Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 17. maja 2023 [1]

Zadeva C-84/22

Right to Know CLG
proti
An Taoiseach

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Dostop javnosti do informacij o okolju – Izjeme – Notranje sporočanje – Postopki organov oblasti – Zapisniki posvetovanj vladnega kabineta – Uvrstitev zapisnikov pod izjemo v predhodni sodni odločbi – Poseg v pravnomočnost“

I. Uvod

1. S prenosom Aarhuške konvencije [2] Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju [3] določa pravico do dostopa do informacij o okolju. Hkrati tako Konvencija kot tudi Direktiva določata izjeme od te pravice, ki zlasti omogočajo varstvo notranjega sporočanja in postopkov organov oblasti.

2. Namen obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe je pojasniti, ali zapisniki o posvetovanjih vladnega kabineta spadajo pod izjemo za notranje sporočanje ali pod izjemo za postopke organov oblasti. Poleg tega je treba v njem obravnavati vprašanje, ali se to vprašanje sploh sme ponovno preučiti, če je bilo o njem že odločeno s predhodno pravnomočno sodbo, ki se je nanašala na isto zahtevo za dostop.

II. Pravni okvir

A. Aarhuška konvencija

3. Pravica do dostopa do okoljskih informacij je določena v členu 4 Aarhuške konvencije.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 (UL 2005, L 124, str. 4), sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1).

[3] Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

4. Člen 4(3)(c) Aarhuške konvencije vsebuje izjemo za notranje komuniciranje:

Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne:

[…]

(c) če se nanaša na gradivo, ki se še dopolnjuje, ali na notranje komuniciranje med organi javne oblasti, če tako izjemo predvideva notranja zakonodaja ali običajna praksa, pri čemer je treba upoštevati javni interes za razkritje.“

5. Na podlagi člena 4(4)(a) Aarhuške konvencije je mogoče zavarovati zaupnost postopkov organov javne oblasti:

„Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:

(a) na zaupnost postopkov organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja;

[…]

Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

B. Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju

6. V členu 3(1) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju je določena pravica do dostopa do informacij o okolju:

„Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes.“

7. Člen 4 Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju določa različne izjeme od te pravice.

8. Izjema za notranje sporočanje je določena v členu 4(1)(e) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju:

„Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če:

[…]

(e) se zahteva nanaša na notranje sporočanje, pri čemer se upošteva javni interes, ki bi mu služilo razkritje.“

9. Poleg tega člen 4(2)(a) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju vsebuje izjemo za postopke organov oblasti:

„Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

(a) zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena;

[…]

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a), (d), (f), (g) in (h) predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje."

C. Irsko pravo

10. Člen 28.4.3 irske ustave določa zaupnost posvetovanj in sej irske vlade. Izjeme so predvidene le za preiskave sodišč ali podobnih organov.

11. Irska je Direktivo o dostopu javnosti do informacij o okolju prenesla z European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (uredbe iz leta 2007 – Evropske skupnosti (dostop do informacij o okolju) (S.I. št. 133/2007 z dne 28. marca 2007)).

III. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

12. Družba Right to Know CLG, nepridobitna organizacija, ustanovljena po irskem pravu, je 8. marca 2016 pri irskem Taoiseach (predsednik vlade) vložila zahtevo za dostop do vseh dokumentov o posvetovanjih kabineta glede emisij toplogrednih plinov na Irskem med letoma 2002 in 2016. Taoiseach (predsednik vlade) je junija 2016 po opravljenem postopku notranje revizije to zahtevo zavrnil. Družba Right to Know je zaradi tega začela postopek pred High Court (višje sodišče, Irska) in zahtevala sodni nadzor nad navedeno odločbo.

13. High Court (višje sodišče) je s sodbo z dne 1. junija 2018 (Right to Know CLG/An Taoiseach, (2018) IEHC 372) zadevo vrnilo v ponovni preizkus Taoiseach (predsednik vlade). Med drugim je na podlagi precedenčnega primera,[4] o katerem sta razpravljali stranki, ugotovilo, da je treba seje irske vlade šteti za „notranje sporočanje" organa oblasti, tako da se obveznost razkritja zapisnikov o emisijah v okolje (člen 4(2), tretji stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju) ne uporablja. Vendar naj Taoiseach (predsednik vlade) ne bi opravil tehtanja med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zaupnost (člen 4(2), drugi stavek).

