



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. КОКОТТ
представено на 17 май 2023 година¹

Дело C-84/22

**Right to Know CLG
срещу
An Taoiseach**

(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Висш съд, Ирландия))

„Преюдициално запитване — Обществен достъп до информация за околната среда — Изключения — Вътрешни съобщения — Дейности на публични власти — Протоколи от обсъжданията в рамките на Кабинета на министрите в правителството — Отнасяне на протоколите към изключение въз основа на предходно съдебно решение — Отклонение от принципа на силата на пресъдено нещо“

I. Въведение

1. В прилагане на Орхуската конвенция² Директивата за информация за околната среда³ урежда правото на достъп до информация за околната среда. В същото време както Конвенцията, така и Директивата предвиждат изключения от това право, и по-специално такива, които позволяват защитата на вътрешните съобщения и на дейностите на публичните власти.

2. Настоящото преюдициално запитване трябва да изясни дали протоколите от обсъжданията на кабинета на министрите в дадено правителство попадат под изключението за „вътрешни съобщения“, или под изключението за „дейности на публичните власти“. По-нататък следва да се разгледа дали тези въпроси въобще подлежат на нова проверка, след като по същото искане за достъп вече е постановено окончателно решение.

¹ Език на оригиналния текст: немски.

² Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда от 1998 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 4), приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

³ 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).

II. Правна уредба

A. Орхуската конвенция

3. Правото на достъп до информация за околната среда е уредено в член 4 от Орхуската конвенция.

4. Член 4, параграф 3, буква в) от Орхуската конвенция посочва изключение за „вътрешно съобщение“:

„Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако:

[...]

в) искането се отнася до материали в процес на завършване или се отнася до вътрешни комуникации между държавните органи, когато такова изключение е предвидено в националното законодателство или обичайната практика, като се отчита обществения интерес от разкриването на информацията“.

5. Поверителността на работата на държавните органи се защитава съгласно член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция:

„Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

а) поверителността на работата на държавните органи, когато тази поверителност е предвидена в националното законодателство

[...]

Гореспоменатите основания за отказ се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията и като се взема предвид дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

B. Директивата за информация за околната среда

6. В член 3, параграф 1 от Директивата за информация за околната среда е уредено правото на достъп до информация за околната среда:

„Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, за всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес“.

7. Член 4 от Директивата за информация за околната среда предвижда няколко изключения от това право.

8. Изключението за „вътрешни съобщения“ е уредено в член 4, параграф 1, буква д) от Директивата за информация за околната среда:

„Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако:

[...]

д) искането се отнася до вътрешни съобщения, като се взема предвид обществения интерес от разкриването й“.

9. Освен това в член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда се съдържа изключение за „дейностите на публичните власти“:

„Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

а) поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон;

[...]

Основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужвания обществен интерес от разкриването на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа. Държавите членки не могат да регламентират право на отхвърляне на искане за предоставяне на информация на основание параграф 2, букви а), г), е), ж) и з), в случаите, когато искането се отнася за емисии в околната среда“.

В. Ирландското право

10. Член 28.4.3 от Конституцията на Ирландия предвижда поверителността на обсъжданията и заседанията на ирландското правителство. Изключения се предвиждат само при разследвания на съда или на други органи.

11. Ирландия е транспонира Директивата за информация за околната среда в националното законодателство чрез European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 г. (S.I. № 133/2007) (28 март 2007 г.).

III. Фактите и преюдициалното запитване

12. На 8 март 2016 г. Right to Know CLG, организация с нестопанска цел на ирландското право, подава искане до ирландския Taoiseach (министър-председател) за достъп до всички документи, които отразяват обсъжданията на Кабинета относно емисиите на парникови газове в Ирландия от 2002 г. до 2016 г. През юни 2016 г. Taoiseach (министър-председател) отхвърля искането след вътрешна процедура за преразглеждане. Right to Know сезира High Court (Висш съд, Ирландия) с искане да упражни съдебен контрол върху това решение.

13. С решение от 1 юни 2018 г., *Right to Know CLG/An Taoiseach* ([2018] IENC 372), High Court (Висш съд, Ирландия) връща решението на Taoiseach (министър-председател) за преразглеждане. Въз основа на прецедент, представен от страните⁴, High Court (Висш съд) постановява, че заседанията на правителството на Ирландия следва да се квалифицират като „вътрешни съобщения“ на публичен орган, в резултат на което задължението за разкриване на протоколи, свързани с информация за емисиите в околната среда (член 4, параграф 2, трето изречение от Директивата за информация за околната среда), не се прилага. Taoiseach (министър-председател) обаче е пропуснал да съпостави обслужвания обществен интерес от разкриването на информацията и обслужвания интерес от поверителността (член 4, параграф 2, второ изречение).

