



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

23 ноември 2023 година *

„Преюдициално запитване — Околна среда — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Обществен достъп до информация за околната среда — Отхвърляне на искане за предоставяне на информация — Протоколи от правителствени заседания — Обсъждания относно емисиите на парникови газове — Член 4, параграфи 1 и 2 — Дерогации на правото на достъп до информация — Понятия „вътрешни съобщения“ и „дейности на публичните органи“ — Съдебно обжалване — Отмяна на решението за отказ — Приложима дерогация, идентифицирана в съдебното решение — Сила на пресъдено нещо“

По дело C-84/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court (Висш съд, Ирландия) с акт от 8 февруари 2022 г., постъпил в Съда на 8 февруари 2022 г., в рамките на производство по дело

Right to Know CLG

срещу

An Taoiseach,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: С. Lycourgos, председател на състава, О. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (докладчик), S. Rodin и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Right to Know CLG, от D. Browne, BL, F. Logue, solicitor, и N. J. Travers, SC,
- за An Taoiseach и Ирландия, от M. Browne, E. O’Hanrahan и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от A. Carroll, BL, и B. Kennedy, SC,

* Език на производството: английски.

– за Европейската комисия, от G. Gattinara и L. Haasbeek, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 май 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и на 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 (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200), както и до принципите на сила на пресъдено нещо и на ефективност.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Right to Know CLG, сдружение с нестопанска цел по ирландското право, и An Taoiseach (министър-председателя на Ирландия), относно искане, отправено до ирландското правителство на 8 март 2016 г., за достъп до всички документи от обсъжданията, проведени на заседания между 2002 г. и 2016 г. на министерския съвет, с предмет емисии от парникови газове в Ирландия (наричано по-нататък „искането за информация за околната среда от 8 март 2016 г.“).

Правна уредба

Международното право

- 3 Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) предвижда в член 4, параграфи 3 и 4:

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

[...]

- с) 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 общественият интерес от разкриването на информацията.

4. 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;

[...]“.

Правото на Съюза

4 Съображение 16 от Директива 2003/4 има следното съдържание:

„Правото на информация означава, че разкриването на информация следва да бъде общо правило, и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда в специфични и ясно определени случаи. Основанията за отказ следва да бъдат интерпретирани ограничително, като обслужваният обществен интерес от разкриването ѝ следва да бъде прецене[н] спрямо интереса, обслужван от отказа. Мотивите за отказа следва да бъдат предоставени на заявителя в рамките на срока, предвиден от настоящата директива“.

5 Съгласно член 1 („Цели“) от тази директива:

„Целите на настоящата директива са:

а) да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване; [...]“.

6 Член 2 („Определения“) от споменатата директива предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

[...]

2. „Публична власт“ означава:

а) държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво;

[...]

3. „Информация, съхранявана от публична власт“ означава информация за околната среда, притежание на органа, която е създадена или получена от този орган.

[...]

5. „Заявител“ означава всяко физическо или юридическо лице, искащо информация за околната среда.

[...]“.

7 Член 4 от същата директива („Изключения“) гласи:

1. „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 [т] интерес от разкриването ѝ.

[...]

2. 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.

[...]

4. Информацията за околната среда, която се съхранява от или за публична власт, до ко[я]то е отправено искането от заявителя, се предоставя частично, когато е възможно отделянето на информацията, попадаща в обхвата на параграф 1, букви г) и д) или параграф 2, от останалата поискана информация.

[...]“.

8 Член 6 („Достъп до правосъдие“) от Директива 2003/4 задължава държавите членки да гарантират, че всеки заявител, който иска информация за околната среда и счита, че искането му е било игнорирано или погрешно отхвърлено, че му е отговорено неточно или че то не е третирано в съответствие с разпоредбите на тази директива, може да обжалва по административен или съдебен ред действията или бездействията на съответната публична власт.

Ирландското право

Ирландската конституция

9 Съгласно член 28, параграф 4 от Bunreacht na hÉireann (ирландската конституция):

„[...]

2° Правителството заседава и действа като колективен орган [...].

3° Поверителността на обсъжданията по време на заседанията на правителството се зачита при всички обстоятелства, освен ако High Court (Висш съд) постанови те да бъдат разкрити във връзка с конкретен случай:

i) в интерес на правораздаването от съд, или

ii) по силата на по-висш обществен интерес, въз основа на искане в този смисъл на комисия, назначена от правителството или от министър от правителството под ръководството на Houses of the Oireachtas (камарите на парламента), за да проучи въпрос, за който те са обявили, че е от обществено значение.

[...]“.