[4] Sodba High Court of Ireland (višje sodišče, Irska) z dne 4. junija 2012, An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information ((2010) IEHC 241).

14. Taoiseach (predsednik vlade) je s sklepom z dne 16. avgusta 2018 odobril delni dostop do zahtevanih dokumentov. Nato je družba Right to Know, ponovno pred High Court (višje sodišče), zahtevala sodni nadzor nad to drugo odločbo. Za odločanje v tem postopku ni več pristojen sodnik, ki je izdal sodbo z dne 1. junija 2018. Novi sodnik Sodišču postavlja ta vprašanja:

„1. Ali se zapisniki o uradnih sestankih izvršne veje oblasti države članice, ki se jih člani vlade morajo udeležiti in na njih delovati kot kolektivni organ, pri zahtevi za dostop javnosti do informacij o okolju v njih štejejo za ‚*notranje sporočanje*' v smislu opredelitve navedenega pojma v členu 4(1)(e) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju ali za ‚*postopke*' organa oblasti v smislu opredelitve navedenega pojma v členu 4(2), prvi pododstavek, točka (a), navedene direktive?

2. Ali se načelo *res iudicata* (kot je bilo obravnavano v zadevi Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513 in poznejši sodni praksi) nanaša le na izrek prejšnje sodbe ali tudi širše in poleg izreka vključuje tudi ugotovitve o dejanskem stanju in pravnih vprašanjih iz prejšnje sodbe? Drugače povedano – ali je načelo *res iudicata* omejeno le na prepoved ponovnega odločanja v zvezi z vložitvijo tožbe (‚cause of action estoppel') ali se nanaša tudi na prepoved ponovnega odločanja o posameznem vprašanju (‚issue estoppel')?

3. Ali v postopku, ki poteka med strankama glede domnevne neskladnosti z Direktivo 2003/4/ES, ki se nanaša na konkretno zahtevo za informacije o okolju, v katerem je tožeča stranka/vlagatelj zahteve uspel doseči razveljavitev odločbe, pri čemer pa so bili nekateri tožbeni razlogi, utemeljeni na pravu Unije, potrjeni in drugi zavrnjeni, pravo Unije in zlasti načelo učinkovitosti prevladata nad nacionalnim pravilom *res iudicata*, ki temelji na prepovedi ponovnega odločanja o posameznem vprašanju (‚issue estoppel'), v skladu s katerim mora nacionalno sodišče v novem postopku, ki se nanaša na nadaljnjo odločbo o istem zahtevku, taki tožeči stranki/vlagatelju zahteve onemogočiti izpodbijanje navedene nadaljnje odločbe iz razlogov, utemeljenih na pravu Unije, ki so bili prej zavrnjeni, vendar pa zoper njih ni bila vložena pritožba?

4. Ali na odgovor na zgoraj postavljeno tretje vprašanje vplivajo naslednja dejstva: (i) Sodišču Unije ni bil predložen predlog za predhodno odločanje in (ii) nobena od strank se pred nacionalnim sodiščem ni sklicevala na upoštevno sodno prakso Sodišča Unije?

15. Pisna stališča so predložile družba Right to Know, Irska in Evropska komisija. Sodišče je na podlagi člena 76(2) Poslovnika odločilo, da se obravnava ne opravi, ker je presodilo, da ima na voljo dovolj informacij, da lahko o zadevi odloči.

IV. Pravna presoja

16. Zakonodajalec Unije je s sprejetjem Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju želel zagotoviti skladnost prava Unije z Aarhuško konvencijo tako, da je določil splošni sistem. Njegov namen je zagotoviti, da ima vsak vlagatelj zahteve pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za njih, ne da bi moral uveljavljati interes.[5]

[5] Sodbi z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 31), in z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje) (C-619/19, EU:C:2021:35, točka 28).

17. V členu 4 Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju je določil, da lahko države članice uvedejo izjeme od te pravice. Ker so bile take izjeme dejansko prenesene v nacionalno pravo, jih lahko organi oblasti uveljavljajo, da nasprotujejo zahtevam za informacije, ki jih prejmejo.[6]

18. Predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe je po eni strani vprašanje, ali sporne informacije spadajo pod izjemo za notranje sporočanje ali pod izjemo za varstvo zaupnosti postopkov organov oblasti (razdelek A). Po drugi strani pa gre za vprašanje, ali in v kolikšni meri je bilo o upoštevnosti teh izjem v postopku v glavni stvari že dokončno odločeno s pravnomočno sodbo z dne 1. junija 2018 (razdelek B).