14. С решение от 16 август 2018 г. Taoiseach (министър-председател) предоставя частичен достъп до поисканите документи. Впоследствие *Right to Know* иска отново от High Court (Висш съд) да упражни съдебен контрол върху въпросното второ решение. Компетентен обаче вече не е съдията, постановил решението от 1 юни 2018 г. Новият съдия отправя следните въпроси до Съда:

- „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, буква а) от Директивата за информация за околната среда?
- 2) Разпростира ли се принципът на силата на пресъдено нещо (както е разгледан в решение *Köbler*, C-224/01, 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 основанието 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 право 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?“.

⁴ Решение на High Court (Висш съд) на Ирландия от 4 юни 2012 г., *An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information* ([2010] IENC 241).

15. Right to Know, Ирландия, както и Европейската комисия са взели писмено становище. Съдът решава да не проведе съдебно заседание за изслушване на устните състезания съгласно член 76, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, защото приема, че разполага с достатъчно данни, за да се произнесе.

IV. Правен анализ

16. С приемането на Директивата за информация за околната среда законодателят на Съюза е целял да осигури съвместимостта на правото на Съюза с Орхуската конвенция, като е предвидил общ режим. Този режим трябва да гарантира, че всеки заявител ще има право на достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, без да е длъжен да декларира интерес⁵.

17. В член 4 от Директивата за информация за околната среда законодателят на Съюза е предвидил, че държавите членки могат да въведат изключения от това право. Доколкото такива изключения действително са транспонирани в националното право, публичните органи могат да се позовават на тях, за да се противопоставят на заявките за информация, които са получили⁶.

18. От една страна, преюдициалното запитване се отнася до въпроса дали информацията, предмет на спора, попада в обхвата на изключението за „вътрешни съобщения“, или в обхвата на изключението за „защита на поверителността на дейностите на публичните власти“ (точка А). От друга страна, става въпрос за това дали и доколко в решението от 1 юни 2018 г. съдът се е произнесъл окончателно по приложимостта на тези изключения в главното производство (точка Б).

А. Тълкуване на обсъдените основания за прилагане на изключение (първи въпрос)

19. Съгласно член 4, параграф 2, трето изречение от Директивата за информация за околната среда искане за достъп до информация за емисии в околната среда не може да се отхвърли въз основа на някои от изключенията относно правото на достъп до информация за околната среда. Едно от тези изключения е уредено в член 4, параграф 2, буква а). То позволява защитата на поверителността на дейностите на публичните власти. Подлежи на съмнение дали отказът да се предостави достъп, може да се основава на това изключение, тъй като е възможно протоколите от обсъжданията на Кабинета относно емисиите на парникови газове да се приемат за информация за емисии в околната среда.

20. Обратното, в случай че изключението за „вътрешни съобщения“ съгласно член 4, параграф 1, буква д) от Директивата за информация за околната среда следва да се приложи, то емисиите на парниковите газове трябва да се вземат предвид при преценката съгласно член 4, параграф 2, второ изречение като част от обществения интерес от разкриването на информацията, въпреки че насрещните интереси също могат да бъдат от значение.

⁵ Решения от 14 февруари, 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 31), и от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 28).

⁶ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 31).

21. Следователно първият въпрос цели да установи кое от двете изключения е приложимо. Без съмнение, въпросът предполага, че двете изключения не могат да се прилагат едновременно. По-долу ще покажа, че това предположение е неправилно.

1. Вътрешни съобщения

22. Понятието „вътрешни съобщения“ се отнася до информацията, която се ползва в рамките на публичен орган и която към датата на искането за достъп не е напуснала вътрешната му сфера, по-специално поради факта на оповестяването ѝ на трето лице или на предоставянето ѝ на разположение на обществеността⁷. Това изключение отговаря на нуждата на публичните органи да разполагат със защитено пространство, за да извършат анализа си и да водят вътрешни разисквания⁸.

23. Член 2, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда определя публичната власт като държавна или друга публична администрация по смисъла на директивата. Според преюдициалното запитване във вътрешната сфера на правителството на Ирландия остават документи, които отразяват обсъжданията в рамките на Кабинета в правителството на Ирландия. Те не трябва да се оповестяват на трето лице или да се предоставят на разположение на обществеността. Това е в съответствие с член 28.4.3 от Конституцията на Ирландия, който предвижда поверителността на обсъжданията и заседанията на правителството на Ирландия.

