille oplysninger omfattet af stk. 1, litra d) og e), eller stk. 2, fra resten af de ønskede oplysninger.

[...]«

8 Artikel 6 i direktiv 2003/4, der har overskriften »Adgang til klage og domstolsprøvelse«, pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at enhver informationssøgende, der ønsker adgang til miljøoplysninger, og som mener, at den pågældendes anmodning ikke er blevet besvaret, er blevet uretmæssigt afslået, er blevet utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv, har adgang til en administrativ eller retslig efterprøvelse af de omhandlede offentlige myndigheders afgørelser eller undladelser.

Irsk ret

Den irske forfatning

9 Artikel 28, stk. 4, i Bunreacht na hÉireann (den irske forfatning) bestemmer følgende:

»[...]

2° Regeringen mødes og handler som en kollektiv myndighed [...].

3° De drøftelser, der føres på møder i regeringen, er under alle omstændigheder fortrolige, medmindre High Court [(ret i første instans, Irland)] bestemmer, at de i en konkret sag skal offentliggøres:

i) af hensyn til retsplejen ved en ret, eller

ii) når der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i medfør af en ansøgning herom fra en kommission, der er nedsat af regeringen eller en minister i regeringen med reference til Houses of the Oireachtas (parlamentets kamre) for at undersøge et spørgsmål, som kamrene har udpeget som værende af offentlig interesse.

[...]«

Bekendtgørelsen om adgang til miljøoplysninger

- 10 Direktiv 2003/4 er blevet gennemført i irsk ret ved European Communities (Access to Information on the Environment) Regulation 2007 (S.I. n° 133/2007) [bekendtgørelse af 2007 – De Europæiske Fællesskaber (adgang til miljøoplysninger)] (herefter »bekendtgørelsen om adgang til miljøoplysninger«).
- 11 Denne bekendtgørelses artikel 8 fastsætter visse obligatoriske grunde til afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger. Undtagelsen vedrørende »sagsbehandling« er gennemført ved denne artikel 8, litra a), nr. iv).
- 12 Den nævnte bekendtgørelses artikel 8, litra b), bestemmer, at en offentlig myndighed ikke udleverer miljøoplysninger, »såfremt en sådan udlevering ville medføre en offentliggørelse af drøftelser på et eller flere møder i regeringen«.
- 13 Artikel 9 i bekendtgørelsen om adgang til miljøoplysninger fastsætter grundene til, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås. Undtagelsen vedrørende »interne meddelelser« er gennemført ved denne artikel 9, stk. 2, litra d).
- 14 Artikel 10 i bekendtgørelsen om adgang til miljøoplysninger har følgende ordlyd:
 - »1. Uanset artikel 8 og artikel 9, stk. 1, litra c), kan en anmodning om miljøoplysninger ikke afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.
 2. Henvisningen i stk. 1 til oplysninger om emissioner til miljøet omfatter ikke drøftelser om spørgsmålet om disse emissioner på et møde i regeringen.
 3. Den offentlige myndighed behandler hver anmodning individuelt og afvejer de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.
 4. Grundene til at afslå en anmodning om miljøoplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres.
 5. Ingen bestemmelse i artikel 8 eller 9 bemyndiger en offentlig myndighed til ikke at udlevere miljøoplysninger, som, selv om de besiddes sammen med de i artikel 8 eller 9 omhandlede oplysninger, kan adskilles fra disse.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Anmodningen om adgang til miljøoplysninger af 8. marts 2016, der blev indgivet af Right to Know, tog i det væsentlige sigte på at få adgang til referater fra en række møder i den irske regering. Denne anmodning blev den 27. juni 2016 afslået efter en intern prøvelsesprocedure. Right to Know indbragte denne afgørelse til prøvelse for High Court (ret i første instans).
- 16 Ved dom af 1. juni 2018 fastslog denne ret, at den undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for »interne meddelelser« fra en offentlig myndighed, fandt anvendelse, eftersom møderne i den irske regering måtte sidestilles med sådanne meddelelser. Den fastslog ligeledes, at anvendelsen af denne undtagelse kræver en afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering, og at der ikke var blevet foretaget en sådan afvejning i afgørelsen af 27. juni 2016. Følgelig annullerede High Court (ret i første instans) denne afgørelse og hjemviste Right to Knows anmodning til premierministeren til fornyet behandling.
- 17 Ved afgørelse af 16. august 2018 imødekom premierministeren Right to Knows anmodning, men kun delvist. Right to Know har anfægtet lovligheden af denne afgørelse for High Court (ret i første instans).
- 18 Right to Know har som led i sit søgsmål anfægtet den kvalificering af de ønskede dokumenter, som High Court (ret i første instans) foretog i sin dom af 1. juni 2018. Ifølge Right to Know skal der ses bort fra den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for de »interne meddelelser«, og anvendes en anden undtagelse, nemlig den, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), for en offentlig myndigheds fortrolige »sagsbehandling«.
- 19 High Court (ret i første instans) har hertil bemærket, at det følger af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4, at det ikke kan afslås at offentliggøre dokumenter, der angår »oplysninger om emissioner til miljøet«. Denne bestemmelse begrænser nemlig anvendeligheden af flere undtagelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, i tilfælde af anmodninger om adgang til miljøoplysninger, herunder navnlig den undtagelse, der er fastsat for »offentlige myndigheders sagsbehandling«. Den nævnte bestemmelse finder derimod ikke anvendelse på den undtagelse, der er fastsat for de »interne meddelelser«.
- 20 Såfremt de dokumenter, der ønskes udleveret, ikke er omfattet af denne sidstnævnte undtagelse, men af den, der er fastsat for »sagsbehandling«, vil det således være obligatorisk at udlevere dem, i det mindste i det omfang de vedrører »emissioner til miljøet«. Den irske regering vil i givet fald ikke kunne påberåbe sig, at dens møder er fortrolige.
- 21 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at møder i regeringen kan udgøre fortrolig »sagsbehandling«. Den har således anført, at regeringen i henhold til den irske forfatnings artikel 28, stk. 4, mødes »som en kollektiv myndighed«, og den har præciseret, at formålet med disse møder – som fastslået af Supreme Court of Ireland (Irlands øverste domstol) i sagen Attorney General mod Hamilton [1993] 2 I. R. 250 – er at muliggøre en komplet, fri og åbenhjertig diskussion, inden der træffes afgørelser.
- 22 Skillelinjen mellem »interne meddelelser« og fortrolig »sagsbehandling« fremgår imidlertid ikke klart af artikel 4 i direktiv 2003/4.

