Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 17 maj 2023[1]

Mål C-84/22

Right to Know CLG
mot
An Taoiseach

(begäran om förhandsavgörande framställd av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Allmänhetens tillgång till miljöinformation – Undantag – Interna meddelanden – Förfaranden inom offentliga myndigheter – Protokoll från regeringssammanträden – Sådana protokoll har i en tidigare dom bedömts omfattas av ett visst undantag – Fråga huruvida det i en senare dom är tillåtet att bortse från bedömningen av rättskraftigt prövade frågor”

I. Inledning

1. Genom införlivande av Århuskonventionen[2] ger miljöinformationsdirektivet[3] rätt till tillgång till miljöinformation. Samtidigt anges såväl i konventionen som i direktivet undantag från denna rätt, vilka bland annat tillåter skydd för interna meddelanden och för förfaranden inom offentliga myndigheter.

2. Förevarande begäran om förhandsavgörande ska ge svar på om protokoll från en regerings överläggningar omfattas av antingen undantaget för interna meddelanden eller av undantaget för förfaranden inom offentliga myndigheter. Det ska också tas upp till behandling huruvida denna fråga över huvud taget får prövas på nytt, när den redan har avgjorts i en tidigare lagakraftvunnen dom angående en likadan begäran om tillgång.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Århuskonventionen

3. Rätten till tillgång till miljöinformationen fastställs i artikel 4 i Århuskonventionen.

[1] Originalspråk: tyska.

[2] Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor av år 1998 (EUT L 124, 2005, s. 4), antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

[3] 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, 2003, s. 26).

4. I artikel 4.3 c i Århuskonventionen anges följande undantag för interna meddelanden:

”En begäran om miljöinformation får avslås om

…

c) begäran avser material som ännu inte färdigställts eller myndigheters interna meddelanden, om sådana undantag är föreskrivna i nationell rätt eller enligt sedvana, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.”

5. Sekretess kring myndigheters verksamhet kan i enlighet med artikel 4.4 a i Århuskonventionen skyddas enligt följande:

”En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar myndigheters verksamhet, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

…

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.”

B. Miljöinformationsdirektivet

6. I artikel 3.1 i miljöinformationsdirektivet fastställs rätten till tillgång till miljöinformationen i enlighet med följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.”

7. I artikel 4 i miljöinformationsdirektivet anges olika undantag från denna rättighet.

8. Undantaget för interna meddelanden återfinns i artikel 4.1 e i miljöinformationsdirektivet enligt som följer:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås i följande fall:

…

e) Om begäran avser interna meddelanden, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.”

9. Vidare anges i artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet följande undantag för myndigheters förfaranden:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

…

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.”

C. Irländsk rätt

10. I artikel 28.4.3 i den irländska konstitutionen föreskrivs sekretess för diskussionerna och sammanträdena inom den irländska regeringen. Undantag är föreskrivet endast för undersökningar som utförs av domstolar eller liknande organ.

11. Irland har införlivat miljöinformationsdirektivet genom European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations (2007 års gemenskapsrättsliga förordningar (Tillgång till miljöinformation) (S.I. nr 133/2007 av den 28 mars 2007)).

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

12. Right to Know CLG, som är en irländsk ideell organisation, begärde den 8 mars 2016 av Irlands An Taoiseach (premiärministern) tillgång till alla handlingar som återger regeringens överläggningar om Irlands utsläpp av växthusgaser under perioden 2002–2016. Irlands An Taoiseach (premiärministern) avslog denna begäran i juni 2016 efter ett internt prövningsförfarande. Right to Know ansökte på grund härav om rättsprövning (*judicial review*) av detta beslut vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland).

13. Genom dom av den 1 juni 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372), återförvisade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) ärendet till Irlands An Taoiseach (premiärministern) för förnyad prövning. I domskälen anförde High Court (Förvaltningsöverdomstolen) bland annat, med hänvisning till ett av parterna åberopat precedensfall,[4] att den irländska regeringens sammanträden ska anses vara en offentlig myndighets ”interna meddelanden”, varför skyldigheten att lämna ut protokoll om utsläpp i miljön (artikel 4.2 andra stycket tredje meningen i miljöinformationsdirektivet) inte är tillämplig. Den fann dock att Irlands An Taoiseach (premiärministern) hade underlåtit att avväga allmänhetens intresse av ett utlämnande och intresset av sekretess mot varandra (artikel 4.2 andra stycket andra meningen).

[4] Dom meddelad av High Court (Förvaltningsöverdomstolen) den 4 juni 2012, An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information (Ombudsmannen för miljöinformationsfrågor) ([2010] IEHC 241).