Наредбата за достъпа до информация за околната среда

10 Директива 2003/4 е транспонирана в ирландското право с European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S. I. № 133/2007) (Наредба от 2007 г. — Европейски общности (достъп до информация за околната среда) (наричана по-нататък „Наредбата за достъпа до информация за околната среда“).

11 Член 8 от тази наредба предвижда някои задължителни основания за издаването на отказ на искане за информация за околната среда. Изключението относно „дейностите“ е транспонирано с член 8, буква а), подточка iv).

12 Член 8, буква b) от цитираната наредба предвижда, че публичната власт не предоставя на разположение информация за околната среда „доколкото това би включило разкриването на обсъждания от едно или повече правителствени заседания“.

13 Член 9 от Наредбата за достъпа до информация за околната среда прогласява основанията, на които може да се издаде отказ на искане за достъп до информация за околната среда. Изключението относно „вътрешните съобщения“ е транспонирано с член 9, параграф 2, буква d).

14 Съгласно член 10 от Наредбата за достъпа до информация за околната среда:

„1. Независимо от член 8 и член 9, параграф 1, буква с), не може да бъде издаден отказ на искане за достъп до информация за околната среда, когато искането се отнася до информация за емисии в околната среда.

2. Посочването в параграф 1 на информация за емисии в околната среда не включва обсъжданията относно тези емисии по време на правителствени заседания.

3. Публичната власт разглежда всяко искане поотделно и претегля обслужвания обществен интерес от разкриването спрямо интереса, обслужван от отказа.

4. Основанията за издаване на отказ на искане за информация за околната среда се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес, обслужван от разкриването.

5. Нито член 8, нито член 9 оправомощават публичната власт да не предостави на разположение информация за околната среда, която, макар да се съхранява заедно с информация, упомената в член 8 или член 9, може да бъде отделена от последната информация.

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 15 Целта на искането за достъп до информация за околната среда от 8 март 2016 г., подадено от Right to Know, е по същество да се предостави достъп до протоколи от заседания на ирландското правителство. Това искане е отхвърлено на 27 юни 2016 г. след вътрешна процедура за преразглеждане. Жалбоподателят обжалва това решение пред High Court (Висш съд, Ирландия).
- 16 С решение от 1 юни 2018 г. тази юрисдикция приема, че е приложима дерогацията на правото на достъп до информация за околната среда, която е предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 за „вътрешните съобщения“ на дадена публична власт, защото заседанията на ирландското правителство трябва да се приравнят на такива съобщения. Тя констатира също, че прилагането на тази дерогация изисква общественият интерес, обслужван от разкриването, да се претегли спрямо обществения интерес, обслужван от отказа за разкриване, което не било направено в решението от 27 юни 2016 г. Ето защо High Court (Висш съд) отменя това решение и изпраща искането на Right to Know на министър-председателя за ново разглеждане.
- 17 С решение от 16 август 2018 г. министър-председателят уважава искането на Right to Know, но само частично. Right to Know оспорва законосъобразността на това решение пред High Court (Висш съд).
- 18 В жалбата си Right to Know оспорва квалификацията на поисканите документи, дадена от High Court (Висш съд) в решението му от 1 юни 2018 г. Според Right to Know следва да се изключи дерогацията, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 за „вътрешните съобщения“, и да се приложи друга, а именно уредената в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) за поверителните „действия“ на публичната власт.
- 19 В тази насока High Court (Висш съд) отбелязва, че съгласно член 4, параграф 2, втора алинея от Директива 2003/4 разкриването на документи, които се отнасят до „информация за емисии в околната среда“, не може да бъде отказано. Според него всъщност тази разпоредба ограничава приложимостта на няколко дерогации, предвидени в член 4, параграф 2, първа алинея от тази директива, в случай на искания за достъп до информация

за околната среда, сред които в частност дерогацията, предвидена за „дейностите на публичните власти“. Той смята, че за сметка на това цитираната разпоредба не се прилага към дерогацията, предвидена за „вътрешните съобщения“.

