

Дело C-84/22

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

8 февруари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

8 февруари 2022 г.

Жалбоподател:

Right to Know CLG

Ответник:

An Taoiseach

Предмет на главното производство

Главното производство, започнато от жалбоподателя — дружеството Right to Know CLG, срещу ответника An Taoiseach (Министър-председател), се отнася до жалба, с която се оспорва по съдебен ред законосъобразността на административно решение, с което е отхвърлено искане за достъп до документи, свързани с обсъждания в рамките на Кабинета на министрите в Правителството относно емисиите на парникови газове на Ирландия в периода 2002—2016 г. Искането за достъп до документи е отправено в съответствие с вътрешното законодателство, а именно с European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (Наредба за достъпа до информация за околната среда съгласно правото на Европейските общности от 2007 г., S.I. № 133/2007 от 28 март 2007 г.), с която се транспонира Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществен достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (наричана по-нататък „Директивата за информация за околната среда“).

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване е отправено на основание член 267 ДФЕС. Запитващата юрисдикция иска тълкуване на член 4, параграф 1, буква д) и на член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда относно понятията „вътрешни съобщения“ и „дейностите“ на публичен орган за целите на прилагането на разпоредбите на Директивата относно задължението за разкриване на информация за емисиите в околната среда или липсата на такова. Запитващата юрисдикция разглежда и редица процесуални възражения, повдигнати от ответника, във връзка със силата на пресъдено нещо като пречка за по-нататъшно производство, включително това за *issue estoppel*, при което не се допуска страна по дело да повдига отново фактически или правен въпрос, по който е постановено решение срещу нея в рамките на предишно производство.

Преюдициални въпроси

(1) Трябва ли протоколите от официалните заседания на изпълнителната власт на държава членка, на които членовете на правителството са длъжни да се събират и да действат като колективен орган, да се квалифицират за целите на искане за достъп до съдържаща се в тях информация за околната среда като „вътрешни съобщения“ или като „дейности“ на публичен орган по смисъла на тези понятия съответно в член 4, параграф 1, буква д) и член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета?

(2) Разпростира ли се принципът на силата на пресъдено нещо (както е разгледан в решение *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 и последващата съдебна практика) отвъд диспозитивната или разпоредителната част на предходното решение и включва ли, в допълнение, фактическите констатации и правната квалификация, съдържащи се в предходното решение? С други думи, ограничава ли се принципът на силата на пресъдено нещо до основанията на иска (*cause of action estoppel*) или обхваща и отделен [решен по-рано] въпрос (*issue estoppel*)?

(3) Във висящо производство между страните относно твърдяно неспазване на Директива 2003/4/ЕО във връзка с конкретно искане за предоставяне на информация за околната среда, когато заявителят/молителят е успял да постигне отмяна на решение, при което някои изведени от правото на Съюза основания за обжалване са уважени, а други са отхвърлени, допуска ли правото на Съюза, и по-специално принципът на ефективност, национално правило за силата на пресъдено нещо въз основа на *issue estoppel*, което изисква националният съд в ново производство относно последващо решение по същото искане да не позволи

на този заявител/молител да оспори въпросното последващо решение въз основа на изведени от правото на Съюза основания, които преди това са били отхвърлени, но при тези обстоятелства не са обжалвани?

(4) Имат ли въздействие върху отговора на въпрос (3) по-горе следните факти: i) че не е отправено преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз и ii) че нито една от страните не е представила приложимата практика на Съда на вниманието на националния съд?

Приложими разпоредби от правото на Съюза и съдебната практика

Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35

Заклучение на генералния адвокат Szpunar по дело Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Заклучение на генералния адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71)

Решение от 16 март 2006 г., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178)

Решение от 30 септември 2003 г., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)

Приложими разпоредби от националното право и съдебната практика

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (Наредба за достъпа до информация за околната среда съгласно правото на Европейските общности от 2007 г., S.I. № 133/2007, 28 март 2007 г.)