- 23 Den forelæggende ret har i øvrigt påpeget, at det ikke ud fra national ret er sikkert, at Right to Know i forbindelse med tvisten i hovedsagen kan anfægte den kvalificering af de omhandlede dokumenter som »interne meddelelser«, der blev foretaget i dommen af 1. juni 2018.
- 24 Ifølge den forelæggende ret er der nemlig tale om et retligt spørgsmål, der blev endeligt afgjort ved dommen af 1. juni 2018, som i øvrigt ikke er blevet appelleret. Den har desuden anført, at tvisten i hovedsagen står mellem de samme parter, dvs. Right to Know og premierministeren, og har den samme sagsgenstand, dvs. behandlingen af anmodningen om adgang til miljøoplysninger af 8. marts 2016, som den tvist, der gav anledning til denne dom. Den retskraft, der i princippet knytter sig til dommen af 1. juni 2018, er derfor som hovedregel til hinder for, at Right to Know stadig kan gøre gældende, at de ønskede dokumenter ikke er omfattet af den begrundelse for afslag på adgang, der er fastsat for »interne meddelelser«.
- 25 Den forelæggende ret har angivet, at denne form for retskraft, der er anerkendt i irsk ret som »issue estoppel« (afskærelse af anbringender), ud over den forudgående doms konklusion gælder for de præmisser i dommen, hvormed der er blevet taget stilling til faktiske og retlige spørgsmål.
- 26 Dommerne har dog fortsat en skønsmæssig beføjelse til at tillade en fornyet behandling af et spørgsmål af hensyn til retsplejen. Det påhviler i denne forbindelse dommerne at fastlægge en balance mellem parternes konkurrerende rettigheder og, mere generelt, mellem retten til adgang til domstolsprøvelse og den offentlige interesse i, at tvister bliver endeligt afgjort. I den konkrete sag ville der kunne opnås en passende balance, såfremt Right to Know kunne fremkomme med sin argumentation angående kvalificeringen af de dokumenter, som denne organisation kræver. Endvidere ville det være i offentlighedens interesse at træffe afgørelse om dette særligt vigtige retlige spørgsmål.
- 27 Den forelæggende ret finder, at det imidlertid heller ikke er udelukket at foretage en streng anvendelse af *issue estoppel* (afskærelsen af anbringender), således som påstået af sagsøgte i hovedsagen. En sådan streng anvendelse kunne være forenelig med EU-retten, selv om det måtte vise sig, at dommen af 1. juni 2018 hviler på en urigtig fortolkning af artikel 4 i direktiv 2003/4.
- 28 Det fremgår bl.a. af dom af 16. marts 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), at medmindre andet følger af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, er en national ret ikke efter EU-retten forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en afgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en tilsidesættelse af EU-retten. Logikken i denne tilgang er at sikre såvel stabile retlige relationer som en god retspleje.
- 29 Ifølge den forelæggende ret er de stabile retlige relationer ikke i den konkrete sag en særligt relevant begrundelse, eftersom der ved dommen af 1. juni 2018 skete en udsættelse af afgørelsen om Right to Knows anmodning, og afgørelsen om afslag af 27. juni 2016 samtidig blev annulleret. Desuden kan Right to Know under disse omstændigheder ikke kritiseres for ikke at have iværksat appel til prøvelse af denne dom og for først i forbindelse med tvisten i hovedsagen at have fremført et klagepunkt om en urigtig anvendelse af artikel 4 i direktiv 2003/4, dvs. en urigtig kvalificering af de ønskede dokumenter som interne meddelelser som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e).