20. Ето защо за него, ако документите, чието разкриване е поискано, попадат в обхвата не на последната дерогация, а на предвидената за „дейностите“, разкриването им ще е задължително, поне доколкото те се отнасят до „емисии в околната среда“. Той посочва, че ако това е така, ирландското правителство няма да може да се позове на поверителността на заседанията си.
21. Запитващата юрисдикция смята, че заседанията на правителството биха могли да представляват поверителни „дейности“. Така тя отбелязва, че съгласно член 28, параграф 4 от ирландската конституция правителството заседава „като колективен орган“ и уточнява, че целта на тези заседания, откроява от Supreme Court of Ireland (Върховен съд, Ирландия) по дело Attorney General/Hamilton [1993] 2 I. R. 250, е да е възможно да се направи всеобхватно, свободно и открито обсъждане преди вземането на решения.
22. Според нея обаче член 4 от Директива 2003/4 не провежда ясно разграничение между „вътрешни съобщения“ и поверителни „дейности“.
23. Освен това за запитващата юрисдикция не е сигурно, че от гледна точка на националното право в спора по главното производство Right to Know може да постави под въпрос квалификацията на съответните документи като „вътрешни съобщения“, дадена в решението от 1 юни 2018 г.
24. Според запитващата юрисдикция всъщност става дума за правен аспект, окончателно изяснен с решението от 1 юни 2018 г., което впрочем не е обжалвано. Тя също така отбелязва, че спорът в главното производство е между същите страни — Right to Know и министър-председателя, и е със същия предмет — обработването на искането за информация за околната среда от 8 март 2016 г. — като спора, довел до това решение. Ето защо тя смята, че силата на пресъдено нещо, която поначало се свързва с решението от 1 юни 2018 г., по правило не допуска Right to Know все още да има право да твърди, че поисканите документи не попадат в обхвата на основанието за отказ за достъп, предвиден за „вътрешните съобщения“.
25. Запитващата юрисдикция посочва, че тази форма на силата на пресъдено нещо, известна в ирландското право като „issue estoppel“, включва не само диспозитива на предходното съдебно решение, но и мотивите към него, в които са разгледани фактическите и правните аспекти.
26. Според нея обаче съдилищата запазват правомощие за преценка дали да разрешат преразглеждането на даден въпрос в интерес на правосъдието. Тя отбелязва, че във връзка с това те трябва да намерят баланс между противостоящи си права на страните, и по-общо между правото на достъп до правосъдие и обществения интерес споровете да бъдат окончателно решени. В настоящия случай по нейно мнение може да се постигне разумен баланс, ако Right to Know може да изложи доводите си относно квалификацията на документите, която то иска да бъде дадена. Освен това тя счита, че е в обществен интерес да бъде изяснен този особено важен правен аспект.

- 27 Запитващата юрисдикция обаче смята, че стриктното прилагане на *issue estoppel*, поискано от ответника по главното производство, също не е изключено. Според нея то може да е съвместимо с правото на Съюза, дори да се окаже, че решението от 1 юни 2018 г. почива на неправилно тълкуване на член 4 от Директива 2003/4.
- 28 По нейно мнение по-специално от решение от 16 март 2006 г., *Kapferer* (C-234/04, EU:C:2006:178), е видно, че при спазване на принципите на равностойност и на ефективност правото на Съюза не налага на националния съд да остави без приложение вътрешни процесуални норми, които предоставят сила на пресъдено нещо на дадено решение, дори ако това би позволило да се отстрани извършено нарушение на същото право. Тя посочва, че логиката на този подход е да се гарантира както стабилността на правоотношенията, така и доброто правораздаване.
- 29 Според запитващата юрисдикция в настоящия случай стабилността на правоотношенията не е особено релевантна обосновка, защото съдебното решение от 1 юни 2018 г. не се е произнесло по искането на *Right to Know*, като същевременно е отменило решението за отказ от 27 юни 2016 г. Освен това тя счита, че при тези обстоятелства *Right to Know* не може да бъде упреknато, че не е обжалвало този съдебен акт и е изложило оплакване за неправилно прилагане на член 4 от Директива 2003/4 едва в рамките на спора по главното производство, а именно неправилна квалификация на поисканите документи като вътрешни съобщения по смисъла на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от тази директива.
- 30 С оглед на тези съображения запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципът на *issue estoppel* е форма на сила на пресъдено нещо, допусната от правото на Съюза. В допълнение, тя иска да се установи дали стриктното прилагане на този принцип е възможно да противоречи на принципа на ефективност, когато води до положение, при което повече не може да се твърди нарушение на правото на Съюза.
- 31 При тези обстоятелства *High Court* (Висш съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните 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 публична власт по смисъла на тези понятия съответно в член 4, параграф 1, [първа алинея,] буква д) и член 4, параграф 2, буква а) от Директива[2003/4]?
- 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] 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?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 32 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 4 от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че протоколите от официални заседания на правителството на държава членка попадат в обхвата на дерогацията на правото на достъп до информация за околната среда, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) за „вътрешните съобщения“, или на предвидената дерогация в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) за „дейностите на публичните власти“.
- 33 В тази насока следва да се припомни, че с приемането на Директива 2003/4 законодателят на Съюза е целял да осигури съвместимостта на правото на Съюза с Орхуската конвенция, като е предвидил общ режим, който да гарантира, че всеки заявител по смисъла на член 2, точка 5 от тази директива ще има право на достъп до информацията за околната среда, съхранявана от или за публичните власти, без да е длъжен да декларира интерес (решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 28 и цитираната съдебна практика).
- 34 Съгласно постоянната съдебна практика правото на достъп до информация за околната среда, предвидено от Директива 2003/4, означава, че разкриването на тази информация следва да бъде общо правило, и че на публичните власти следва да бъде разрешено да отхвърлят искания за информация за околната среда само в специфични и ясно определени случаи. Ето защо дерогациите на правото на достъп трябва да се тълкуват ограничително, така че общественият интерес от разкриване следва да бъде съпоставен с интереса от отказа за разкриване (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2021 г., Facebook Ireland и др. (C-645/19, EU:C:2021:35, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 35 Член 4 от тази директива изброява конкретно дерогациите, които държавите членки могат да въведат за правото на достъп до информация за околната среда. Доколкото такива изключения са фактически транспонирани в националното право, публичните власти