14. Genom beslut av den 16 augusti 2018 beviljade Irlands An Taoiseach (premiärministern) partiell tillgång till de begärda handlingarna. Right to Know ansökte därpå åter vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen) om rättsprövning av detta andra beslut. Detta mål handläggs inte av den domare som meddelade domen av den 1 juni 2018, utan av en annan domare. Den domaren har ställt följande frågor till EU-domstolen:

1) När det gäller en begäran om tillgång till miljöinformation som återfinns i protokoll från formella sammanträden inom den verkställande makten i en medlemsstat (regeringen) där regeringsledamöterna är skyldiga att sammanträda och agera som ett kollektiv, ska 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 a i miljöinformationsdirektivet?

2) Sträcker sig principen om *res judicata* (såsom den definierats i domen i målet Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513 och senare rättspraxis) utöver den tidigare domens domslut, och omfattar den således även faktiska och rättsliga omständigheter som prövats och fastställts i den tidigare domen? Med andra ord, omfattar principen om *res judicata* endast så kallad *cause of action estoppel* [den tidigare domen utgör rättegångshinder avseende en ny prövning av samma sak], eller omfattar den även så kallad *issue estoppel* [den tidigare domen utgör rättegångshinder avseende en ny prövning av där prövade och fastställda faktiska och rättsliga omständigheter]?

3) I ett pågående mål om påstådd bristande efterlevnad av miljöinformationsdirektivet med anledning av en specifik begäran om tillgång till miljöinformation där domstolen funnit att sökandens talan om ogiltigförklaring av ett beslut skulle bifallas på vissa åberopade grunder som avsåg unionsrätten, men att talan inte kunde vinna bifall på andra sådana grunder som åberopats, ska unionsrätten, i synnerhet effektivitetsprincipen, anses utgöra hinder mot en nationell bestämmelse om *res judicata* som grundas på så kallad *issue estoppel* och som innebär att en nationell domstol, i ett nytt mål där talan väckts mot ett senare beslut om samma begäran, måste slå fast att sökanden till stöd för talan inte får åberopa de grunder avseende unionsrätten som i det tidigare målet befunnits inte kunna medföra bifall till talan, men som under de aktuella omständigheterna inte överklagats?

4) Har det betydelse för svaret på den tredje frågan i) att inget förhandsavgörande inhämtades från EU-domstolen [i det tidigare målet] och ii) att ingen av parterna hade gjort den nationella domstolen uppmärksam på relevant rättspraxis från EU-domstolen?

15. Right to Know CLG, Irland och Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden. EU-domstolen har i enlighet med artikel 76.2 i sina rättegångsregler beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling, eftersom den anser att den har tillräckligt underlag för att avgöra målet.

IV. Rättslig bedömning

16. Unionslagstiftarens syfte med utfärdandet av miljöinformationsdirektivet var att se till att unionsrätten skulle bli förenlig med Århuskonventionen genom en allmängiltig ordning. Denna skulle säkerställa att alla sökande gavs rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter, utan att behöva ange skälen för sin begäran. [5]

[5] Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 31), och dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 28).

17. Unionslagstiftaren har i artikel 4 i miljöinformationsdirektivet föreskrivit att medlemsstaterna får införa undantag från denna rättighet. I den mån sådana undantag faktiskt har införlivats med nationell rätt, har offentliga myndigheter rätt att åberopa dem för att avslå en begäran om information som inkommer till dem. [6]

18. Begäran om förhandsavgörande gäller för det första frågan huruvida den omtvistade informationen omfattas av antingen undantaget för interna meddelanden eller av undantaget för skydd för sekretessen för de offentliga myndigheternas förfaranden (se nedan under A). För det andra gäller begäran huruvida och i vad mån frågan om dessa undantags tillämplighet i det nationella målet ska anses vara rättskraftigt avgjord genom domen av den 1 juni 2018 (se nedan under B).

A. Tolkning av de behandlade skälen för undantag (första tolkningsfrågan)

19. Enligt artikel 4.2 andra stycket tredje meningen i miljöinformationsdirektivet ger vissa undantag från rätten till tillgång till miljöinformation inte rätt att avslå en begäran om tillgång till information om utsläpp i miljön. Ett av dessa undantag anges i artikel 4.2 första stycket a. Enligt detta är skydd för sekretessen för offentliga myndigheters förfaranden tillåten. Eftersom protokoll från överläggningar inom regeringen om utsläpp av växthusgaser eventuellt kan anses vara information om utsläpp i miljön är det tveksamt om detta undantag kan motivera en nekad tillgång.

20. Om däremot undantaget för interna meddelanden enligt artikel 4.1 e i miljöinformationsdirektivet är tillämpligt måste utsläpp i miljön dock beaktas inom ramen för en avvägning enligt artikel 4.2 andra stycket andra meningen såsom ingående i allmänhetens intresse av ett utlämnande, varvid emellertid motstridiga intressen kan spela in.

21. Därför gäller den första tolkningsfrågan vilket av dessa båda undantag som ska tillämpas. Frågan vilar emellertid på antagandet att de båda undantagen inte kan tillämpas samtidigt. Jag kommer i det följande att visa att detta antagande inte är korrekt.