24. Следователно по отношение на поисканите документи става дума за „вътрешни съобщения“. Достъпът до тези документи може да бъде отказан, когато няма преобладаващ обществен интерес от тяхното разкриване.

25. Следователно протоколите от официалните заседания на изпълнителната власт на Ирландия се квалифицират за целите на искане за достъп до съдържаща се в тях информация за околната среда като „вътрешни съобщения“ на публичен орган по смисъла на член 4, параграф 1, буква д) от Директивата за информация за околната среда.

2. Дейности на публичните власти

26. Освен това съгласно член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на дейностите на публичните власти, когато тази поверителност е регламентирана със закон.

27. Когато се разглежда текстът на тази разпоредба само на немски език, обсъжданията на Кабинета в правителството на Ирландия очевидно са „дейности на публични власти“ в този смисъл.

⁷ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 47).

⁸ Вж. решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 44 и 46). Подобно решение от 17 декември 2020 г., De Masi und Varoufakis/ЕЦБ (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, т. 51 и 52), относно правилата за достъп до документи на ЕЦБ. Вж. Предложение на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета за обществения достъп до информация за околната среда (КОМ[2000]402 окончателно) и Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Конвенцията от Орхус (Aarhus Convention Compliance Committee), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway от 19 юни 2017 г., т. 71.

28. Затова е изненадващо, че High Court (Висш съд) смята прилагането на това изключение за изкуствено и принудено („artificial and strained“)⁹. Това тълкуване може да се обясни с текста на Директивата на английски език. Както в текстовете на много други езици, на английски език също не се открива понятие, което логично да се преведе като „Beratungen“. По скоро се използва понятието „proceedings“¹⁰, което насочва към защита на поверителността на производството. На понятието на немски език съответстват само френският¹¹ и италианският¹² текст на Директивата, докато текстовете на останалите езици се отнасят до дейностите на публичните власти¹³, и по-специално до обработването на преписки или разглеждането на дела¹⁴.

29. Тези разлики се откриват и в автентичните текстове на член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция, който е транспониран в член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда. В това отношение текстовете на Конвенцията на английски и френски език са идентични с въпросния текст на Директивата. В текста на Конвенцията на руски език, който също е автентичен, става дума за „поверителност на работата на публичните власти“¹⁵.

30. Текстовете на разпоредба на правото на Съюза на различните езици, в случая на Директивата за информация за околната среда, трябва да бъдат тълкувани еднакво¹⁶, като не може да се отдава предимство на текста на някой от езиците пред текстовете на останалите езици¹⁷. Следователно трябва да се анализират общата структура и целите на правната уредба¹⁸.

31. В случая трябва да се изхожда от това, че изключенията от правото на достъп по член 4, параграф 2, второ изречение от Директивата и член 4, параграф 4, второ изречение от Конвенцията трябва да се тълкуват ограничително¹⁹. Изключението за „дейности на публични власти“ следва да се ограничи до действителния процес на обсъждане в рамките на производство за вземане на решение, за да му се придаде отделна функция, редом с изключението за „вътрешни съобщения“, но в същото време фактическото основание на вземане на решение няма да бъде обхванато от изключението²⁰. Следователно Съдът е

⁹ Решение на High Court (Висш съд) на Ирландия от 4 юни 2012 г., An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information ((2010) IЕНС 241, т. 83).

¹⁰ Подобно е на испански: procedimientos; чешки: řízení; гръцки: διαδικασίων; хърватски: postupaka; литовски: procesinių veiksmų; малтийски: tal-proċedimenti; португалски: procedimentos; румънски: procedurilor; словенски: postopkov, и шведски: förfaranden.

¹¹ Deliberations.

¹² Deliberazioni.

¹³ Български: дейностите; естонски: töö; нидерландски: handlingen; полски: działania; словашки: konania; финландски: toiminnan.

¹⁴ Латвийски: lietu.

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

¹⁶ Решения от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 13 и 14), от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 19), и от 6 октомври 2021 г., Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, т. 43).

¹⁷ Решения от 27 март 1990 г., Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, т. 18), от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, EU:C:2021:63, т. 65), и от 17 януари 2023 г., Испания/Комисия (C-632/20 P, EU:C:2023:28, т. 40).