могат да се позовават на тях, за да се противопоставят на исканията за информация, които са получили (решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 31).

36. Ето защо в приложение на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 държавите членки могат да предвидят, че дадено искане за информация за околната среда може да бъде отхвърлено, ако се отнася до „вътрешни съобщения“, като все пак се взема предвид общественият интерес от разкриването ѝ.
37. Колкото до понятието „вътрешни съобщения“ Съдът е постановил, че думата „съобщение“ се отнася до информация, адресирана от автора до адресат, като се има предвид, че този адресат може да бъде както абстрактно образувание, като например „членовете“ на администрацията или „управителен съвет“ на юридическо лице, така и специфично лице, принадлежащо към такова образувание, например представител или служител (решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 37).
38. От своя страна думата „вътрешна“ се отнася до информация, която не напуска вътрешната сфера на дадена публична власт, по-специално когато не е била оповестена на трето лице или не е била предоставена на разположение на обществеността (решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 42).
39. Когато публична власт съхранява информация за околната среда, получена от външен източник, тази информация също може да бъде „вътрешна“, ако не е била или не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността преди получаването ѝ от посочената власт и ако след получаването ѝ не напуска вътрешната сфера на тази публична власт (решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 43).
40. Понятието „публична власт“ е дефинирано в член 2, точка 2 от Директива 2003/4. То обозначава по-специално „държавната“ и „друга публична администрация“.
41. В настоящия случай искането за достъп се отнася до протоколи от обсъждания на правителството, които, видно от информацията на разположение на Съда, по принцип могат да попадат в обхвата на понятието „вътрешни съобщения“. Без да се засягат проверките, които следва да бъдат направени от запитващата юрисдикция, на първо място, всъщност тези протоколи отразяват обменената информация между членовете на дадена администрация, и следователно на „публична власт“, на второ място, доколкото са разпространени в рамките на тази администрация, са налице „съобщения“, и на трето и последно място, с оглед на тяхната поверителност, както е предвидено в член 28, параграф 4, точка 3 от ирландската конституция, тези протоколи не е предвидено да бъдат разкрити на обществеността и следователно запазват „вътрешния“ си характер.
42. В допълнение, съгласно член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 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.

- 43 Досежно понятието „дейности на публичните власти“ Съдът е постановил, че терминът „дейности“ касае заключителните етапи от процеса на вземане на решения на публичните власти, които съгласно националното право са ясно определени като дейности и поверителността на които трябва да бъде регламентирана със закон (вж. в този смисъл решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, т. 64).
- 44 В случая по отношение на протоколите от обсъжданията на правителството е установено, че те попадат в обхвата на режима на поверителност, предвиден в член 28, параграф 4, точка 3 от ирландската конституция. От друга страна, преюдициалното запитване не дава възможност на Съда да прецени дали протоколите, предмет на искането за достъп на Right to Know, отразяват обсъждания, проведени през заключителния етап от процеса на вземане на решения, който ирландското право определя като „дейност“. Ако е така, което запитващата юрисдикция следва да провери, тези протоколи биха попадали в обхвата на понятието „дейности на публичните власти“.
- 45 Ето защо, без да се засягат проверките, които трябва да бъдат направени от запитващата юрисдикция, в настоящия случай не е изключено да са едновременно изпълнени условията за прилагане както на дерогацията на правото на достъп, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4, така и на дерогацията, предвидена в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от нея.
- 46 В тази насока следва да се отбележи, че не е възможно кумулативно прилагане на тези две дерогации.
- 47 Всъщност член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 трябва да се счита за специален закон спрямо член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от същата директива. Поради това, ако условията за прилагане на по-специалната дерогация, предвидена за „дейностите на публичните власти“, са реално изпълнени, прилагането ѝ има предимство пред дерогацията относно вътрешните съобщения, която е с по-общ обхват.
- 48 Конкретно, наред с условията за прилагане на последната дерогация, а именно по същество предаването на информация изключително във вътрешната сфера на дадена публична власт, дерогацията по отношение на „дейностите на публичните власти“ се прилага само когато обменът на информация се състои през заключителния етап от процеса на вземане на решения, който е ясно определен като „дейност“ и поверителността на който е регламентирана със закон.
- 49 Освен това двете дерогации съответстват на два отделни правни режима.
- 50 Всъщност защитата на „вътрешните съобщения“ позволява да се създаде защитено пространство за публичните власти с оглед на извършването на анализ и провеждането на вътрешни обсъждания. Налице е дерогация с особено широк обхват, която може да се прилага на всеки етап от работата на тези власти. Ето защо, за да се прецени дали отказът на достъп до информация, попадаща в обхвата на тази дерогация, е обоснован, е необходимо да се упражнява строг контрол върху претеглянето на наличните интереси, а именно интересите, които се противопоставят на разкриването на тази информация, и интересите, които обосновават това разкриване (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 50, 58 и 60).