- 30 På baggrund af disse betragtninger ønsker den forelæggende ret oplyst, om *issue estoppel* (afskærelsen af anbringender) udgør en form for retskraft, der er anerkendt i EU-retten. Den ønsker desuden oplyst, om en streng anvendelse heraf kan være i modstrid med effektivitetsprincippet, når en sådan streng anvendelse fører til en situation, hvor det ikke længere kan gøres gældende, at der er sket en overtrædelse af EU-retten.
- 31 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende 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, [første afsnit,] litra e), og artikel 4, stk. 2, litra a), i [direktiv 2003/4]?
 - 2) Rækker princippet om retskraft (som drøftet i [dom af 30.9.2003, 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 eller omfatter det ligeledes tilfælde, hvor anbringender er afskåret?
 - 3) I verserende sager mellem parter angående manglende overholdelse af direktiv 2003/4[...] 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, 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?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 32 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at referater fra formelle møder i en medlemsstats regering er omfattet af den undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat i denne artikels stk. 1, første afsnit, litra e), for »interne meddelelser«, eller af den undtagelse, der er fastsat i denne artikels stk. 2, første afsnit, litra a), for »offentlige myndigheders sagsbehandling«.

- 33 I denne forbindelse skal det bemærkes, at EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2003/4 har villet sikre EU-rettens forenelighed med Århuskonventionen ved at fastsætte en generel ordning med henblik på at sikre, at enhver informationssøgende som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 5), har en ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri (dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Ifølge fast retspraksis indebærer den ret til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat i direktiv 2003/4, at disse oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder kun bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Undtagelserne fra retten til adgang bør følgelig fortolkes restriktivt, idet den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for den interesse, der varetages ved at afslå udlevering (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I dette direktivs artikel 4 opregnes præcist de undtagelser, som medlemsstaterne kan indføre fra retten til adgang til miljøoplysninger. 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 (dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 31).
- 36 Medlemsstaterne kan således i medfør af artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 fastsætte, at en anmodning om miljøoplysninger kan afslås, såfremt den vedrører »interne meddelelser«, idet der dog skal tages hensyn til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.
- 37 Hvad angår begrebet »interne meddelelser« har Domstolen fastslået, at udtrykket »meddelelse« omhandler en oplysning, som en ophavsmand har rettet til en adressat, idet denne adressat kan være både en abstrakt enhed – såsom »medlemmerne« af en administration eller »bestyrelsen« for en juridisk person – og en specifik person, der tilhører en sådan enhed, som f.eks. en ansat eller en tjenestemand (dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 37).
- 38 Udtrykket »interne« omhandler for sin del oplysninger, der ikke bevæger sig uden for en offentlig myndigheds interne sfære, navnlig når de ikke er blevet udbredt til en tredjemand eller ikke er blevet stillet til rådighed for offentligheden (dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 42).
- 39 Såfremt en offentlig myndighed er i besiddelse af miljøoplysninger, som den har modtaget fra en ekstern kilde, kan denne oplysning ligeledes være »intern«, hvis den ikke er blevet eller ikke burde være blevet stillet til rådighed for offentligheden, inden den blev modtaget af den nævnte myndighed, og hvis den ikke bevæger sig uden for denne myndigheds interne sfære, efter at den er blevet modtaget af denne (dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 43).
- 40 Begrebet »offentlige myndigheder« er defineret i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4. Herved forstås især »statslig« og »anden offentlig forvaltning«.