¹⁸ Решения от 27 октомври 1977 г., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, т. 13 и 14), от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, EU:C:2021:63, т. 65), и от 17 януари 2023 г., Испания/Комисия (C-632/20 P, EU:C:2023:28, т. 42).

¹⁹ Вж. решения от 23 ноември 2016 г., Bayer CropScience и Stichting De Bijnstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, т. 56), и от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 33 и 48), както и заключението на генерален адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, т. 83).

²⁰ Вж. заключението на генерален адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, т. 83), и заключението на генерален адвокат Szpunar по дело Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2016:778, т. 76 и 57 и сл.), както и Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Конвенцията от Орхус, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania от 28 март 2014 г., т. 89.

постановил, че член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда и член 4, параграф 4, буква а) от Орхуската конвенция препращат към заключителните етапи от процеса на вземане на решение на публичните власти²¹, т.е. защитават поверителността на (заключителните) дейности на публичните власти, а не цялата административна процедура, която предхожда дейностите на публичните власти²².

32. Следователно става въпрос за „дейности на публични власти“ по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда, доколкото дейностите на правителството на Ирландия спадат към заключителния етап на процедурата, което трябва да се прецени от националния съд.

3. Едновременно прилагане на повече изключения

33. С първия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали 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, трябва да се квалифицират като „дейности“, или като „съобщения“. Следователно двете изключения по член 4, параграф 1, буква д) и член 4, параграф 2, буква а) от Директивата за информация за околната среда трябва да се разграничат едно от друго спрямо гореизложените разсъждения. Тази предпоставка обаче е погрешна. По-скоро двете изключения се надграждат²³.

34. Те се основават именно на необходимостта на публичните власти от защитено пространство за извършване на вътрешни анализи и провеждане на разисквания.

35. Изключението от правото на достъп до документи на органите на Съюза съгласно член 4, параграф 3 на Регламент № 1049/2001²⁴ е особено ясно в това отношение. Съгласно тази разпоредба достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване, се отказва, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция.

36. Освен това в приложното поле на правната уредба на Съюза относно достъпа до документи отказът да се предостави достъп до определена информация, често се основава едновременно на няколко основания за прилагане на изключение, без това да бъде оспорено от Съда²⁵.

37. Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че 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, следва да се квалифицират — за целите на искане за предоставяне на достъп до съдържащата се в тях информация за околната среда — като „вътрешни съобщения“ по смисъла на член 4,

²¹ Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 63).

²² Решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (C-60/15 P, EU:C:2017:540, т. 81).

²³ Вж. решения от 28 юли 2011 г., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, т. 30), и от 17 декември 2020 г., De Masi und Varoufakis/EZB De Masi und Varoufakis/ЕЦБ (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, т. 62).

²⁴ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

²⁵ Решения от 21 юли 2011 г., Швеция/MyTravel и Комисия (C-506/08 P, EU:C:2011:496, т. 77 и сл. и т. 109 и сл.), от 28 ноември 2013 г., Jurašinić/Съвет (C-576/12 P, EU:C:2013:777, т. 28 и 38), и от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 62, 63 и 79).

параграф 1, буква д) от Директивата за информация за околната среда. Когато тези заседания са част от заключителния етап на процедурата, става въпрос за „дейности на публичните власти“ по смисъла на член 4, параграф 2, буква а).

Б. По силата на пресъдено нещо

1. Ирелевантност на въпросите за силата на пресъдено нещо

38. С останалите въпроси High Court (Висш съд) иска да се установи дали институтът за силата на пресъдено нещо го възпрепятства да подложи на съмнение констатациите в решението си от 1 юни 2018 г. въз основа на настоящото преюдициално запитване. Съгласно първото окончателно решение от 1 юни 2018 г. спорната информация попада именно в обхвата на изключението за „вътрешни съобщения“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква д) от Директивата за информация за околната среда²⁶, а не в обхвата на изключението за „защита на дейностите на публичните власти“ по смисъла на член 4, параграф 2, буква а)²⁷.

39. Запитващата юрисдикция преценява сега в обратен смисъл, като отнася спорната информация не към обхвата на изключението за „вътрешни съобщения“, а към този на изключението за „дейности на публичните власти“. Изключението относно защитата на дейностите обаче вероятно не би могло да се приеме, тъй като съгласно член 4, параграф 2, трето изречение от Директивата за информация за околната среда това изключение не допуска отхвърляне на искане за предоставяне на информация относно емисии в околната среда. За защитата на вътрешните съобщения обаче това ограничение не е в сила.