A. Razlaga razlogov za izjemo, ki so predmet razprave (prvo vprašanje)

19. Na podlagi člena 4(2), tretji stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju nekatere izjeme od pravice do dostopa do informacij o okolju ne upravičujejo zavrnitve dostopa do informacij o emisijah v okolje. Ena od teh izjem je določena v členu 4(2)(a). Omogoča varstvo zaupnosti postopkov organov oblasti. Ker je treba zapisnike posvetovanj kabineta o emisijah toplogrednih plinov morda šteti za informacije o emisijah v okolje, je vprašljivo, ali se s to izjemo lahko upraviči zavrnitev dostopa.

20. Če se, nasprotno, uporablja izjema za notranje sporočanje v skladu s členom 4(1)(e) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju, je treba emisije v okolje kot del javnega interesa, ki mu služi razkritje, sicer upoštevati pri tehtanju na podlagi člena 4(2), drugi stavek, vendar so lahko pomembni tudi nasprotni interesi.

21. Zato se s prvim vprašanjem sprašuje, katera od teh dveh izjem se uporablja. Vendar se pri tem izhaja iz predpostavke, da se obe izjemi hkrati ne uporabljati. V nadaljevanju bom pokazala, da ta predpostavka ni pravilna.

1. Notranje sporočanje

22. Pojem „notranje sporočanje“ se nanaša na informacije, ki krožijo znotraj organa oblasti in ki na dan zahteve za dostop niso zapustile njegove notranje sfere, med drugim zaradi njihovega razkritja tretji osebi ali njihovega dajanja na voljo javnosti.[7] Namen te izjeme je odgovoriti na potrebo organov oblasti po varovanem prostoru za nadaljevanje razmišljanj in za notranja posvetovanja.[8]

23. V členu 2, točka 2(a), Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju je vlada opredeljena kot organ oblasti v smislu te direktive. Kot je navedeno v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, dokumenti o posvetovanjih kabineta irske vlade ostanejo v notranji sferi irske vlade. Dokumenti se niti ne razkrijejo tretji osebi niti ne dajo na voljo javnosti. To je v skladu s členom 28.4.3 irske ustave, ki določa zaupnost posvetovanj in sej irske vlade.

6 Sodba z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje) (C-619/19, EU:C:2021:35, točka 31).

7 Sodba z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje) (C-619/19, EU:C:2021:35, točka 47).

8 Glej sodbo z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (Notranje sporočanje) (C-619/19, EU:C:2021:35, točki 44 in 46). Podobno sodba z dne 17. decembra 2020, De Masi in Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, točki 51 in 52), ki se nanaša na pravila za dostop do dokumentov ECB. Glej že Predlog Komisije za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju (COM(2000) 402 final) in Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo (Aarhus Convention Compliance Committee, v nadaljevanju: Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway z dne 19. junija 2017, točka 71.

24. To pomeni, da gre pri zahtevanih dokumentih za notranje sporočanje. Dostop do teh dokumentov se lahko zavrne, če ni prevladujočega javnega interesa, ki mu služi njihovo razkritje.

25. Zato je treba zapisnike o uradnih sestankih izvršne veje oblasti Irske pri zahtevi za dostop javnosti do informacij o okolju v njih šteti za notranje sporočanje organa oblasti v smislu člena 4(1)(e) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju.

2. Postopki organov oblasti

26. Poleg tega lahko države članice v skladu s členom 4(2)(a) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju določijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko predvidena.

27. Če se upošteva le nemška različica te določbe, je v primeru posvetovanj kabineta irske vlade očitno, da so to posvetovanja (Beratungen) organa oblasti v tem smislu.