1. Interna meddelanden

22. Begreppet interna meddelanden avser information som cirkulerar inom en offentlig myndighet och som vid tidpunkten för begäran om tillgång inte har lämnat myndighetens interna sfär, vilket bland annat kunde ha skett genom utlämnande till en tredje part eller genom att ha gjorts tillgänglig för allmänheten. [7] Detta undantag syftar till att beakta myndigheternas behov av att förfoga över ett skyddat område för överväganden och interna diskussioner. [8]

23. I artikel 2.2 a i miljöinformationsdirektivet definieras statlig förvaltning som offentlig myndighet för det ändamål som direktivet avser. Enligt begäran om förhandsavgörande ska handlingar som återger den irländska regeringens överläggningar kvarstanna inom denna

[6] Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 31).

[7] Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 47).

[8] Se dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkterna 44 och 46), i likhet med dom av den 17 december 2020, De Masi och Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punkterna 51 och 52), om bestämmelserna om tillgång till ECB:s handlingar. Se även kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådet direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation (KOM[2000]402 slutlig) samt Århuskonventionens efterlevnadskommitté (Aarhus Convention Compliance Committee), *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway* av den 19 juni 2017, nr 71.

regerings inre sfär. Dessa får inte lämnas ut till en tredje part eller göras tillgängliga för allmänheten. Detta grundar sig på artikel 28.4.3 i den irländska konstitutionen, där det föreskrivs sekretess för den irländska regeringens diskussioner och sammanträden.

24. Följaktligen ska de begärda handlingarna anses vara interna meddelanden. Tillgång till dessa handlingar kan förvägras om det inte föreligger något övergripande intresse från allmänhetens sida av att de utlämnas.

25. Protokoll från formella sammanträden inom den verkställande makten i Irland (regeringen) ska således vid en begäran om tillgång till miljöinformation som återfinns i dessa protokoll anses utgöra en offentlig myndighets interna meddelanden i den mening som avses i artikel 4.1 e i miljöinformationsdirektivet.

2. Förfaranden inom offentliga myndigheter

26. Medlemsstaterna kan dessutom i enlighet med artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet föreskriva att en begäran om tillgång till miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

27. Om man endast ser till den tyska språkversionen av denna bestämmelse[, där den engelska språkversionens ”proceedings” motsvaras av ”Beratungen” (överläggningar),] skulle den irländska regeringens överläggningar i denna bemärkelse uppenbarligen framstå just som en offentlig myndighets överläggningar.

28. Det är därför närmast överraskande att High Court (Förvaltningsöverdomstolen) har ansett att tillämpningen av detta undantag är konstlad och långsökt (”artificial and strained”).[9] Denna uppfattning skulle kunna ha sin grund i den engelska språkversionen av miljöinformationsdirektivet. Liksom i många andra språkversioner återfinns där inget begrepp som nödvändigtvis måste översättas med en motsvarighet till tyskans ”Beratungen” (överläggningar). I den engelska versionen används tvärtom termen ”proceedings”,[10] som för tankarna till skyddet för sekretess för förfaranden. Det är endast den franska[11] och den italienska[12] språkversionen av direktivet som använder samma begrepp som den tyska, medan det i de övriga språkversionerna hänvisas till de offentliga myndigheternas verksamhet,[13] särskilt till handläggning eller beredning av ärenden.[14]

[9] Dom meddelad av High Court (Irlands förvaltningsöverdomstol) den 4 juni 2012, An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information (Ombudsmannen för miljöinformationsfrågor) ([2010] IEHC 241, punkt 83).

[10] Spanska: procedimientos, tjeckiska: řízení, kroatiska: postupaka, grekiska: διαδικασιών, litauiska: procesinių veiksmų, maltesiska: tal-proċedimenti, portugisiska: procedimentos, rumänska: procedurilor, svenska: förfaranden, slovenska: postopkov.

[11] Déliberations.

[12] Deliberazioni.

[13] Bulgariska: дейностите, estniska: töö, nederländska: handlingen, polska: działań, slovakiska: konania, finska: toiminnan.

[14] Lettiska: lietu.

29. De nyss nämnda skiljaktigheterna återfinns även i de giltiga språkversionerna av artikel 4.4 a i Århuskonventionen, vilken är införlivad med unionslagstiftningen genom artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet. Den engelska och den franska språkversionen av konventionen är härvid identiska med respektive språkversioner av direktivet. I den likaså giltiga ryska språkversionen av konventionen anges sekretess för arbetet inom offentliga organ. [15]

30. De olika språkversionerna av en unionsrättsakt, i förevarande fall miljöinformationsdirektivet, ska tolkas enhetligt, [16] varvid ingen språkversion ska ges företräde framför de övriga. [17] Därför ska systematiken i och syftet med regleringen prövas. [18]