- 51 За сметка на това дерогацията относно „дейностите на публичните власти“ се прилага само за информацията, обменена в много особен контекст. Тя позволява на държавите членки да защитават изключително информацията, която е предмет на заключителните етапи от процесите на вземане на решения от публичните власти и за която поради особената ѝ чувствителност те смятат, че трябва да е поверителна. Следователно приложното поле на тази дерогация е конкретно и ограничено.
- 52 В допълнение, законодателят на Съюза е въвел изключение от дерогацията, предвидена в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4, за да изключи изрично от нея някои данни от особена важност за обществеността. Така съгласно член 4, параграф 2, втора алинея, последно изречение от тази директива дерогацията, предвидена за „дейностите на публичните власти“, не допуска да се отхвърли искане за достъп до информация за околната среда, което се отнася до „информация за емисии в околната среда“.
- 53 Оттук следва, че когато държава членка е транспонирала член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от тази директива и информацията, която е поискано да бъде съобщена, реално е била обменена по време на поверително обсъждане, поради което попада в обхвата на тази разпоредба, компетентните национални власти трябва да проверят дали тази информация се отнася до емисии в околната среда. Ако е така, дори споменатата информация по принцип да е поверителна съгласно националното право, достъпът до нея не може да бъде отказан, освен ако е невъзможно тя да бъде отделена от останалата информация, обменена в същия контекст (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2016 г., Bayer CropScience и Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, т. 105).
- 54 Ако се окаже, че поисканата информация не се отнася до емисии в околната среда, в съответствие с член 4, параграф 2, втора алинея, второ изречение от Директива 2003/4 компетентните национални власти са длъжни да претеглят обществения интерес, обслужван от разкриването на тази информация, и интереса, обслужван от отказа тя да бъде разкрита.
- 55 Такова претегляне на наличните интереси е необходимо и когато — в случай че дерогацията за „дейностите на публичните власти“ е неприложима — се прилага дерогацията за вътрешните съобщения, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 58).
- 56 Накрая, уместно е да се припомни, че в съответствие с член 4, параграф 4 от Директива 2003/4 компетентният национален орган винаги е длъжен да провери дали определена част от поисканата информация може да бъде отделена от информацията, обхваната от приложимата дерогация на правото на достъп, така че той да извърши частично разкриване (вж. в този смисъл решение от 20 януари 2021 г., Baden-Württemberg (Вътрешни съобщения), C-619/19, EU:C:2021:35, т. 66).
- 57 С оглед на изложеното дотук на първия въпрос следва да се отговори, че член 4 от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в смисъл, че
- дерогацията, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от тази директива за „вътрешните съобщения“, обхваща информацията, която се придвижва в рамките на дадена публична власт и която към датата на искането за достъп до тази информация не

е напуснала вътрешната сфера на посочената власт, евентуално след като е била получена от тази власт и доколкото преди това получаване не е била или не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността,

- дерогацията, предвидена в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от споменатата директива за „дейностите на публичните власти“, обхваща само информацията, обменена в рамките на заключителните етапи от процесите на вземане на решения от публичните власти, които съгласно националното право са ясно определени като дейности и за които това право предвижда задължение за поверителност, и
- кумулативното прилагане на дерогациите на правото на достъп, предвидени съответно в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и в член 4, параграф 2, първа алинея буква а) от същата директива, е изключено, защото втората разпоредба относно защитата на „дейностите на публичните власти“ има предимство пред първата разпоредба относно защитата на „вътрешните съобщения“.