40. От отговора на първия въпрос следва обаче, че могат да са налице едновременно предпоставките на двете изключения и че съгласно данните относно спорната информация във всеки случай става въпрос за вътрешни съобщения. Следователно изключението относно защитата на вътрешните съобщения може да се противопостави на разкриването на информация, въпреки че тази информация се отнася до емисии в околната среда и засяга дейности на публичните власти.

41. По тази причина силата на пресъдено нещо на констатацията, че става въпрос за вътрешни съобщения, а не за дейности на публичните власти, в действителност не е от значение. Следващите съображения са валидни при условията на евентуалност, в случай че Съдът все пак иска да се произнесе по тези въпроси.

2. Отговор на въпроса относно силата на пресъдено нещо, при условията на евентуалност

42. Този въпрос спада към процесуалната автономия на държавите членки, тъй като липсва правна уредба на Съюза относно силата на пресъдено нещо на решенията на националните съдилища. Принципите на равностойност и ефективност обаче са в сила²⁸.

²⁶ Решение на High Court (Висш съд) на Ирландия от 1 юни 2018 г., Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, т. 65.).

²⁷ Решение на High Court (Висш съд) на Ирландия от 1 юни 2018 г., Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372, т. 76.).

²⁸ Решения от 3 септември 2009 г., Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, т. 24), и от 7 април 2022 г., Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, т. 100).

a) Обхват на силата на пресъдено нещо (втори преюдициален въпрос)

43. С втория преюдициален въпрос трябва да се изясни дали съответства на принципа на ефективност, когато силата на пресъдено нещо не е ограничена само до диспозитива, а обхваща и мотивите на решението.

44. Във всеки случай принципът на ефективност не е нарушен, когато съгласно националното право обхватът на силата на пресъдено нещо съответства на принципите, които се прилагат в това отношение в правото на Съюза. В този смисъл силата на пресъдено нещо обхваща тази част от мотивите, които са необходима основа на неговия диспозитив и поради това са *неразривно свързани с него*²⁹. За разлика от това частите от мотивите на решението, които не са необходима основа на неговия диспозитив, не се обхващат от силата на пресъдено нещо на правото на Съюза³⁰.

45. В случай че това разграничаване на силата на пресъдено нещо се отнесе към главното производство, включването на спорната информация в обхвата на изключението за защита на вътрешните съобщения като част от мотивите, които са необходима основа на диспозитива на решението от 1 юни 2018 г., би имало сила на пресъдено нещо. Тези мотиви са били необходими, за да се отмени отказът да се предостави информация, и да се върне искането на администрацията за преразглеждане.

46. Не е ясно обаче дали отхвърлянето на изключението относно защитата на поверителността на дейностите на публичните власти също е неразривно свързано с диспозитива. Според разбирането на High Court (Висш съд) отхвърлянето на това изключение е неразривно свързано с прилагането на изключението за вътрешни съобщения, тъй като High Court (Висш съд) приема, че във всеки случай може да се приложи само едно изключение. Съгласно разсъжденията по първия въпрос обаче двете изключения могат да се прилагат едновременно.

47. В крайна сметка възможността за отделяне не е от значение. Принципът на ефективност не изисква държавите членки да приспособяват обхвата на силата на пресъдено нещо по националното право към критериите на правото на Съюза относно силата на пресъдено нещо. Принципът позволява и по-широк обхват на силата на пресъдено нещо, доколкото той не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза.

48. С оглед на следващите разсъждения, и по-специално относно възможността за обжалване³¹, не е очевидно, че разпространето на силата на пресъдено нещо върху тези мотиви на съдебното решение, които не са необходима основа на неговия диспозитив, би направило прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза.

²⁹ Решения от 1 юни 2006 г., P & O European Ferries (Vizcaya) и Diputación Foral de Vizcaya/Комисия (C-442/03 P и C-471/03 P, EU:C:2006:356, т. 44), от 15 ноември 2012 г., Gothaer Allgemeine Versicherung и др. (C-456/11, EU:C:2012:719, т. 40), и от 17 септември 2020 г., Alfamicro/Комисия (C-623/19 P, непубликувано, EU:C:2020:734, т. 37).

³⁰ В този смисъл вж. решения от 15 ноември 2012 г., Al-Aqsa/Съвет (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 49), и от 11 ноември 2015 г., Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, т. 43 и 46). Така и в заключението на генерален адвокат Trstenjak по свързаните дела Al-Aqsa/Съвет (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:321, т. 35).