31. Utgångspunkten för detta måste vara att undantagen från rätten att tillgå handlingar enligt artikel 4.2 andra stycket andra meningen i direktivet och artikel 4.4 andra meningen i konventionen bör tolkas restriktivt. [19] För att ge undantaget för förfaranden en egen funktion vid sidan av undantaget för ”interna meddelanden” hänför det sig till endast själva förfarandet inom ramen för beslutsförfarandet, medan faktaunderlaget i beslutsfattandet inte omfattas. [20] Domstolen har därför slagit fast att artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet och artikel 4.4 a i Århuskonventionen avser de avslutande faserna i offentliga myndigheters beslutsförfarande, [21] och därmed skyddar sekretessen för offentliga myndigheters (avslutande) förfaranden och inte för hela det administrativa förfarande som föregår myndighetens verksamhet. [22]

32. Om den irländska regeringens överläggningar ska hänföras till den avslutande fasen av ett förfarande, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva, är det därmed fråga om en offentlig myndighets förfaranden i den mening som avses i artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet.

3. Gemensam tillämpning av flera undantag

33. Genom sin första tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida protokoll från formella sammanträden inom den verkställande makten (regeringen) i en medlemsstat, där regeringsledamöterna är skyldiga att sammanträda och agera som ett kollektiv, ska anses utgöra ”förfaranden” *eller* ”meddelanden”. Enligt detta resonemang måste de båda

[15] ”[К]онфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством”.

[16] Dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkterna 13 och 14), dom av den 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 19), och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 43).

[17] Dom av den 27 mars 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, punkt 18), dom av den 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 och C-423/19, EU:C:2021:63, punkt 65), och dom av den 17 januari 2023, Spanien/kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28, punkt 40).

[18] Dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkterna 13 och 14), dom av den 26 januari 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 och C-423/19, EU:C:2021:63, punkt 65), och dom av den 17 januari 2023, Spanien/kommissionen (C-632/20 P, EU:C:2023:28, punkt 42).

[19] Se dom av den 23 november 2016, Bayer CropScience och Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, punkt 56), och dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkterna 33 och 48) samt förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 83).

[20] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 83) och förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778, punkt 76 [samt punkt 57 och följande punkter]) liksom Århuskonventionens efterlevnadskommitté, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania* av den 28 mars 2014, punkt 89.

[21] Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 63).

[22] Dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 81).

undantagen i enlighet med artikel 4.1 e respektive artikel 4.2 första stycket a i miljöinformationsdirektivet avgränsas sinsemellan. Denna förutsättning är dock felaktig. Tvärtom överlappar de båda undantagen varandra. [23]

34. Båda tillgodoser nämligen samma behov hos de offentliga myndigheterna av att förfoga över ett skyddat område för interna överväganden och interna diskussioner.

35. Detta tydliggörs särskilt av det undantag som anges i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 [24] från rätten att tillgå unionsorganens handlingar. I enlighet med detta kan bland annat tillgång till en handling vägras, om denna har upprättats av en institution för internt bruk och om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande.

36. Inom tillämpningsområdet för unionslagstiftningen om tillgång till handlingar grundar sig dessutom ofta nekad tillgång till viss information samtidigt på flera undantagsskäl utan att domstolen skulle bestrida detta. [25]

37. Den första tolkningsfrågan ska således besvaras enligt följande. När det gäller en begäran om tillgång till miljöinformation som återfinns i protokoll från formella sammanträden inom den verkställande makten (regeringen) i en medlemsstat, där regeringsledamöterna måste sammanträda och agera som ett kollektiv, ska dessa protokoll anses utgöra ”interna meddelanden” i den mening som avses i artikel 4.1 e i miljöinformationsdirektivet. Om dessa sammanträden hänför sig till den avslutande fasen i ett förfarande utgör de också en offentlig myndighets ”förfaranden” i den mening som avses i artikel 4.2 första stycket a.

B. Rättskraft

1. Frågorna som rör rättskraft saknar betydelse

38. Genom sina övriga tolkningsfrågor vill High Court (Förvaltningsöverdomstolen) få svar på huruvida principen om *res judicata* utgör hinder för att denna domstol, med stöd av förevarande begäran om förhandsavgörande, gör en annan bedömning av vissa omständigheter än den som den gjorde i sin dom av den 1 juni 2018. I den första domen av den 1 juni 2018, som vunnit laga kraft och fått rättskraft, gjorde den nämligen bedömningen att den omtvistade informationen omfattas av undantaget för interna meddelanden i den mening som avses i artikel 4.1 e i miljöinformationsdirektivet, [26] men inte av undantaget för skydd för offentliga myndigheters förfaranden enligt artikel 4.2 första stycket a. [27]

[23] Se dom av den 28 juli 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, punkt 30), och dom av den 17 december 2020, De Masi och Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punkt 62).

[24] Europaparlamentets och rådets förordning av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

[25] Dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 77 och följande punkter samt punkt 109 och följande punkter), dom av den 28 november 2013, Jurašinović/rådet (C-576/12 P, EU:C:2013:777, punkterna 28 och 38), och dom av den 27 februari 2014, Kommissionen/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkterna 62, 63 och 79).