- 41 I den foreliggende sag vedrører anmodningen om adgang referater fra en række drøftelser i regeringen, der ifølge de oplysninger, som Domstolen råder over, i princippet kan henhøre under begrebet »interne meddelelser«. Med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, bemærkes nemlig for det første, at disse referater gengiver oplysninger, der er udvekslet mellem medlemmerne af en forvaltning og dermed af en »offentlig myndighed«, for det andet, at der er tale om »meddelelser«, eftersom de fordeles inden for denne forvaltning, og for det tredje og til sidst, at disse referater – henset til deres fortrolige karakter, der er fastsat i den irske forfatnings artikel 28, stk. 4, nr. 3) – ikke er beregnet til at blive udleveret til offentligheden og derfor bevarer deres »interne« karakter.
- 42 I henhold til artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4 kan medlemsstaterne i øvrigt fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelsen kunne have en ugunstig indvirkning på »offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling«, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling.
- 43 Hvad angår begrebet »offentlige myndigheders sagsbehandling« har Domstolen fastslået, at udtrykket »sagsbehandling« henviser til de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedure, der er klart angivet som værende sagsbehandling i national ret, og hvis fortrolighed skal være fastsat ved lov (jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 63 og 64).
- 44 Hvad angår referaterne fra drøftelserne i regeringen ligger det i den foreliggende sag fast, at de er omfattet af den fortrolighedsordning, der er fastsat i den irske forfatnings artikel 28, stk. 4, nr. 3). Derimod giver anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke Domstolen mulighed for at afgøre, om de referater, der er genstand for Right to Knows anmodning, gengiver drøftelser, der er blevet ført i den sidste etape i en beslutningsprocedure, som er angivet som værende sagsbehandling i irsk ret. Hvis dette er tilfældet – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – vil disse referater være omfattet af begrebet »offentlige myndigheders sagsbehandling«.
- 45 Med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, er det derfor i den konkrete sag ikke udelukket, at anvendelsesbetingelserne både er opfyldt for den undtagelse fra retten til adgang, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, og for den undtagelse, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a).
- 46 Det skal i denne forbindelse påpeges, at en kumulativ anvendelse af disse to undtagelser ikke er mulig.
- 47 Artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4 bør nemlig anses for at udgøre en lex specialis i forhold til samme direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e). Såfremt anvendelsesbetingelserne for den mere specifikke undtagelse, der er fastsat for »offentlige myndigheders sagsbehandling«, i praksis er opfyldt, har anvendelsen heraf således forrang for anvendelsen af undtagelsen om interne meddelelser, som har en mere generel rækkevidde.
- 48 Ud over anvendelsesbetingelserne for denne sidstnævnte undtagelse – det vil i det væsentlige sige, at oplysningerne udelukkende videregives inden for en offentlig myndigheds interne sfære – finder undtagelsen for »offentlige myndigheders sagsbehandling« netop kun anvendelse, når udvekslingen af oplysninger finder sted i den sidste etape i en beslutningsprocedure, der er klart defineret som værende »sagsbehandling«, og hvis fortrolighed er fastsat ved lov.
- 49 Desuden svarer de to undtagelser til to særskilte retlige ordninger.