³¹ Вж. по-долу, точка 56 и сл.

49. Следователно отговорът на втория въпрос гласи, че принципът на ефективност не изисква силата на пресъдено нещо на съдебно решение да бъде ограничена само до мотивите, които са необходима основа на неговия диспозитив.

б) Неприлагане на констатации със сила на пресъдено нещо (трети и четвърти преюдициален въпрос)

50. С третия и четвъртия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали съответства на принципа на ефективност, когато констатациите със сила на пресъдено нещо на окончателното ѝ решение от 1 юни 2018 г. по същото искане за достъп до информация не допускат повторната проверка на включването на спорната информация в обхвата на изключението за вътрешни съобщения и в обхвата на изключението за дейности на публичните органи в главното производство. Запитващата юрисдикция иска да се установи по-специално дали в рамките на последващото съдебно производство е от значение за съответствието със силата на пресъдено нещо на констатациите на първоначалното решение това, че в първото производство не е отправено преюдициално запитване до Съда и че нито една от страните не е представила приложимата практика на Съда на вниманието на националния съд.

51. Следователно запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза изисква да не се вземат предвид констатациите в съдебното решение със сила на пресъдено нещо, когато е възможно те да нарушават правото на Съюза.

52. Действително според постоянната съдебна практика правото на Съда не задължава националната юрисдикция да не прилага вътрешните процесуалноправни норми по отношение на силата на пресъдено нещо. Това важи дори когато неприлагането на националната норма би позволило да се отстрани нарушение на разпоредба от правото на Съюза³².

53. Обратното обаче важи, когато съгласно приложимите вътрешни процесуалноправни норми при определени условия националният съд може да отмени ползващо се със сила на пресъдено нещо съдебно решение, за да приведе положението, произтичащо от това решение, в съответствие с националното право. Съгласно принципите на равностойност и ефективност тази възможност трябва да надделее, за да бъде възстановено съответствието на това положение с правото на Съюза³³.

54. Действително данни за съответните цели на националното право не се откриват в същинското преюдициално запитване, а в придружаващо решение³⁴, в което запитващата юрисдикция взема решението да отправи преюдициалното запитване до Съда. Според това решение при особени обстоятелства на ирландските съдии е предоставено правото да допуснат едната страна по делото да продължи разглеждането на спорния въпрос в последващо производство, независимо че решението по него в първото производство не е в полза на тази страна. При упражняването на тази преценка съдът трябва да съпостави конституционното право на достъп до правосъдие с обществения интерес и общественото

³² Решения от 1 юни 1999 г., Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, т. 46 и 47), от 6 октомври 2009 г., Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, т. 37), и от 4 март 2020 г., Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, т. 65).

³³ Решения от 10 юли 2014 г., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, т. 62), от 6 октомври 2015 г., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, т. 30), и от 29 юли 2019 г., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, т. 60).

³⁴ Решение на High Court (Висш съд) от 23 април 2021 г., Right to Know/An Taoisach, ([2021] IЕHC 233, т. 35).

благо. В полза на обществения интерес е дадено дело (принципно) да бъде решено окончателно и лицето да не може да повдига отново съдебен спор по отношение на въпроси, по които вече е постановено решение.

55. При упражняването на това правомощие запитващата юрисдикция не трябва въз основа на принципите на равностойност и ефективност да взема предвид констатациите със сила на пресъдено нещо от решението от 1 юни 2018 г.

56. *Принципът на равностойност* изисква преценката на запитващата юрисдикция при решаването на въпроси от правото на Съюза да бъде същата, както при решаването на вътрешноправни случаи. Действително запитващата юрисдикция не се е произнесла конкретно по ирландската съдебна практика. Без съмнение, в английското *common law*, където правната уредба е подобна на тази в Ирландия, е от голямо значение дали страната по делото, на която е противопоставена констатация със сила на пресъдено нещо от по-ранно решение, има възможност да обжалва тази констатация³⁵.

57. Вероятно този аспект е от същото значение в ирландската практика, тъй като Right to Know, Ирландия и горепосоченото решение от 23 април 2021 г. разглеждат въпроса дали Right to Know може да обжалва решението от 1 юни 2018 г. Според тези обсъждания, изглежда, е съмнително дали обжалването е възможно.

