

Υπόθεση C-84/22**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου****Ημερομηνία καταθέσεως:**

8 Φεβρουαρίου 2022

Αιτούν δικαστήριο:

High Court (Ιρλανδία)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

8 Φεβρουαρίου 2022

Προσφεύγουσα:

Right to Know CLG

Καθού:

An Taoiseach

Αντικείμενο της υποθέσεως της κύριας δίκης

Η υπόθεση της κύριας δίκης, την οποία κίνησε η προσφεύγουσα, μια εταιρία με την επωνυμία Right to Know CLG, κατά του καθού, An Taoiseach (Πρωθυπουργού της Ιρλανδίας), αφορά αίτηση δικαστικού ελέγχου διοικητικής απόφασης με την οποία απορρίφθηκε αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα που αφορούσαν συζητήσεις εντός του υπουργικού συμβουλίου της Κυβέρνησης σχετικά με τις εκπομπές αερίων θερμοκηπίου της Ιρλανδίας από το 2002 έως το 2016. Η αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα υποβλήθηκε σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, δηλαδή τις European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [εθνικές κανονιστικές πράξεις του 2007 - Ευρωπαϊκές Κοινότητες (πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες)] (S.I. 2007, αριθ. 133, της 28ης Μαρτίου 2007), η οποία μεταφέρει στο ιρλανδικό δίκαιο την οδηγία 2003/4/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/EOK του Συμβουλίου (στο εξής: οδηγία για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες).

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης

Η αίτηση υποβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε΄, και του άρθρου 4, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες όσον αφορά την έννοια των όρων «εσωτερικές επικοινωνίες» και «διαδικασίες» δημόσιας αρχής, για τους σκοπούς της εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας που ορίζουν την υποχρεωτική ή μη δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον. Το αιτούν δικαστήριο εξετάζει επίσης ορισμένες δικονομικές ενστάσεις που προβάλλει ο καθού σχετικά με το δεδικασμένο ως κώλυμα για την κίνηση περαιτέρω διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένης της ένστασης περί νομικού κωλύματος για την επανεξέταση πραγματικών και νομικών ισχυρισμών, σύμφωνα με την οποία πραγματικά περιστατικά ή νομικά ζητήματα που έχουν ήδη κριθεί εις βάρος διαδίκου σε προγενέστερη διαδικασία δεν μπορούν να αχθούν εκ νέου προς δικαστική διάγνωση από τον διάδικο αυτό (issue estoppel).

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Σε περίπτωση αίτησης πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που περιέχονται σε πρακτικά επίσημων συνεδριάσεων εκτελεστικού οργάνου της κυβέρνησης κράτους μέλους, στις οποίες μέλη της κυβέρνησης οφείλουν να μετέχουν και να ενεργούν ως συλλογική αρχή, πρέπει τα πρακτικά αυτά να χαρακτηριστούν ως «εσωτερικές επικοινωνίες» ή ως «διαδικασίες» δημόσιας αρχής κατά την έννοια που έχουν οι όροι αυτοί στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε΄, και στο άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, αντιστοίχως, της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου;
2. Εκτείνεται η αρχή του δεδικασμένου (όπως αναλύθηκε στην απόφαση Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 και σε μεταγενέστερη νομολογία) πέραν του διατακτικού της προγενέστερης απόφασης, ούτως ώστε να καλύπτει, επιπλέον, πραγματικές και νομικές διαπιστώσεις οι οποίες περιλαμβάνονται στην προγενέστερη απόφαση; Με άλλα λόγια, περιορίζεται η αρχή του δεδικασμένου στην απαγόρευση κίνησης διαδικασιών με το ίδιο αντικείμενο (cause of action estoppel) ή συνιστά επίσης νομικό κώλυμα και για την επανεξέταση πραγματικών και νομικών ζητημάτων (issue estoppel);
3. Στο πλαίσιο εκκρεμών διαδικασιών μεταξύ διαδίκων σχετικά με προβαλλόμενη έλλειψη συμφωνίας προς την οδηγία 2003/4/ΕΚ όσον αφορά συγκεκριμένη αίτηση παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών, όπου ο προσφεύγων/αιτών πέτυχε την ακύρωση διοικητικής απόφασης, γενομένων δεκτών ορισμένων αιτιάσεων που βασίζονται στο δίκαιο της Ένωσης και απορριπτομένων κάποιων άλλων, αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης και, ιδίως, στην αρχή της αποτελεσματικότητας, εθνικός κανόνας περί δεδικασμένου, ως νομικού κωλύματος για την επανεξέταση πραγματικών και νομικών ζητημάτων