- 50 Beskyttelsen af de »interne meddelelser« giver nemlig grundlag for, at der skabes et beskyttet rum for offentlige myndigheder til at fortsætte overvejelser og føre interne drøftelser. Der er tale om en undtagelse med en særligt stor rækkevidde, som kan avendes ved hver etape i alle de arbejdsopgaver, som disse myndigheder udfører. Det følger heraf, at for at afgøre, om et afslag på adgang til oplysninger, der er omfattet af denne undtagelse, er berettiget, skal der ske en snæver afgrænsning af afvejningen af de pågældende interesser, dvs. dem, der taler henholdsvis for og imod deres udlevering (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 50, 58 og 60).
- 51 Undtagelsen vedrørende »offentlige myndigheders sagsbehandling« tager derimod kun sigte på de oplysninger, der udveksles inden for en meget specifik ramme. Denne undtagelse giver udelukkende medlemsstaterne mulighed for at beskytte oplysninger, som angår de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedure, og som medlemsstaterne mener bør være fortrolige på grund af deres særligt følsomme karakter. Anvendelsesområdet for denne undtagelse er derfor præcist og begrænset.
- 52 I øvrigt har EU-lovgiver indført en undtagelse fra den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, for udtrykkeligt at udelukke visse data, der er særligt vigtige for offentligheden, fra denne sidstnævnte undtagelse. Det følger således af dette direktivs artikel 4, stk. 2, andet afsnit, sidste punktum, at den undtagelse, der er fastsat for »offentlige myndigheders sagsbehandling«, ikke tillader at afslå en anmodning om adgang til miljøoplysninger, der gælder »oplysninger om emissioner til miljøet«.
- 53 Når en medlemsstat har gennemført dette direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), og når de oplysninger, der begæres udleveret, rent faktisk er blevet udvekslet i løbet af en fortrolig sagsbehandling, så de falder ind under denne bestemmelses anvendelsesområde, tilkommer det således de kompetente nationale myndigheder at efterprøve, om disse oplysninger vedrører emissioner til miljøet. Hvis dette er tilfældet, gælder det, at selv om de nævnte oplysninger i princippet anses for at være fortrolige i henhold til national ret, kan der ikke gives afslag på adgang til disse, medmindre det ikke er muligt at adskille dem fra de andre oplysninger, der er blevet udvekslet i samme forbindelse (jf. i denne retning dom af 23.11.2016, Bayer CropScience og Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, præmis 105).
- 54 Hvis det viser sig, at de ønskede oplysninger ikke vedrører emissioner til miljøet, skal de kompetente nationale myndigheder i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, andet afsnit, andet punktum, i direktiv 2003/4 afveje de offentlige interesser, der varetages ved at udlevere disse oplysninger, over for de interesser, der varetages ved at afslå at udlevere dem.
- 55 En sådan afvejning af de foreliggende interesser er ligeledes påkrævet, såfremt undtagelsen for »offentlige myndigheders sagsbehandling« ikke er anvendelig, men den undtagelse for de interne meddelelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4, finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 58).
- 56 Endelig skal det påpeges, at den kompetente nationale myndighed i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 2003/4 altid skal undersøge, om visse af de krævede oplysninger kan adskilles fra dem, der er omfattet af den anvendelige undtagelse fra retten til adgang, således at den kan foretage en delvis udlevering (jf. i denne retning dom af 20.1.2021, Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser), C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 66).

- 57 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 4 i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at:
- Den undtagelse, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), for »interne meddelelser«, omfatter de oplysninger, som cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for anmodningen om adgang til disse oplysninger ikke har bevæget sig uden for denne myndigheds interne sfære, i givet fald efter at de er blevet modtaget af den nævnte myndighed, og for så vidt som de ikke er blevet eller ikke burde været blevet stillet til rådighed for offentligheden før denne modtagelse.
 - Den undtagelse, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), for »offentlige myndigheders sagsbehandling«, omfatter kun de oplysninger, der udveksles i de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedurer, der er klart angivet som værende sagsbehandling i national ret, og i forhold til hvilke oplysninger denne nationale ret fastsætter en fortrolighedsforpligtelse.
 - En kumulativ anvendelse af de undtagelser fra retten til adgang, der er fastsat henholdsvis i samme direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), er udelukket, eftersom den sidstnævnte bestemmelse om beskyttelsen af »offentlige myndigheders sagsbehandling« har forrang for den førstnævnte om beskyttelsen af »interne meddelelser«.