58. Действително Ирландия изтъква, че Right to Know е можело да обжалва решението от 1 юни 2018 г., но решението от 23 април 2021 г. и твърденията на Right to Know подлагат това на съмнение. Тъй като Right to Know успява да постигне отмяна на отказа да се предостави достъп, постановена в решението от 1 юни 2018 г., съществува вероятност жалбата срещу части от мотивите на решението да бъде отхвърлена като преждевременна³⁶.

59. В крайна сметка пред юрисдикциите на Съюза това би отговаряло на правната уредба. Съгласно член 56, параграф 2, първо изречение от Статута на Съда на Европейския съюз жалбата може да бъде подадена (единствено) от всяка страна, чиито искания са изцяло или частично отхвърлени. За разлика от това жалбата, с която се обжалват само мотивите на решение, което като цяло е в полза на жалбоподателя, е недопустима³⁷. Освен това в рамките на принципно допустимо производство по обжалване някои възражения са недопустими поради липса на правен интерес, тъй като са насочени само срещу мотивите на обжалваното решение, когато тази страна, която ги е предявила, в същото време не оспорва решението³⁸.

60. В случай че Right to Know действително не е можело да обжалва решението от 1 юни 2018 г., това би било от значение както за прилагането на принципа на равностойност, така и за прилагането на *принципа на ефективност*.

³⁵ Решение на Court of Appeal (Апелативен съд, Англия и Уелс, Обединено кралство) от 20 май 2021 г., Thomas -v- Luv One Luv All Promotions Ltd (A3/2020/1485, [2021] EWCA Civ 732, т. 44—48 и т. 51 и 75).

³⁶ Решение на High Court (Висш съд) от 23 април 2021 г., Right to Know/An Taoisach, ([2021] IЕHC 233, т. 48).

³⁷ Решение от 25 юли 2018 г., Société des produits Nestlé и др./Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P и C-95/17 P, EU:C:2018:596, т. 42), както и определение от 29 април 2022 г., Valvis Holding/Sun Stars & Sons и EUIPO (C-420/21 P, непубликувано, EU:C:2022:340, т. 22).

³⁸ В този смисъл вж. решения от 6 октомври 2009 г., GlaxoSmithKline Services/Комисия (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P и C-519/06 P, EU:C:2009:610, т. 23—25), от 21 декември 2011 г., Iride/Комисия (C-329/09 P, непубликувано, EU:C:2011:859, т. 48—50), и от 9 ноември 2017 г., TV2/Danmark/Комисия (C-649/15 P, EU:C:2017:835, т. 61—63).

61. На пръв поглед изглежда, че липсата на възможност за обжалване не е особено сериозна пречка за упражняване на правата. Принципът на ефективна съдебна защита, който се пресича с принципа на ефективност³⁹, открива за частноправния субект право на достъп до съд, а не до няколко съдебни инстанции⁴⁰. В случая решението от 1 юни 2018 г. сочи, че е налице достъп до съд в този смисъл.

62. В случая обаче заедно с липсата на възможност за обжалване е налице и нарушаване на принципа на равните процесуални възможности. Следва да се приеме, че насрещната страна, Taoiseach (министър-председател), е имала възможността да обжалва решението от 1 юни 2018 г. като загубила делото страна.

63. Принципът на равни процесуални възможности е неразделна част от принципа на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, закрепен в член 47 от Хартата⁴¹. Принципът на равни процесуални възможности произлиза от самото понятие за справедлив процес и предполага задължение за осигуряване на разумна възможност за всяка от страните да представи своята позиция, включително да посочи доказателствата си, при условия, които не я поставят в явно неблагоприятно положение спрямо противната страна⁴².

64. Налице е обаче явно неблагоприятно положение, когато едната страна е обвързана от дадена констатация, която в хода на производството се оказва, че е неизгодна за тази страна, докато противната страна, в чиято полза е констатацията, може да избере дали да я обжалва, или да я приеме.

65. Двата аспекта, които запитващата юрисдикция посочва в четвъртия въпрос, а именно, че не е отправено преюдициално запитване и не е представена приложимата практика на Съда, са относими, но не и определящи сами по себе си.

66. Така обстоятелството, че в производството, по което е постановено решението от 1 юни 2018 г., не е отправено преюдициално запитване до Съда, може да сочи по-скоро, че правен въпрос, който вече е решен със сила на пресъдено нещо, може отново да бъде повдигнат пред съд. Без да е налице задължение за отправяне на преюдициално запитване обаче, това обстоятелство няма да бъде от съществено значение при претеглянето⁴³.