По втория, третия и четвъртия въпрос

Предварителни бележки

- 58 Най-напред следва да се припомни, че спорът по главното производство има за предмет искане за достъп до информация за околната среда, която попада в приложното поле на Директива 2003/4. След като е сезиран с жалба срещу решението от 27 юни 2016 г., с която това искане е отхвърлено, с решение от 1 юни 2018 г. High Court (Висш съд) констатира, че е приложима дерогацията на правото на достъп, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 за вътрешните съобщения на дадена публична власт, а след това връща преписката на министър-председателя, който да претегли обществения интерес, обслужван от разкриването, спрямо обществения интерес, обслужван от отказа за разкриване.
- 59 Новото решение, прието на 16 август 2018 г., частично уважава искането за достъп. То е предмет на спора по главното производство, в рамките на който Right to Know твърди, че следва да се приложи не дерогацията на правото на достъп, предвидена за „вътрешните съобщения“, а предвидената в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 за „дейностите на публичните власти“.
- 60 Според запитващата юрисдикция действително може да е приложима последната дерогация. Ако е така, тя счита, че дерогацията, предвидена за вътрешните съобщения, следва да се остави без приложение.
- 61 Запитващата юрисдикция обаче изяснява, че силата на пресъдено нещо, която имат мотивите към решението на High Court (Висш съд) от 1 юни 2018 г., може да не допуска такъв подход, доколкото тази юрисдикция е направила извод, че е приложима дерогацията, предвидена за „вътрешните съобщения“. Според нея по правило този аспект трябва да се счита за окончателно решен между страните и следователно повече не може да бъде поставян под въпрос. Ето защо запитващата юрисдикция смята, че за да реши спора по главното производство, тя трябва да се произнесе дали обхватът на принципа на силата на пресъдено нещо съгласно ирландското право е съвместим с правото на Съюза.

- 62 В тази насока е важно да се припомни значимостта, която има принципът на силата на пресъдено нещо както за правния ред на Съюза, така и за националните правни системи. Всъщност с цел да се гарантира както стабилността на правото и на правоотношенията, така и доброто правораздаване, е важно съдебните актове, които са влезли в сила след изчерпване на възможностите или изтичане на сроковете за обжалване, да не могат повече да бъдат оспорвани (решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 92 и цитираната съдебна практика).
- 63 Следователно правото на Съюза не задължава националния съд да не прилага вътрешноправните процесуални норми, от които произтича силата на пресъдено нещо на даден съдебен акт, дори ако това би позволило да се отстранят последиците от положение в националното право, които са несъвместими с правото на Съюза (решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 93 и цитираната съдебна практика).
- 64 Ето защо в правото на Съюза няма изискване и националният съдебен орган по принцип да преразгледа свой ползващ се със сила на пресъдено нещо акт, за да вземе предвид направено от Съда тълкуване на релевантна разпоредба от това право (решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 94 и цитираната съдебна практика).
- 65 В допълнение, от практиката на Съда следва, че при липсата на правна уредба на Съюза в съответната област редът и условията за прилагане на принципа на сила на пресъдено нещо се определят във вътрешния правен ред на държавите членки по силата на принципа за процесуалната автономия на последните. Те обаче не трябва да са по-неблагоприятни от прилаганите към подобни вътрешни положения (принцип на равностойност), нито да са определени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 100 и цитираната съдебна практика).
- 66 Що се отнася до последния принцип, следва да се припомни, че член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз закрепва правото на ефективни правни средства за защита пред безпристрастен съд (решение от 6 октомври 2015 г., East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 67 Това право е отразено и в член 6 от Директива 2003/4. От друга страна, нито този член, нито останалите разпоредби от тази директива съдържат правила относно привеждането в действие на принципа на сила на пресъдено нещо.
- 68 Ето защо се налага изводът, че с втория, третия и четвъртия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 6 от Директива 2003/4, разглеждан през призмата на принципите на равностойност и на ефективност, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която принципът на сила на пресъдено нещо е пречка дадено лице, което в първо съдебно решение е постигнало отмяна на административно решение, с което е отхвърлено искането му за достъп до информация за околната среда, да изложи в рамките на спор между същите страни с предмет законосъобразността на второ административно решение, което се отнася до същото искане за достъп и е прието с цел да се съобрази първото съдебно решение, оплакване за нарушение на член 4 от Директива 2003/4, когато въпросното

оплакване е отхвърлено в първото съдебно решение, но това не фигурира в диспозитива му и след като заявителят за достъп не е обжалвал това съдебно решение, последното е влязло в сила.