[26] Dom meddelad av High Court (Irlands förvaltningsöverdomstol) den 1 juni 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, punkt 65).

[27] Dom meddelad av High Court (Irlands förvaltningsöverdomstol) den 1 juni 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, punkt 76).

39. Den hänskjutande domstolen överväger nu att göra en motsatt bedömning av denna fråga, det vill säga att inte hänföra den omtvistade informationen till undantaget för interna meddelanden, utan till undantaget för förfaranden. Undantaget för skydd för förfaranden skulle dock möjligtvis inte vara tillämpligt, eftersom artikel 4.2 andra stycket tredje meningen i miljöinformationsdirektivet inte möjliggör ett innehållande av information om utsläpp i miljön. För skyddet för interna meddelanden gäller tvärtom inte denna begränsning.

40. Av svaret på den första tolkningsfrågan framgår emellertid att de båda undantagen kan föreligga samtidigt och att det enligt föreliggande uppgifter om den omtvistade informationen i alla händelser är fråga om interna meddelanden. Därför kan undantaget för skydd för interna meddelanden göras gällande mot ett utlämnande av information, trots att denna information gäller utsläpp i miljön och offentliga myndigheters förfaranden.

41. Ett fastställande av att det inte är fråga om offentliga myndigheters förfaranden saknar därmed egentligen betydelse för frågorna om rättskraft. Det som anförs i det följande utgör således ett andrahandsalternativ för den händelse att domstolen ändå skulle vilja uttala sig om dessa frågor.

2. Besvarande av frågorna om rättskraft som ett andrahandsalternativ

42. Eftersom det saknas unionslagstiftning om rättskraft med avseende på nationella domstolsavgöranden faller denna fråga under medlemsstaternas processuella autonomi. Medlemsstaterna är dock skyldiga att iaktta likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. [28]

a) Rättskraftens omfattning (den andra tolkningsfrågan)

43. Den andra tolkningsfrågan har ställts för att få klarhet i huruvida det är förenligt med effektivitetsprincipen att rättskraften inte är begränsad till domslutet, utan även omfattar domskälen.

44. Effektivitetsprincipen kan dock inte anses åsidosättas om rättskraftens omfattning enligt nationell rätt är förenlig med de principer som härvidlag tillämpas inom unionsrätten. Enligt unionsrätten omfattar rättskraften de domskäl som ligger till grund för domslutet, vilka således *inte* kan *åtskiljas från detta*. [29] De domskäl som inte ligger till grund för domslutet omfattas däremot inte av rättskraften enligt unionsrätten. [30]

45. Om nämnda avgränsning av rättskraften tillämpades på det nationella målet, skulle frågan om inordningen av den omtvistade informationen under undantaget för skydd för interna meddelanden, som prövades i ett domskäl som låg till grund för domslutet i domen av den 1 juni 2018, anses vara rättskraftigt avgjord. Bedömningen av denna fråga var nödvändig för att komma fram till avgörandet att beslutet om avslag på begäran om tillgång till handlingarna skulle upphävas och att begäran skulle återförvisas till regeringen för förnyad prövning.

[28] Dom av den 3 september 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, punkt 24), och dom av den 7 april 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, punkt 100).

[29] Dom av den 1 juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) och Diputación Foral de Vizcaya/kommissionen (C-442/03 P och C-471/03 P, EU:C:2006:356, punkt 44), dom av den 15 november 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung m.fl. (C-456/11, EU:C:2012:719, punkt 40), och dom av den 17 september 2020, Alfamicro/kommissionen (C-623/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:734, punkt 37).

[30] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 49), och dom av den 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkterna 43 och 46). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak i de förenade målen Al-Aqsa/rådet (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:321, punkt 35).

46. Det är däremot mindre klart huruvida bedömningen att undantaget för skydd för sekretessen för förfaranden inte var tillämpligt ska anses utgöra ett bärande domskäl, det vill säga ett domskäl som inte kan åtskiljas från domslutet. Med High Courts (Förvaltningsöverdomstolens) betraktelsesätt var denna bedömning oskiljaktigt förbunden med bedömningen att undantaget för interna meddelanden var tillämpligt, eftersom denna domstol utgick från att endast ett undantag kan vara tillämpligt. Såsom framgår av det som anförts ovan beträffande den första tolkningsfrågan kan dock båda undantagen vara tillämpliga samtidigt.

47. I slutändan är frågan huruvida nämnda domskäl kan åtskiljas från domslutet emellertid inte av betydelse. Det krävs enligt effektivitetsprincipen nämligen inte att medlemsstaterna ska anpassa bestämmelserna om rättskraftens omfattning i sin nationella rätt till unionsrättens kriterier om rättskraft. Effektivitetsprincipen medger även mer långtgående bestämmelser om rättskraft, så länge som de inte gör det praktiskt omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som unionens rättsordning ger.