(issue estoppel), σύμφωνα με τον οποίο ο εθνικός δικαστής που επιλαμβάνεται νέας προσφυγής βάλλουσας κατά περαιτέρω διοικητικής απόφασης επί της ίδιας αίτησης παροχής πληροφοριών υποχρεούται να απαγορεύσει στον εν λόγω προσφεύγοντα/αιτούντα να προσβάλει τη δεύτερη αυτή απόφαση για λόγους στηριζόμενους στο δίκαιο της Ένωσης, οι οποίοι είχαν απορριφθεί με την προγενέστερη απόφαση, αλλά δεν είχαν προσβληθεί με ένδικο μέσο υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες;

4. Επηρεάζεται η απάντηση στο ως άνω τρίτο ερώτημα από το γεγονός ότι: i) δεν υποβλήθηκε αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο και ii) η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου δεν περιήλθε σε γνώση του εθνικού δικαστηρίου εκ μέρους κάποιου από τους διαδίκους;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και νομολογία

Οδηγία 2003/4/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 41, σ. 26).

Απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2021, Land Baden-Württemberg (Εσωτερικές επικοινωνίες) (C-619/19, EU:C:2021:35)

Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Saint-Gobain Glass Deutschland κατά Επιτροπής (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71)

Απόφαση της 16ης Μαρτίου 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178)

Απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου και νομολογία

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [εθνικές κανονιστικές πράξεις του 2007 – Ευρωπαϊκές Κοινότητες (πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες)] (S.I. 2007, αριθ. 133, της 28ης Μαρτίου 2007)

The Constitution of Ireland (Σύνταγμα της Ιρλανδίας), άρθρο 28

Γενικός Εισαγγελέας κατά Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach κατά Επιτρόπου περιβαλλοντικών πληροφοριών [2010] IEHC 241

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

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

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

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Στις 8 Μαρτίου 2016, η Right to Know CLG υπέβαλε αίτηση πρόσβασης στο σύνολο των εγγράφων που περιλαμβάνουν συζητήσεις του υπουργικού συμβουλίου σχετικά με τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου της Ιρλανδίας από το 2002 έως το 2016. Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, ως «υπουργικό συμβούλιο» νοούνται τα μέλη εκτελεστικού οργάνου της Κυβέρνησης.
- 2 Η αίτηση τελικώς απορρίφθηκε τον Ιούνιο του 2016 μετά από διαδικασία εσωτερικής επανεξέτασης. Η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ζητώντας τον δικαστικό έλεγχο της απόφασης αυτής.
- 3 Με την απόφαση της 1ης Ιουνίου 2018, επί της υποθέσεως Right to Know CLG κατά An Taoiseach ([2018] IEHC 372, στο εξής: διαδικασία πρώτου δικαστικού ελέγχου), το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) ανέπεμψε την απόφαση για επανεξέταση στο αρμόδιο όργανο για τη λήψη αποφάσεων. Το High Court (ανώτερο δικαστήριο) έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι το αρμόδιο όργανο για τη λήψη αποφάσεων δεν προέβη στη στάθμιση την οποία υποχρεούται να διενεργήσει βάσει του άρθρου 4 της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες, ήτοι στη στάθμιση του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση συγκριτικά προς το συμφέρον εμπιστευτικότητας που εξυπηρετεί η άρνηση της δημοσιοποίησης. Με την απόφασή του, το High Court (ανώτερο δικαστήριο) έκρινε επίσης ότι, κατ' όρθο χαρακτηρισμό, οι συνεδριάσεις της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας πρέπει να θεωρούνται «εσωτερικές επικοινωνίες» δημόσιας αρχής, με αποτέλεσμα να μην είναι υποχρεωτική η δημοσιοποίηση πληροφοριών σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον, σύμφωνα με την οδηγία για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες.
- 4 Με απόφαση της 16ης Αυγούστου 2018 το αρμόδιο όργανο για τη λήψη αποφάσεων χορήγησε μερική πρόσβαση στα ζητηθέντα έγγραφα. Στη συνέχεια, η προσφεύγουσα ζήτησε δικαστικό έλεγχο της δεύτερης αυτής απόφασης, η οποία αποτελεί αντικείμενο της κύριας δίκης ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων στην κύρια δίκη

- 5 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι οι συνεδριάσεις του υπουργικού συμβουλίου αποτελούν «διαδικασίες» για τους σκοπούς της οδηγίας για τις

περιβαλλοντικές πληροφορίες και ότι τα πρακτικά των συνεδριάσεων αυτών πρέπει να δημοσιοποιούνται υποχρεωτικά όταν αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον. Απορρίπτει επίσης, ως αβάσιμες, τις δικονομικές ενστάσεις που προβάλλει ο καθού.