67. След като участниците в производството, и по-специално Right to Know, не са представили приложимата практика на Съда в производството, по което е постановено решението от 1 юни 2018 г., това означава, че те по-скоро не приемат констатациите на това решение. В противен случай нямаше да предприемат всички допустими действия, за да постигнат решение в своя полза. Това е в сила още повече, когато във въпросното процесуално право е ясно изразен принципът на инициативност на страните, който им възлага да представят приложимата съдебна практика. Тази гледна точка обаче също не е

³⁹ Вж. моето заключение по дело Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, т. 49—51, с препратки по-нататък).

⁴⁰ Решения от 28 юли 2011 г., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, т. 69), и от 17 юли 2014 г., Sánchez Morcillo und Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, т. 36).

⁴¹ Решения от 6 ноември 2012 г., Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684, т. 48), от 17 юли 2014 г., Sánchez Morcillo und Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, т. 48), и от 16 октомври 2019 г., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, т. 61).

⁴² Решения от 6 ноември 2012 г., Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684, т. 71), от 28 юли 2016 г., Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, т. 40), от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, т. 96), и от 16 октомври 2019 г., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, т. 61).

⁴³ По последиците от нарушаването на задължението на националните юрисдикции да отправят преюдициално запитване вж. решение от 13 януари 2004 г., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, т. 27 и 28). Вж. също решения от 4 октомври 2012 г., Бянков (C-249/11, EU:C:2012:608, т. 77 и 78), и от 20 декември 2017 г., Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, т. 47 и 48).

от съществено значение, тъй като непредставянето на съдебна практика би трябвало още повече да насочи High Court (Висш съд) към отправянето на преюдициално запитване още в първото производство. Освен това главното решение отправя към тълкуване на понятието „вътрешни съобщения“⁴⁴ едва след постановяването на решението от 1 юни 2018 г.

68. Следователно на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че съгласно принципите на равностойност и ефективност националният съд следва да не взема предвид констатации, които се ползват със сила на пресъдено нещо, за да възстанови съответствието на това положение с правото на Съюза, в случай че съгласно приложимите национални процесуалноправни разпоредби тази възможност съществува относно изцяло вътрешен фактически състав. Колкото до правото на преценка на съда, той трябва да вземе предвид по-специално дали страната, срещу която е насочена констатацията със сила на пресъдено нещо, е имала възможността да обжалва тази констатация, и дали на страните са предоставени равни процесуални възможности. За разлика от това, за упражняването на правото на преценка не е от значение дали преди постановяването на решението, чиито констатации се ползват със сила на пресъдено нещо, е било отправено преюдициално запитване до Съда или дали преди тези констатации страните са представили на националният съд приложимата практика на Съда.

V. Заключение

69. Ето защо предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

- „1) 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, трябва да се квалифицират за целите на искане за предоставяне на достъп до съдържащата се в тях информация за околната среда като „вътрешни съобщения“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква д) от Директива 2003/4/ЕО относно обществения достъп до информация за околната среда. Когато тези заседания спадат към заключителната част на процедурата за вземане на решение, става въпрос същевременно и за „дейности“ на публична власт по смисъла на член 4, параграф 2, буква а) от Директивата.
- 2) Силата на пресъдено нещо на решенията на националните юрисдикции е част от процесуалната автономия на държавите членки. Действат обаче и принципите на равностойност и ефективност.
 - а) Принципът на ефективност не изисква силата на пресъдено нещо на дадено решение да се ограничава само до мотивите, които са необходима основа на неговия диспозитив.
 - б) Съгласно принципите на равностойност и ефективност националният съд не трябва да взема предвид констатации, които се ползват със сила на пресъдено нещо, за да възстанови съответствието на въпросното положение с правото на Съюза, в случай че съгласно приложимите национални процесуалноправни разпоредби тази възможност съществува относно изцяло вътрешен фактически състав. Колкото до

⁴⁴ Решение от 20 януари 2021 г., Land Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения) (C-619/19, EU:C:2021:35, т. 28).

правото на преценка на съда, той трябва да вземе предвид по-специално дали страната, срещу която е насочена констатацията със сила на пресъдено нещо, е имала възможността да обжалва тази констатация, и дали на страните са предоставени равни процесуални възможности. За разлика от това, за упражняването на правото на преценка не е от значение дали преди постановяването на решението, чиито констатации се ползват със сила на пресъдено нещо, е било отправено преюдициално запитване до Съда или дали преди тези констатации страните са представили на националния съд приложимата практика на Съда“.