28. Zato je na prvi pogled presenetljivo, da je High Court (višje sodišče) uporabo te izjeme štelo za umetno in prisiljeno („artificial and strained“).[9] Razlog za tako stališče bi bila lahko angleška različica Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Kot v številnih drugih jezikovnih različicah v njej ni nobenega pojma, ki bi ga bilo treba obvezno prevesti kot „posvetovanja“. Namesto tega je uporabljen pojem „proceedings“,[10] ki spominja na varstvo zaupnosti postopkov. Tak pojem, kot je uporabljen v nemški jezikovni različici, je mogoče najti le še v francoski[11] in italijanski[12] jezikovni različici Direktive, medtem ko se preostale jezikovne različice nanašajo na dejavnosti organov oblasti,[13] zlasti na vsebinsko obravnavo ali obravnavo zadev.[14]

29. Taka razhajanja je mogoče najti tudi v zavezujočih jezikovnih različicah člena 4(4)(a) Aarhuške konvencije, ki je bil prenesen s členom 4(2)(a) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Angleška in francoska jezikovna različica Konvencije se glede tega ujemata z zadevnima angleško in francosko jezikovno različico Direktive. V ruski jezikovni različici Konvencije, ki je prav tako zavezujoča, je govora o zaupnosti dela organa oblasti.[15]

30. Različne jezikovne različice ureditve prava Unije, v tem primeru zlasti Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju, je treba razlagati enotno,[16] ne da bi katera koli jezikovna različica imela prednost.[17] Zato je treba preučiti splošno sistematiko in namen ureditve.[18]

9 Sodba High Court (višje sodišče, Irska) z dne 4. junija 2012, An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information ((2010) IEHC 241, točka 83).

10 Špansko: procedimientos; češko: řízení; grško: διαδικασιών; hrvaško: postupaka; litvansko: procesinių veiksmų, malteško: tal-proċedimenti; portugalsko: procedimentos; romunsko: procedurilor; slovensko: postopkov in švedsko: förfaranden.

11 Deliberations.

12 Deliberazioni.

13 Bolgarsko: дейностите; estonsko: töö; nizozemsko: handlingen; poljsko: działań; slovaško: konania; finsko: toiminnan.

14 Latvijsko: lietu.

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

16 Sodbe z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točki 13 in 14); z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, točka 19), in z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, točka 43).

17 Sodbe z dne 27. marca 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, točka 18); z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 65), in z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28, točka 40).

18 Sodbe z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točki 13 in 14); z dne 26. januarja 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 in C-423/19, EU:C:2021:63, točka 65), in z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija (C-632/20 P, EU:C:2023:28, točka 42).

31. Pri tem je treba izhajati iz tega, da je treba izjeme od pravice do dostopa na podlagi člena 4(2), drugi stavek, Direktive in člena 4(4), drugi stavek, Konvencije razlagati ozko.[19] Da se lahko izjemi za postopke poleg izjeme za „notranje sporočanje“ prizna lastna funkcija, jo je treba omejiti na dejanski postopek posvetovanja v okviru postopkov odločanja, ne pa na dejansko podlago za sprejemanje odločitve.[20] Zato je Sodišče presodilo, da člen 4(2)(a) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju in člen 4(4)(a) Aarhuške konvencije napotujeta na zadnje faze postopkov odločanja organov javne oblasti,[21] kar pomeni, da varujeta zaupnost (zadnjih) posvetovanj organov javne oblasti, ne pa na celotni upravni postopek, na koncu katerega ti organi razpravljajo.[22]

32. Če posvetovanja irske vlade spadajo v zadnjo fazo postopka, kar bi moralo presoditi nacionalno sodišče, gre torej za postopke organa oblasti v smislu člena 4(2)(a) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju.

3. Skupna uporaba več izjem

33. Vendar predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali se zapisniki o uradnih sestankih izvršne veje oblasti države članice, ki se jih člani vlade morajo udeležiti in na njih delovati kot kolektivni organ, štejejo za „postopke“ *ali* „sporočanje“. To bi pomenilo, da bi bilo treba izjemi na podlagi člena 4(1)(e) in člena 4(2)(a) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju v nasprotju z zgornjimi preudarki razmejiti. Ta predpostavka pa je napačna. Izjemi se namreč prekrivata.[23]

34. Temeljita namreč na isti potrebi organov oblasti po varovanem prostoru za nadaljevanje razmišljanj in za notranja posvetovanja.

35. To še posebej jasno ponazarja izjema od pravice do dostopa do dokumentov institucij Unije na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001.[24] V skladu z njo se lahko dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila za notranjo rabo, med drugim zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije.