По същество

- 69 Най-напред следва да се припомни във връзка с принципа на ефективност, че Съдът е постановил, че всеки случай, в който се поставя въпросът дали дадена национална процесуална разпоредба прави прилагането на правото на Съюза невъзможно или прекомерно трудно, трябва да бъде анализиран, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство пред различните национални органи и за развитието и особеностите на това производство. В това отношение следва да се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на националната правораздавателна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правна сигурност и правилното протичане на производството (вж. в този смисъл решение от 7 април 2022 г., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, т. 101 и цитираната съдебна практика).
- 70 В конкретния случай нищо в преписката, с която разполага Съдът, не дава основание да се заключи, че в ирландския правен ред няма способности за правна защита, които ефективно да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от Директива 2003/4.
- 71 Напротив, видно от текста на третия въпрос, разглеждан през призмата на информацията в акта за преюдициално запитване, в производството пред High Court (Висш съд), след провеждането на което същият е приел решението от 1 юни 2018 г., Right to Know е можело да твърди нарушение на член 4 от Директива 2003/4 и тази юрисдикция е разгледала това оплакване. По-специално, последната юрисдикция е отхвърлила довода на Right to Know, който цели да се приеме за установено, че поисканата информация попада в обхвата на дерогацията на правото на достъп до информация за околната среда, предвидена в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4, което Right to Know и министър-председателят са потвърдили в писмените си становища, представени пред Съда.
- 72 При това положение се налага изводът, че доколкото съгласно ирландското право мотивите към решението на High Court (Висш съд) от 1 юни 2018 г. досежно неприложимостта на последната разпоредба имат сила на пресъдено нещо, това право не е накърнило ефективността на правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 24 октомври 2018 г., XS и др. (C-234/17, EU:C:2018:853, т. 55—57).
- 73 Този извод не може да бъде поставен въпрос от факта, че в производството, след провеждането на което е прието решението от 1 юни 2018 г., High Court (Висш съд) не е отправил преюдициално запитване до Съда съгласно член 267 ДФЕС.
- 74 В тази насока следва да се припомни, че член 267 ДФЕС предоставя на националните юрисдикции най-широко право да сезират Съда, ако сметат, че висящото пред тях дело повдига въпроси, които налагат тълкуване или преценка на валидността на разпоредбите на правото на Съюза за целите на решаването на отнесения до тях спор. Следователно националните юрисдикции имат възможността, а в определени случаи и задължението, да отправят преюдициално запитване, когато установят, служебно или по искане на страните, че съществува на спора повдига въпрос, попадащ в приложното поле на първа алинея от този член (решение от 30 април 2020 г., Blue Air — Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, т. 38 и цитираната съдебна практика).

- 75 В допълнение, частноправните субекти, които са претърпели вреда поради накърняване на предоставени им от правото на Съюза права, допуснато с акт на съд, който се произнася като последна инстанция, имат възможността да ангажират отговорността на тази държава членка, стига да са изпълнени условията, които изискват нарушението да е достатъчно съществено и да е налице пряка причинно-следствена връзка между него и претърпяната от тези частноправни субекти вреда (решение от 7 юли 2022 г., F. Hoffmann-La Roche и др., C-261/21, EU:C:2022:534, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 76 От друга страна, признаването на принципа на отговорността на държавата за решения на юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, само по себе си не води до поставянето под въпрос на силата на пресъдено нещо, която има такова решение. Във всеки случай принципът на отговорност на държавата, присъщ на правния ред на Съюза, изисква поправянето на претърпяната вреда, а не преразглеждането на съдебния акт, с който е причинена тази вреда (вж. в този смисъл решения от 30 септември 2003 г., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, т. 39, и от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др., C-160/14, EU:C:2015:565, т. 55).
- 77 Ето защо неизпълнението от дадена юрисдикция, която се произнася като последна инстанция, на задължението ѝ да отправи преюдициално запитване, и по аргумент на по-силното основание, неотправянето на такова запитване в рамките на производство пред юрисдикция, която не се произнася като последна инстанция, няма как да породят задължение да се отрече силата на пресъдено нещо, която имат съдебните актове.
- 78 Трябва обаче да се припомни, че ако приложимите вътрешни процесуални правила включват възможността при определени условия националният съд да преразгледа решение, което се ползва със сила на пресъдено нещо, за да приведе положението в съответствие с националното право, тази възможност трябва, съгласно принципите на равностойност и на ефективност, да бъде използвана, ако тези условия са налице, за да бъде възстановено съответствието на въпросното положение по делото в главното производство с правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 10 юли 2014 г., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, т. 62).
- 79 В тази насока от точка 54 от заключението на генералния адвокат следва, че при особени обстоятелства ирландските съдилища практически имат право на усмотрение да допуснат някоя от страните по делото да постави въпрос, който вече е бил решен в неин ущърб в предходно производство, като това следва да бъде проверено от запитващата юрисдикция.
- 80 Евентуално, и доколкото в настоящия случай са изпълнени обстоятелствата, с които ирландското право обвързва упражняването на това право на усмотрение, запитващата юрисдикция е длъжна да го упражни, ако, обратно на изложеното в решението на High Court (Висш съд) от 1 юни 2018 г., установи, че поисканата информация не попада в обхвата на дерогацията на правото на достъп до информация за околната среда, предвидена за „вътрешните съобщения“.
- 81 В допълнение, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 56—58 от заключението си, става ясно, че съгласно ирландската правна система фактът, че дадена страна не е имала възможността да обжалва съдебно решение, в което е направена констатация със сила на пресъдено нещо, може да се окаже релевантен за упражняването на споменатото право на усмотрение. Ето защо запитващата юрисдикция трябва да провери дали Right to Know действително е имало възможността да оспори констатацията,