Det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 58 Indledningsvis skal det bemærkes, at tvisten i hovedsagen vedrører en anmodning om adgang til miljøoplysninger, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4. Der blev ved High Court (ret i første instans) anlagt søgsmål til prøvelse af den afgørelse af 27. juni 2016, hvorved denne anmodning blev afslået, og denne ret fastslog ved dom af 1. juni 2018, at den undtagelse fra retten til adgang, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for en offentlig myndigheds interne meddelelser, fandt anvendelse, og hjemviste derefter sagen til premierministeren med henblik på, at denne skulle foretage en afvejning af de offentlige interesser, der varetoges ved udlevering, over for de interesser, der varetoges ved at afslå udlevering.
- 59 Ved en ny afgørelse, der blev vedtaget den 16. august 2018, blev anmodningen om adgang delvist imødekommet. Denne afgørelse er genstand for tvisten i hovedsagen, i hvilken Right to Know har gjort gældende, at der ikke skal ske anvendelse af den undtagelse fra retten til adgang, der er fastsat for »interne meddelelser«, men af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4 for »offentlige myndigheders sagsbehandling«.
- 60 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne sidstnævnte undtagelse rent faktisk kan finde anvendelse. Der skal i givet fald ses bort fra den undtagelse, der er fastsat for de interne meddelelser.
- 61 Den forelæggende ret har imidlertid redegjort for, at den retskraft, der knytter sig til begrundelsen for dommen fra High Court (ret i første instans) af 1. juni 2018, kan tale imod denne fremgangsmåde, idet denne ret i denne dom har konkluderet, at den undtagelse, der er fastsat for

»interne meddelelser«, finder anvendelse. Dette punkt bør som udgangspunkt anses for at være blevet endeligt afgjort mellem parterne og kan derfor ikke længere anfægtes. Det er derfor den forelæggende rets opfattelse, at det med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen tilkommer den at tage stilling til, hvorvidt den rækkevidde, som i irsk ret indrømmes princippet om retskraft, er foreneligt med EU-retten.

- 62 Der skal i denne forbindelse henvises til den betydning, som princippet om retskraft har både i Unionens retsorden og i de nationale retsordener. Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det nemlig påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Følgelig er en national domstol ikke efter EU-retten forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en afgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 EU-retten kræver således heller ikke, at en retsinstans for at tage hensyn til den fortolkning af en relevant bestemmelse i EU-retten, som er anlagt af Domstolen, principielt skal genoptage sin retskraftige afgørelse (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det medlemsstaterne i deres interne retsorden at fastsætte fremgangsmåderne for gennemførelse af princippet om retskraft i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Disse må imidlertid ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder, som hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Hvad angår sidstnævnte princip skal det bemærkes, at artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrer adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (dom af 6.10.2015, East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Denne ret afspejles også i artikel 6 i direktiv 2003/4. Derimod indeholder hverken denne artikel eller de øvrige bestemmelser i dette direktiv nogen regler vedrørende gennemførelse af princippet om retskraft.
- 68 Følgelig må det lægges til grund, at den forelæggende ret med sit andet, tredje og fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 6 i direktiv 2003/4, sammenholdt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at denne artikel er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at princippet om retskraft forhindrer en person, som i en første dom har opnået annullation af en afgørelse, hvorved der blev meddelt afslag på vedkommendes anmodning om adgang til miljøoplysninger, i – under en tvist mellem de samme parter om lovligheden af en ny afgørelse om den samme anmodning om adgang, der er blevet vedtaget til opfyldelse af den første dom – at fremsætte et klagepunkt om

en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2003/4, når dette klagepunkt blev forkastet i den første dom, uden at dette fremgår af denne doms konklusion, og når den nævnte dom er blevet endelig, da den ikke er blevet appelleret af den informationssøgende.