48. Med förbehåll för mitt resonemang nedan om möjligheten att överklaga, [31] anser jag inte att en utvidgning av rättskraften till att även omfatta icke bärande domskäl gör det orimligt svårt att utöva sådana rättigheter.

49. Följaktligen blir svaret på den andra tolkningsfrågan att det enligt effektivitetsprincipen inte krävs att en doms rättskraft ska vara begränsad till de bärande domskälen.

b) Frågan huruvida en ny bedömning kan göras av omständigheter som rättskraftigt prövats och fastställts genom en tidigare dom (den tredje och den fjärde tolkningsfrågan)

50. Med den tredje och den fjärde tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det är förenligt med effektivitetsprincipen att de omständigheter som rättskraftigt prövats och fastställts genom dess dom av den 1 juni 2018 om samma begäran om tillgång till handlingar utgör hinder för en ny prövning av frågan om den omtvistade informationens inordnande under undantaget för interna meddelanden och under undantaget för förfaranden inom offentliga myndigheter i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen vill framför allt få svar på om det har betydelse för frågan huruvida det är förenligt med effektivitetsprincipen att omständigheter som rättskraftigt prövats och fastställts i en första dom utgör hinder för en ny prövning av dessa omständigheter i ett senare mål att det i det första målet inte begärdes något förhandsavgörande från EU-domstolen och att parterna inte hade gjort den hänskjutande domstolen uppmärksam på relevant praxis från EU-domstolen.

51. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida det enligt unionsrätten krävs att rättskraftigt prövade och fastställda omständigheter ska lämnas utan avseende om det finns en risk för att den tidigare bedömningen står i strid med unionsrätten.

52. Av domstolens fasta praxis framgår visserligen att en nationell domstol inte är skyldig enligt unionsrätten att underlåta att tillämpa nationella processuella regler som innebär att domstolsavgöranden vinner laga kraft och får rättskraft, även om den därmed skulle kunna bringa nationella förhållanden som är oförenliga med unionsrätten att upphöra. [32]

[31] Se nedan punkt 56 och följande punkter.

[32] Dom av den 1 juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punkterna 46 och 47), dom av den 6 oktober 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, punkt 37), och dom av den 4 mars 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, punkt 65).

53. På annat sätt förhåller det sig dock om den nationella domstolen enligt de tillämpliga nationella processuella bestämmelserna har möjlighet, under vissa förutsättningar, att ändra ett lagakraftvunnet och rättskraftigt avgörande i syfte att göra den situation som därigenom uppkommit förenlig med den nationella rätten. I sådant fall ska den nationella domstolen också, i enlighet med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, använda denna möjlighet i syfte att göra situationen förenlig med unionsrätten. [33]

54. Det finns visserligen inga uppgifter om motsvarande bestämmelser i den nationella lagstiftningen i den egentliga begäran om förhandsavgörande, men väl i en till begäran fogad dom, [34] genom vilken den hänskjutande domstolen hade beslutat att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. Enligt den domen står det de irländska domstolarna fritt att under särskilda förhållanden tillåta en part att i ett senare mål åberopa en fråga, trots att denna har avgjorts rättskraftigt till den partens nackdel i ett tidigare mål. Vid användningen av detta utrymme för skönsmässig bedömning måste den nationella domstolen väga den konstitutionsenliga rätten till tillgång till rättslig prövning mot allmänhetens intresse och det gemensamma bästa. Det ligger i allmänhetens intresse att en rättstvist (i princip) blir slutgiltigt avgjord och att inte någon blir utsatt för upprepade eller flerdubbla rättstvister med avseende på frågor som redan har avgjorts.

55. Vid en sådan skönsmässig bedömning kan både likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen medföra att den hänskjutande domstolen måste bortse från rättskraftigt prövade och fastställda omständigheter i domen av den 1 juni 2018.

56. Enligt *likvärdighetsprincipen* krävs det att den hänskjutande domstolen använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning i unionsrättsliga frågor på liknande sätt som i rent nationella mål. Visserligen har den hänskjutande domstolen inte lämnat några specifika uppgifter i fråga om irländsk praxis. Det kan emellertid konstateras att det i engelsk *common law*, där rättsläget tycks vara likartat det som råder i Irland, är av stor betydelse om den part mot vilken en genom en tidigare dom rättskraftigt prövad och fastställd omständighet görs gällande har haft möjlighet att överklaga bedömningen av denna omständighet. [35]

57. Eftersom Right to Know, den irländska regeringen och den ovannämnda domen av den 23 april 2021 tar upp frågan huruvida Right to Know hade möjlighet att överklaga domen av den 1 juni 2018 har detta förhållande förmodligen en liknande roll inom irländsk praxis. Med hänsyn till ovannämnda överväganden tycks det faktiskt råda tvivel om huruvida ett sådant överklagande var möjligt.