Конституция на Ирландия, член 28

Решение Attorney General/Hamilton [1993 г.] 2 I.R. 250

Решение An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information [2010 г.] IEHC 241

Решение Right to Know CLG/An Taoiseach [2018 г.] IEHC 372

Решение McCauley/McDermot [1997 г.] 2 I.L.R.M. 486

Решение Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanála [2011 г.] IESC 29

Кратко представяне на фактическата обстановка и главното производство

- 1 На 8 март 2016 г. дружеството Right to Know CLG подава искане за достъп до всички документи, които отразяват обсъжданията на Кабинета относно емисиите на парникови газове в Ирландия от 2002 г. до 2016 г. Според запитващата юрисдикция препратката към „Кабинета“ трябва да се разбира като отнасяща се до органите на изпълнителната власт.
- 2 В крайна сметка това искане е отхвърлено през юни 2016 г. след вътрешна процедура за преразглеждане. Впоследствие жалбоподателят сезира High Court (Висш съд) с искане за съдебен контрол на това решение.
- 3 С решение от 1 юни 2018 г. по дело Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018 г.] IЕНС 372, (наричано по-нататък „първото производство за съдебен контрол“) High Court връща решението на приелия го орган за преразглеждане. High Court постановява в частност, че приелият решението орган не е направил изискваната съгласно член 4 от Директивата за информация за околната среда преценка, която включва съпоставяне на обслужвания от разкриването обществен интерес спрямо обслужвания от отказа интерес, свързан с поверителността. В решението си High Court постановява също така, че заседанията на правителството на Ирландия следва да се квалифицират като „вътрешни съобщения“ на публичен орган, в резултат на което задължението по Директивата за информация за околната среда за разкриване на протоколи, свързани с информация за емисиите в околната среда, не се прилага.
- 4 С решение от 16 август 2018 г. решаващият орган предоставя частичен достъп до поисканите документи. Впоследствие жалбоподателят иска съдебен контрол на въпросното второ решение, което е предмет на главното производство пред запитващата юрисдикция.

Основни доводи на страните по главното производство

- 5 Жалбоподателят по същество твърди, че заседанията на кабинета представляват „дейности“ по смисъла на Директивата за информация за околната среда и че протоколите от тези заседания следва да подлежат на задължително разкриване, когато са свързани с информация относно емисиите в околната среда. Той също така оспорва като неоснователни процесуалните възражения, повдигнати от ответника.

- 6 Ответникът изтъква, че протоколите от заседанията на кабинета представляват „вътрешни съобщения“ по смисъла на Директивата за информация за околната среда и следователно не са обхванати от изискването за разкриване, дори ако се отнасят до емисии в околната среда. За сметка на това според него разкриването се обхваща от предвидената в Директивата преценка за съпоставяне на интересите.
- 7 Адвокатите на ответника изтъкват и редица процесуални възражения. Ответникът твърди по-конкретно, че жалбоподателят е трябвало първо да изчерпи законоустановеното си право на обжалване пред Commissioner for Environmental Information (комисар по въпросите на околната среда), преди да заведе дело пред High Court. Ответникът твърди също така, наред с останалото, че въпросът за правилната квалификация на заседанията на правителството вече е окончателно решен от High Court в две съдебни решения, едното от които се отнася до самия жалбоподател. Поради това той твърди, че по въпроса е налице убедителен прецедент. Той изтъква и че принципът на силата на пресъдено нещо не допуска жалбоподателят да повдига отново въпроса в настоящото производство след първото производство за съдебен контрол.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Според запитващата юрисдикция основният въпрос, който трябва да се реши в главното производство, се отнася до обстоятелствата, ако има такива, при които изискванията на Директивата за информация за околната среда имат предимство пред императивната норма на националната Конституция, според която обсъжданията на заседанията на правителството на Ирландия са поверителни. Отговорът на този въпрос зависи до голяма степен от това как трябва да се квалифицират обсъжданията на заседанията на правителството на Ирландия за целите на тази директива. Страните по делото спорят дали тези обсъждания следва да се квалифицират като „вътрешни съобщения“ на публичен орган (член 4, параграф 1, буква д) или като „дейности“ на публичен орган (член 4, параграф 2, буква а).
- 9 Запитващата юрисдикция не смята, че тълкуването на двете понятия съгласно Директивата за информация за околната среда е очевидно. По-конкретно, според нея границата между „вътрешни съобщения“ и поверителни „дейности“ е неясна. При липсата на указания от Съда относно тълкуването на Директивата за информация за околната среда запитващата юрисдикция не е в състояние да определи окончателно в коя категория попадат протоколите от заседанията на правителството на Ирландия.
- 10 Според запитващата юрисдикция съществуват сериозни основания да се приеме, че заседанията на правителството на Ирландия представляват именно поверителни разисквания от вида, предвиден в член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда. Съгласно член 28,