направена в решението на High Court (Висш съд) от 1 юни 2018 г., че искането за информация за околната среда от 8 март 2016 г. попада в обхвата на дерогацията относно „вътрешните съобщения“. Ако не е така, принципите на равностойност и на ефективност изискват запитващата юрисдикция да упражни правото си на усмотрение.

- 82 С оглед на изложеното дотук на втория, третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 6 от Директива 2003/4, разглеждан през призмата на принципите на равностойност и на ефективност, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, съгласно която принципът на сила на пресъдено нещо е пречка дадено лице, което в първо съдебно решение е постигнало отмяна на административно решение, с което е отхвърлено искането му за достъп до информация за околната среда, да изложи в рамките на спор между същите страни с предмет законосъобразността на второ административно решение, което се отнася до същото искане за достъп и е прието с цел да се съобрази първото съдебно решение, оплакване за нарушение на член 4 от Директива 2003/4, когато въпросното оплакване е отхвърлено в първото съдебно решение, но това не фигурира в диспозитива му и след като заявителят за достъп не е обжалвал това съдебно решение, последното е влязло в сила. Доколкото обаче приложимите процесуални норми на вътрешното право го позволяват, националната юрисдикция трябва да даде възможност на това лице да изложи посоченото оплакване, за да бъде, ако е необходимо, възстановена съвместимостта на положението по главното производство с правото на Съюза.

По съдебните разноски

- 83 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Член 4 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**

трябва да се тълкува в смисъл, че

- дерогацията, предвидена в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4 за „вътрешните съобщения“, обхваща информацията, която се придвижва в рамките на дадена публична власт и която към датата на искането за достъп до тази информация не е напуснала вътрешната сфера на посочената власт, евентуално след като е била получена от тази власт и доколкото преди това получаване не е била или не е трябвало да бъде предоставена на разположение на обществеността,
- дерогацията, предвидена в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от споменатата директива за „дейностите на публичните власти“, обхваща само информацията, обменена в рамките на заключителните етапи от процесите на вземане на решения от публичните власти, които съгласно националното право

са ясно определени като дейности и за които това право предвижда задължение за поверителност, и

- кумулативното прилагане на дерогациите на правото на достъп, предвидени съответно в член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) и в член 4, параграф 2, първа алинея, буква а) от същата директива, е изключено, защото втората разпоредба относно защитата на „дейностите на публичните власти“ има предимство пред първата разпоредба относно защитата на „вътрешните съобщения“.

2) Член 6 от Директива 2003/4, разглеждан през призмата на принципите на равностойност и на ефективност,

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска национална правна уредба, съгласно която принципът на сила на пресъдено нещо е пречка дадено лице, което в първо съдебно решение е постигнало отмяна на административно решение, с което е отхвърлено искането му за достъп до информация за околната среда, да изложи в рамките на спор между същите страни с предмет законосъобразността на второ административно решение, което се отнася до същото искане за достъп и е прието с цел да се съобрази първото съдебно решение, оплакване за нарушение на член 4 от Директива 2003/4, когато въпросното оплакване е отхвърлено в първото съдебно решение, но това не фигурира в диспозитива му и след като заявителят за достъп не е обжалвал това съдебно решение, последното е влязло в сила. Доколкото обаче приложимите процесуални норми на вътрешното право го позволяват, националната юрисдикция трябва да даде възможност на това лице да изложи посоченото оплакване, за да бъде, ако е необходимо, възстановена съвместимостта на положението по главното производство с правото на Съюза.

Подписи