58. Visserligen har den irländska regeringen anfört att Right to Know hade kunnat överklaga domen av den 1 juni 2018, men domen av den 23 april 2021 och Right to Knows argumentation ger skäl att betvivla huruvida detta är korrekt. Eftersom Right to Know genom domen av den

[33] Dom av den 10 juli 2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, punkt 62), dom av den 6 oktober 2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 30), och dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 60).

[34] Dom meddelad av High Court (Irlands förvaltningsöverdomstol) den 23 april 2021, Right to Know/An Taoisach, [2021] IEHC 233, punkt 35.

[35] Dom meddelad av Court of Appeal (Appellationsdomstolen, England & Wales) den 20 maj 2021, Thomas -v- Luv One Luv All Promotions Ltd, (A3/2020/1485, [2021] EWCA Civ 732, punkterna 44–48, 51 och 75).

1 juni 2018 utverkade ogiltigförklaring av det angripna beslutet om avslag på dess begäran om tillgång till handlingar föreligger det risk för att ett överklagande av delar av motiveringen i domen skulle avvisas såsom opåkallat. [36]

59. Detta torde motsvara rättsläget vid unionsdomstolarna. Enligt artikel 56 andra stycket första meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol har (endast) part som helt eller delvis inte har vunnit bifall till sin talan rätt att överklaga. Däremot kan inte ett överklagande som endast avser domskälen i en för klaganden positiv dom tas upp till prövning. [37] Även när det gäller överklaganden som i princip kan tas upp till prövning gäller att vissa invändningar som endast avser domskälen till ett avgörande i sak inte kan prövas, på grund av att intresse att få saken prövad saknas, om inte klaganden också kritiserar själva avgörandet i sak. [38]

60. Om Right to Know faktiskt inte hade möjlighet att genom ett överklagande få till stånd en prövning av den bedömning av den aktuella omständigheten som gjordes i domen av den 1 juni 2018, skulle detta inte endast vara av betydelse för tillämpningen av likvärdighetsprincipen utan också för tillämpningen av *effektivitetsprincipen*.

61. Vid ett första påseende förefaller avsaknaden av besvärsvägar dock inte vara något särskilt tungt vägande hinder vid utövandet av rättigheter. Principen om ett effektivt domstolsskydd, vilken i stor utsträckning överlappar effektivitetsprincipen, [39] ger nämligen i enlighet med unionsrätten den enskilde endast en rätt till tillgång till domstolsprövning, men inte till prövning i flera instanser. [40] I förevarande fall framgår det av domen av den 1 juni 2018 att det i denna bemärkelse förelåg en tillgång till domstolsprövning.

62. I förevarande fall var det dock förutom avsaknad av rättsmedel dessutom fråga om åsidosättande av principen om parternas likställdhet i processen. Det får nämligen förutsättas att motparten, Irlands An Taoiseach (premiärministern), som tappande part mycket väl hade möjlighet att överklaga domen av den 1 juni 2018.

63. Principen om parternas likställdhet i processen är en integrerad del av den i artikel 47 i stadgan stadfästa principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten. [41] Den är en naturlig följd av begreppet rättvis rättegång som sådant och innebär en skyldighet att ge varje part en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak, och sin bevisning, på villkor som inte ger denna part väsentliga nackdelar gentemot motparten. [42]

[36] Dom meddelad av High Court (Irlands förvaltningsöverdomstol) den 23 april 2021, Right to Know/An Taoisach, [2021] IEHC 233, punkt 48).

[37] Dom av den 25 juli 2018, Société des produits Nestlé m.fl./Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P och C-95/17 P, EU:C:2018:596, punkt 42) samt beslut av den 29 april 2022, Valvis Holding/Sun Stars & Sons och EUIPO (C-420/21 P, ej publicerat, EU:C:2022:340, punkt 22).

[38] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2009, GlaxoSmithKline Services/kommissionen (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P och C-519/06 P, EU:C:2009:610, punkterna 23–25), dom av den 21 december 2011, Iride/kommissionen (C-329/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:859, punkterna 48–50), samt dom av den 9 november 2017, TV2/Danmark/kommissionen (C-649/15 P, EU:C:2017:835, punkterna 61–63).

[39] Se mitt förslag till avgörande i målet Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, punkterna 49–51 med ytterligare hänvisningar).

[40] Dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 69), och dom av den 17 juli 2014, Sánchez Morcillo och Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punkt 36).

[41] Dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 48), dom av den 17 juli 2014, Sánchez Morcillo och Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punkt 48), och dom av den 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punkt 61).

[42] Dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 71), dom av den 28 juli 2016, Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 40), dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 96), och dom av den 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, punkt 61).

64. Det är emellertid en väsentlig nackdel om en part är bunden av en bedömning av en omständighet, som senare visar sig vara en nackdel, medan motparten, som drar fördel av denna bedömning, har kunnat välja om denne ska överklaga eller godta den.

65. De båda aspekter som den hänskjutande domstolen har tagit upp i sin fjärde fråga, det vill säga att den domstol som meddelade den lagakraftvunna och rättskraftiga domen underlät att begära ett förhandsavgörande och att det fanns luckor i parternas bevisföring, är visserligen också av intresse men i sig inte avgörande.