- 6 Ο καθού υποστηρίζει ότι τα πρακτικά των συνεδριάσεων του υπουργικού συμβουλίου αποτελούν «εσωτερικές επικοινωνίες» για τους σκοπούς της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες και, ως εκ τούτου, δεν είναι υποχρεωτική η δημοσιοποίησή τους, ακόμη και αν αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον. Αντιθέτως, για τη δημοσιοποίηση εφαρμόζεται το κριτήριο της στάθμισης που ορίζει η οδηγία.
- 7 Οι συνήγοροι του καθού προβάλλουν επίσης ορισμένες δικονομικές ενστάσεις. Ειδικότερα, ο καθού ισχυρίζεται ότι η προσφεύγουσα έπρεπε να έχει εξαντλήσει το νόμιμο δικαίωμά της για άσκηση διοικητικής προσφυγής στον Commissioner for Environmental Information (επίτροπο περιβαλλοντικών πληροφοριών) προτού προσφύγει στο High Court (ανώτερο δικαστήριο). Ο καθού υποστηρίζει επίσης, μεταξύ άλλων, ότι το ζήτημα του ορθού χαρακτηρισμού των συνεδριάσεων της Κυβέρνησης έχει ήδη κριθεί οριστικά από το High Court (ανώτερο δικαστήριο) σε δύο αποφάσεις, μία εκ των οποίων αφορούσε την ίδια την προσφεύγουσα. Συνεπώς, το ζήτημα αυτό θεωρείται ότι αποτελεί αντικείμενο απόφασης που έχει κάποια βαρύτητα. Προβάλλεται επίσης ο ισχυρισμός ότι η προσφεύγουσα εμποδίζεται από το δεδικασμένο να επαναφέρει το ζήτημα στην παρούσα διαδικασία μετά την πρώτη διαδικασία του δικαστικού ελέγχου.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 8 Κατά το αιτούν δικαστήριο, το βασικό ερώτημα που πρέπει να εξεταστεί στην κύρια δίκη αφορά τις τυχόν περιστάσεις υπό τις οποίες η εθνική συνταγματική επιταγή της διατήρησης του εμπιστευτικού χαρακτήρα των συζητήσεων που διεξάγονται στις συνεδριάσεις της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας πρέπει να υποχωρεί έναντι των απαιτήσεων της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό εξαρτάται, εν πολλοίς, από τον χαρακτηρισμό που θα δοθεί στις συζητήσεις που διεξάγονται κατά τις συνεδριάσεις της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας για τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας. Οι διάδικοι διαφωνούν ως προς το αν ο ορθός χαρακτηρισμός των συζητήσεων αυτών είναι «εσωτερικές επικοινωνίες» δημόσιας αρχής (άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε΄) ή «διαδικασίες» δημόσιας αρχής (άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α΄).
- 9 Το αιτούν δικαστήριο δεν έχει πεισθεί ότι η ερμηνεία των δύο όρων βάσει της οδηγίας για την περιβαλλοντική ενημέρωση είναι προφανής. Ειδικότερα, κατά την άποψη του δικαστηρίου αυτού, η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των «εσωτερικών επικοινωνιών» και των εμπιστευτικών «διαδικασιών» είναι ασαφής. Λόγω έλλειψης προσανατολισμού από το Δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες, το αιτούν δικαστήριο δεν είναι

σε θέση να αποφανθεί οριστικώς σε ποια κατηγορία εμπίπτουν τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας.