параграф 4, точка 2 от Конституцията на Ирландия правителството е длъжно да „заседава и действа като колективен орган“. Целта на тези заседания, както е определена от Supreme Court of Ireland (Върховен съд на Ирландия) в решение Attorney General/Hamilton [1993 г.] 2 I.R. 250, е да се позволи всеобхватно, свободно и открито обсъждане между членовете на правителството преди вземането на решения.

- 11 Запитващата юрисдикция счита, че е налице солиден довод, че заседанията на правителството на Ирландия се доближават повече до вида разисквания, обхванат от понятието „дейности“. Като се има предвид високият конституционен статус на заседанията на правителството, те трудно могат да се впишат в категорията „вътрешни съобщения“. Запитващата юрисдикция обаче не може да се произнесе окончателно по този въпрос, без да се е получила решение на Съда по реда на преюдициалното производство.
- 12 Отделно от това запитващата юрисдикция иска от Съда указания дали е допустимо позоваване на силата на пресъдено нещо под формата на *issue estoppel*, ако това означава, че възможно неправилно тълкуване на Директивата за информация за околната среда от страна на национален съд би могло да остане некоригирано. По-специално, запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципът на силата на пресъдено нещо се разпростира отвъд диспозитива на предходното решение и дали в допълнение включва и фактите и правната им квалификация, съдържащи се в предходното решение. В случая решението на High Court of Ireland по първото производство за съдебен контрол не е довело до окончателно произнасяне на съда по правото на достъп на жалбоподателя до съответните протоколи съгласно националните разпоредби за прилагане на Директивата за информация за околната среда. Вместо това въпросът за достъпа до съответните протоколи е върнат на приелия решението орган за повторно разглеждане. В предходното решение обаче има произнасяне по конкретен правен въпрос срещу жалбоподателя, а именно, че за целите на Директивата за информация за околната среда заседанията на правителството правилно се квалифицират като включващи „вътрешни съобщения“ на публичен орган. Значението на това решение е, че изискването за задължително разкриване на протоколи, свързани с информация за емисиите в околната среда, не е приложимо.
- 13 Според запитващата юрисдикция стриктното прилагане на принципа на *issue estoppel* към обстоятелствата по настоящото дело може да доведе до неотстраняване на нарушение на правото на Съюза. Същността на оплакването на жалбоподателя е, че в съдебното решение по първото производство за съдебен контрол заседанията на правителството са квалифицирани неправилно за целите на Директивата за информация за околната среда, вследствие на което неправилно не е приложено изискването за задължително разкриване на протоколи, свързани с информация относно емисиите в околната среда. Ако това оплакване е основателно, но на жалбоподателя не се позволи да го предяви в настоящото

производство, то неправилното тълкуване на Директивата за информация за околната среда от страна на националния съд ще остане некоригирано.

- 14 Според запитващата юрисдикция, като се има предвид, че една от основните цели, залегнали в практиката на Съда по отношение на принципа на силата на пресъдено нещо, е да се гарантира „стабилност в правоотношенията“, обосновката за прилагането на доктрината за силата на пресъдено нещо е значително отслабена при обстоятелствата по настоящото дело. Въпросът за достъпа до съответните протоколи не е окончателно решен с постановяването на решение по първото производство за съдебен контрол. Вместо това въпросът е върнат на решаващия орган за повторно разглеждане (макар и на основание, че заседанията на правителството следва да се квалифицират като включващи „вътрешни съобщения“ на публичен орган) и е довел до постановяването на новото решение от 16 август 2018 г., което понастоящем се оспорва по главното производство.