Realiteten

- 69 Det skal indledningsvis bemærkes, at Domstolen hvad angår effektivitetsprincippet har fastslået, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser. Under denne synsvinkel skal der tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl.a. om retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 I den konkrete sag er der ingen oplysninger i de sagsakter, som Domstolen råder over, der giver grundlag for at konkludere, at der ikke i den irske retsorden findes appelmuligheder, der på effektiv vis sikrer beskyttelsen af de rettigheder, som borgerne har ifølge direktiv 2003/4.
- 71 Som det fremgår af affattelsen af det tredje spørgsmål, sammenholdt med de oplysninger, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, kunne Right to Know i sagen for High Court (ret i første instans) – ved afslutningen af hvilken denne ret afsagde dommen af 1. juni 2018 – tværtimod påberåbe sig, at der var sket en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2003/4, og denne ret behandlede dette klagepunkt. Navnlige forkastede denne ret det argument fra Right to Know, der tog sigte på at få fastslået, at de ønskede oplysninger var omfattet af den undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4, hvilket Right to Know og premierministeren har bekræftet i deres skriftlige indlæg for Domstolen.
- 72 Under disse omstændigheder må det fastslås, at irsk ret ikke har været til skade for EU-rettens effektive virkning, eftersom det følger af irsk ret, at begrundelsen for dommen fra High Court (ret i første instans) af 1. juni 2018 angående denne sidstnævnte bestemmelses uanvendelighed har retskraft (jf. analogt dom af 24.10.2018, XC m.fl., C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 55-57).
- 73 Denne konstatering kan ikke afsvækkes af, at High Court (ret i første instans) under den sag, ved afslutningen af hvilken dommen af 1. juni 2018 blev afsagt, undlod at foretage en præjudiciel forelæggelse for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.
- 74 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 267 TEUF giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller vurderingen af gyldigheden af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag. De nationale retter har således adgang og i givet fald pligt til at foretage en præjudiciel forelæggelse, når de enten af egen drift eller efter anmodning fra parterne konstaterer, at realiteten i sagen rummer et af de spørgsmål, der er nævnt i denne artikels stk. 1 (dom af 30.4.2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 75 De borgere, som har lidt skade som følge af en tilsidesættelse af rettigheder, som de er tillagt ved EU-retten, der er sket ved en afgørelse truffet af en ret i sidste instans, kan desuden drage den pågældende medlemsstat til ansvar, forudsat at betingelserne om en tilstrækkeligt kvalificeret

tilsidesættelse og en årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den skade, som disse borgere har lidt, er opfyldt (dom af 7.7.2022, F. Hoffmann-La Roche m.fl., C-261/21, EU:C:2022:534, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

- 76 En anerkendelse af princippet om statens erstatningsansvar for en afgørelse truffet af en ret i sidste instans indebærer derimod ikke i sig selv, at en sådan afgørelses retskraft anfægtes. Princippet om statens erstatningsansvar, der følger af EU-retsordenen, kræver i hvert fald, at der ydes erstatning for det lidte tab, men ikke, at den retsafgørelse, som har forvoldt dette tab, ændres (jf. i denne retning dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 39, og af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 55).
- 77 Den omstændighed, at en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, har tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en præjudiciel forelæggelse, og – så meget desto mere – den omstændighed, at der ikke er sket en sådan forelæggelse i en sag for en ret, der ikke træffer afgørelse i sidste instans, kan derfor ikke medføre en forpligtelse til at se bort fra den retskraft, der knytter sig til retsafgørelser.
- 78 Når dette er sagt, skal det påpeges, at såfremt de anvendelige nationale processuelle regler indeholder en mulighed for, at den nationale ret på visse betingelser kan genoptage en retskraftig afgørelse for at bringe situationen i overensstemmelse med national ret, skal denne mulighed i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet anvendes, hvis disse betingelser er opfyldt, med henblik på at bringe situationen i hovedsagen i overensstemmelse med EU-retten (jf. i denne retning dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 62).
- 79 Det fremgår i denne henseende af punkt 54 i generaladvokatens forslag til afgørelse, at de irske retter under visse omstændigheder rent faktisk har en skønsbeføjelse til at tillade en part i en tvist at forfølge et spørgsmål i en senere sag, selv om parten allerede i en tidligere sag ikke har fået medhold i dette spørgsmål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 80 Såfremt de betingelser, der er opstillet i irsk ret for at udøve denne skønsbeføjelse, i den konkrete sag er opfyldt, er den forelæggende ret forpligtet til at gøre brug heraf, dersom den konstaterer, at de ønskede oplysninger – i modsætning til, hvad der fremgår af dommen fra High Court (ret i første instans) af 1. juni 2018 – ikke er omfattet af den undtagelse fra retten til adgang til miljøoplysninger, der er fastsat for »interne meddelelser«.
- 81 Som generaladvokaten i det væsentlige har påpeget i punkt 56-58 i forslaget til afgørelse, forekommer det desuden, som om den omstændighed, at en part ikke har haft mulighed for at iværksætte appel til prøvelse af en dom, hvori en konstatering har retskraft, i henhold til det irske retssystem kan vise sig at være relevant med henblik på at udøve den nævnte skønsbeføjelse. Det tilkommer derfor den forelæggende ret at efterprøve, om Right to Know rent faktisk havde mulighed for at iværksætte appel til prøvelse af den konstatering i dommen fra High Court (ret i første instans) af 1. juni 2018, hvorefter anmodningen om adgang til miljøoplysninger af 8. marts 2016 var omfattet af undtagelsen vedrørende »interne meddelelser«. Hvis dette ikke er tilfældet, kræver ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, at den forelæggende ret gør brug af sin skønsbeføjelse.
- 82 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 6 i direktiv 2003/4, sammenholdt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at denne artikel ikke er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at princippet om retskraft forhindrer en person, som i en første dom