66. Det nu sagda innebär att den omständigheten att det i det mål som gav upphov till domen av den 1 juni 2018 inte framställdes någon begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen snarast skulle tala för att det ska göras en ny prövning av en rättskraftigt avgjord fråga. Om det dock inte fanns en skyldighet att begära förhandsavgörande är nämnda omständighet dock endast av relativt ringa vikt vid en avvägning. [43]

67. Om det var så att parterna, och särskilt Right to Know, i det mål som avgjordes genom domen av den 1 juni 2018 inte hade gjort den nationella domstolen uppmärksam på relevant praxis från EU-domstolen, skulle detta däremot snarare tala för att de ska anses vara bundna av de i domen prövade och fastställda omständigheterna. I detta fall hade de nämligen inte gjort alla rimliga ansträngningar för att nå ett korrekt och för sig själva fördelaktigt avgörande. Detta gäller särskilt om det i den berörda processrätten finns en starkt förankrad dispositionsprincip som innebär att de åligger parterna att åberopa relevanta precedensfall. Dock har inte heller denna omständighet mer än begränsad betydelse, eftersom avsaknaden av precedensfall redan i samband med handläggningen av det första målet i än högre grad borde ha föranlett High Court (Förvaltningsöverdomstolen) att överväga en begäran om förhandsavgörande. Dessutom meddelades den centrala domen från EU-domstolen angående tolkningen av begreppet interna meddelanden [44] först efter det att domen av den 1 juni 2018 hade meddelats.

68. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att den tredje och den fjärde tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. En nationell domstol är enligt likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen skyldig att bortse från rättskraftigt prövade och fastställda omständigheter i ett tidigare avgörande för att återställa den aktuella situationens förenlighet med unionsrätten, om denna möjlighet finns enligt tillämpliga nationella processuella regler för en rent inhemsk situation. Om den nationella domstolen har ett utrymme för skönsmässig bedömning ska den särskilt beakta huruvida den part för vilken den rättskraftigt prövade och fastställda omständigheten var till nackdel hade möjlighet att genom ett överklagande få till stånd en ny prövning av denna omständighet och om det i detta avseende rådde likställdhet mellan parterna i processen. Med avseende på en sådan bedömning är frågan huruvida en begäran om förhandsavgörande framställts till EU-domstolen före det att den aktuella omständigheten blev rättskraftigt prövad och fastställd eller huruvida parterna dessförinnan i målet vid den nationella domstolen hade åberopat relevant praxis från EU-domstolen däremot av mindre betydelse.

[43] Se i fråga om konsekvenserna av ett åsidosättande av skyldigheten att hänskjuta en fråga till EU-domstolen dom av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, punkterna 27 och 28). Se även dom av den 4 oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punkterna 77 och 78), samt dom av den 20 december 2017, Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, punkterna 47 och 48).

[44] Dom av den 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interna meddelanden) (C-619/19, EU:C:2021:35, punkt 28).

V. Förslag till avgörande

69. Jag föreslår därför att domstolen beslutar följande:

1) När det gäller en begäran om tillgång till miljöinformation som återfinns i protokoll från formella sammanträden inom den verkställande makten (regeringen) i en medlemsstat, där regeringsledamöterna måste sammanträda och agera som ett kollektiv, ska dessa protokoll anses utgöra ”interna meddelanden” i den mening som avses i artikel 4.1 e i miljöinformationsdirektivet. Om dessa sammanträden hänför sig till den avslutande fasen i ett förfarande utgör de också en offentlig myndighets ”förfaranden” i den mening som avses i artikel 4.2 första stycket a.

2) Frågan om rättskraft hos nationella domstolsavgöranden omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi. Medlemsstaterna är dock skyldiga att iaktta likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.

   a) Enligt effektivitetsprincipen krävs det inte att rättskraften hos en dom ska begränsas till de bärande domskälen.

   b) En nationell domstol är enligt likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen skyldig att bortse från rättskraftigt prövade och fastställda omständigheter i ett tidigare avgörande för att återställa den aktuella situationens förenlighet med unionsrätten, om denna möjlighet finns enligt tillämpliga nationella processuella regler för en rent inhemsk situation. Om den nationella domstolen har ett utrymme för skönsmässig bedömning ska den särskilt beakta huruvida den part för vilken den rättskraftigt prövade och fastställda omständigheten var till nackdel hade möjlighet att genom ett överklagande få till stånd en ny prövning av denna omständighet och om det i detta avseende rådde likställdhet mellan parterna i processen. Med avseende på en sådan bedömning är frågan huruvida en begäran om förhandsavgörande framställts till EU-domstolen före det att den aktuella omständigheten blev rättskraftigt prövad och fastställd eller huruvida parterna dessförinnan i målet vid den nationella domstolen hade åberopat relevant praxis från EU-domstolen däremot av mindre betydelse.