- 10 Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, συντρέχουν σοβαροί λόγοι να κριθεί ότι οι συνεδριάσεις της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας είναι ακριβώς το είδος των εμπιστευτικών διαβουλεύσεων που ορίζει το άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Σύμφωνα με το άρθρο 28.4.2° του Συντάγματος της Ιρλανδίας, η Κυβέρνηση πρέπει να «συνεδριάζει και ενεργεί ως συλλογική αρχή». Σύμφωνα με απόφαση του Supreme Court (Ανώτατου Δικαστηρίου, Ιρλανδία) στην υπόθεση Attorney General κατά Hamilton [1993] 2 I.R. 250, ο σκοπός των συνεδριάσεων αυτών έγκειται στο να καταστεί δυνατή η πλήρης, ελεύθερη και ειλικρινής συζήτηση μεταξύ των μελών της Κυβέρνησης πριν από τη λήψη αποφάσεων.
- 11 Το αιτούν δικαστήριο έχει πεισθεί ότι μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι οι συνεδριάσεις της Κυβέρνησης της Ιρλανδίας προσεγγίζουν περισσότερο το είδος των διαβουλεύσεων που αποτυπώνονται στον όρο «διαδικασία». Λόγω της υψηλής συνταγματικής περιωπής της οποίας απολαύουν οι συνεδριάσεις της Κυβέρνησης, η έννοιά τους δεν συμβιβάζεται ευχερώς με την έννοια των «εσωτερικών επικοινωνιών». Πάντως, το αιτούν δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί οριστικά επί του ζητήματος αυτού χωρίς να λάβει προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου.
- 12 Πέραν τούτου, το αιτούν δικαστήριο ζητεί χωριστή καθοδήγηση του Δικαστηρίου σχετικά με το κατά πόσον μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής του δεδικασμένου, υπό τη μορφή του νομικού κωλύματος για την επανεξέταση πραγματικών και νομικών ζητημάτων (issue estoppel), αν αυτό σημαίνει ότι υπάρχει κίνδυνος μη διόρθωσης μιας ενδεχόμενης εσφαλμένης ερμηνείας της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες από εθνικό δικαστήριο. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατά πόσον η αρχή του δεδικασμένου εκτείνεται πέραν του διατακτικού της προγενέστερης απόφασης και περιλαμβάνει, επιπλέον, τις πραγματικές και νομικές διαπιστώσεις που μνημονεύονται στην προγενέστερη απόφαση. Εν προκειμένω, στην πρώτη διαδικασία δικαστικού ελέγχου, το High Court (ανώτερο δικαστήριο) δεν αποφάνθηκε οριστικά επί του δικαιώματος πρόσβασης της προσφεύγουσας στα σχετικά αρχεία βάσει των εθνικών κανονισμών για την εφαρμογή της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες. Αντιθέτως, το ζήτημα της πρόσβασης στα σχετικά αρχεία παραπέμφθηκε για επανεξέταση στο αρμόδιο όργανο για τη λήψη αποφάσεων. Εντούτοις, η προγενέστερη απόφαση έκρινε εις βάρος της προσφεύγουσας ένα νομικό ζήτημα και συγκεκριμένα ότι, για τους σκοπούς της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες, ο ορθός χαρακτηρισμός των συνεδριάσεων της Κυβέρνησης είναι «εσωτερικές επικοινωνίες» δημόσιας αρχής. Η σημασία της κρίσης αυτής είναι ότι δεν ισχύει η απαίτηση για υποχρεωτική δημοσιοποίηση αρχείων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον.
- 13 Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, η αυστηρή εφαρμογή της αρχής της απαγόρευσης της επανεξέτασης πραγματικών και νομικών ζητημάτων (issue

estoppel) στις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης μπορεί να οδηγήσει σε παράβαση του δικαίου της Ένωσης η οποία δεν θα μπορεί να θεραπευτεί. Η ουσία του ισχυρισμού της προσφεύγουσας συνίσταται στο ότι η απόφαση της πρώτης διαδικασίας δικαστικού ελέγχου δεν προσδιόρισε ορθώς την έννοια των συνεδριάσεων της Κυβέρνησης για τους σκοπούς της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες, με συνέπεια να μην εφαρμόζεται, εσφαλμένως, η απαίτηση για την υποχρεωτική δημοσιοποίηση των αρχείων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον. Εάν ο ισχυρισμός αυτός είναι βάσιμος και, παρόλα αυτά, δεν επιτραπεί στην προσφεύγουσα να τον προβάλλει στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, τότε η εσφαλμένη ερμηνεία της οδηγίας για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες από εθνικό δικαστήριο δεν θα διορθωθεί.

- 14 Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, δεδομένου ότι ένας από τους κύριους σκοπούς που διέπουν τη νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά το δεδουλευμένο είναι η διασφάλιση της «σταθερότητας των έννομων σχέσεων», η αιτιολόγηση της εφαρμογής της αρχής του δεδουλευμένου αποδυναμώνεται σημαντικά υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης. Το ζήτημα της πρόσβασης στα σχετικά αρχεία δεν διευθετήθηκε οριστικά με την απόφαση στην πρώτη διαδικασία δικαστικού ελέγχου. Αντιθέτως, το ζήτημα παραπέμφθηκε για επανεξέταση στο αρμόδιο όργανο για τη λήψη αποφάσεων (με το σκεπτικό όμως ότι ο ορθός χαρακτηρισμός των συνεδριάσεων της Κυβέρνησης είναι «εσωτερικές επικοινωνίες» δημόσιας αρχής) και οδήγησε στην έκδοση της νέας διοικητικής απόφασης της 16ης Αυγούστου 2018, η οποία προσβάλλεται εν προκειμένω στην κύρια δίκη.