har opnået annullation af en afgørelse, hvorved der blev meddelt afslag på vedkommendes anmodning om adgang til miljøoplysninger, i – under en tvist mellem de samme parter om lovligheden af en ny afgørelse om den samme anmodning om adgang, der er blevet vedtaget til opfyldelse af den første dom – at fremsætte et klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2003/4, når dette klagepunkt blev forkastet i den første dom, uden at dette fremgår af denne doms konklusion, og når den nævnte dom er blevet endelig, da den ikke er blevet appelleret af den informationssøgende, hvilket denne kunne have gjort. Såfremt de anvendelige nationale processuelle regler giver hjemmel til det, skal en national retsinstans dog tillade denne person at fremsætte det nævnte klagepunkt med henblik på i givet fald at bringe situationen i hovedsagen i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser.

Sagsomkostninger

- 83 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) Artikel 4 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

skal fortolkes således, at:

- Den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), i direktiv 2003/4 for »interne meddelelser«, omfatter de oplysninger, som cirkulerer inden for en offentlig myndighed, og som på tidspunktet for anmodningen om adgang til disse oplysninger ikke har bevæget sig uden for denne myndigheds interne sfære, i givet fald efter at de er blevet modtaget af den nævnte myndighed, og for så vidt som de ikke er blevet eller ikke burde været blevet stillet til rådighed for offentligheden før denne modtagelse.
- Den undtagelse, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), for »offentlige myndigheders sagsbehandling«, omfatter kun de oplysninger, der udveksles i de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedurer, der er klart angivet som værende sagsbehandling i national ret, og i forhold til hvilke oplysninger denne nationale ret fastsætter en fortrolighedsforpligtelse.
- En kumulativ anvendelse af de undtagelser fra retten til adgang, der er fastsat henholdsvis i samme direktivs artikel 4, stk. 1, første afsnit, litra e), og artikel 4, stk. 2, første afsnit, litra a), er udelukket, eftersom den sidstnævnte bestemmelse om beskyttelsen af »offentlige myndigheders sagsbehandling« har forrang for den førstnævnte om beskyttelsen af »interne meddelelser«.

2) Artikel 6 i direktiv 2003/4, sammenholdt med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet,

skal fortolkes således, at

denne artikel ikke er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at princippet om retskraft forhindrer en person, som i en første dom har opnået annullation af en afgørelse, hvorved der blev meddelt afslag på vedkommendes anmodning om adgang til miljøoplysninger, i – under en tvist mellem de samme parter om lovligheden af en ny afgørelse om den samme anmodning om adgang, der er blevet vedtaget til opfyldelse af den første dom – at fremsætte et klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 4 i direktiv 2003/4, når dette klagepunkt blev forkastet i den første dom, uden at dette fremgår af denne doms konklusion, og når den nævnte dom er blevet endelig, da den ikke er blevet appelleret af den informationssøgende, hvilket denne kunne have gjort. Såfremt de anvendelige nationale processuelle regler giver hjemmel til det, skal en national retsinstans dog tillade denne person at fremsætte det nævnte klagepunkt med henblik på i givet fald at bringe situationen i hovedsagen i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser.

Underskrifter