36. Sicer Sodišče ne ugovarja temu, da se na področju uporabe predpisov Unije o dostopu do dokumentov zavrnitev dostopa do nekaterih informacij pogosto hkrati utemeljuje z več razlogi za izjemo.[25]

[19] Glej sodbi z dne 23. novembra 2016 Bayer CropScience in Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, točka 56), in z dne 20. januarja 2021 Land Baden-Württemberg (notranje sporočanje) (C-619/19, EU:C:2021:35, točki 33 in 48), ter sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, točka 83).

[20] Glej sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, točka 83) in generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2016:778, točki 76 in 57 ter naslednje) ter Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania z dne 28. marca 2014, točka 89.

[21] Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 63).

[22] Sodba z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 81).

[23] Glej sodbi z dne 28. julija 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, točka 30), in z dne 17. decembra 2020, De Masi in Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, točka 62).

[24] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

[25] Sodbe z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 77 in naslednje ter točka 109 in naslednje); z dne 28. novembra 2013 Jurašinović/Svet (C-576/12 P, EU:C:2013:777, točki 28 in 38), in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, točke 62, 63 in 79).

37. Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se zapisniki o uradnih sestankih izvršne veje oblasti države članice, ki se jih člani vlade morajo udeležiti in na njih delovati kot kolektivni organ, pri zahtevi za dostop javnosti do informacij o okolju v njih štejejo za „notranje sporočanje“ v smislu člena 4(1)(e) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju. Če ti sestanki spadajo v zadnjo fazo postopka, gre hkrati za „postopke“ organa oblasti v smislu člena 4(2)(a).

B. Pravnomočnost

1. Neupoštevnost vprašanj o pravnomočnosti

38. High Court (višje sodišče) z ostalimi vprašanji sprašuje, ali bi bilo to, da bi z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe podvomilo v ugotovitve iz svoje sodbe z dne 1. junija 2018, v nasprotju z institutom pravnomočnosti. V skladu s pravnomočno prvo sodbo z dne 1. junija 2018 namreč sporne informacije spadajo pod izjemo za notranje sporočanje v smislu člena 4(1)(e) Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju,[26] ne pa pod izjemo za varstvo postopkov organov oblasti v smislu člena 4(2)(a).[27]

39. Predložitveno sodišče zdaj preučuje možnost, da bi odločilo nasprotno, to je, da spornih informacij ne bi uvrstilo pod izjemo za notranje sporočanje, ampak pod izjemo za postopke. Izjema za varstvo postopkov pa morda ne bi bila upoštevna, saj na podlagi člena 4(2), tretji stavek, Direktive o dostopu javnosti do informacij o okolju ne omogoča zadrževanja informacij o emisijah v okolje. Ta omejitev pa ne velja za varstvo notranjega sporočanja.

40. Vendar iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da so lahko hkrati izpolnjeni pogoji za obe izjemi in da gre v skladu z razpoložljivimi podatki o spornih informacijah vsekakor za notranje sporočanje. Zato je mogoče na podlagi izjeme za varstvo notranjega sporočanja zavrniti razkritje informacij, čeprav se nanašajo na emisije v okolje in zadevajo postopke organov oblasti.

41. Zaradi tega pravnomočnost ugotovitve, da gre za notranje sporočanje, ne pa za postopke organov oblasti, dejansko ni več bistvena. Zato naslednji preudarki veljajo podredno, če bi se Sodišče kljub temu hotelo izreči o teh vprašanjih.

2. Podredni odgovor na vprašanja o pravnomočnosti

42. Ker predpisov Unije o pravnomočnosti nacionalnih sodnih odločb ni, to vprašanje spada na področje postopkovne avtonomije držav članic. Vendar veljata načeli enakovrednosti in učinkovitosti.[28]

[26] Sodba High Court of Ireland (višje sodišče, Irska) z dne 1. junija 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ((2018) IEHC 372, točka 65).

[27] Sodba High Court of Ireland (višje sodišče, Irska) z dne 1. junija 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ((2018) IEHC 372, točka 76).

[28] Sodbi z dne 3. septembra 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, točka 24), in z dne 7. aprila 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, točka 100).

a) Obseg pravnomočnosti (drugo vprašanje za predhodno odločanje)

43. Z drugim vprašanjem za predhodno odločanje naj bi se pojasnilo, ali je v skladu z načelom učinkovitosti, če pravnomočnost ni omejena le na izrek sodbe, ampak zajema tudi njeno obrazložitev.

44. Načelo učinkovitosti vsekakor ni kršeno, če je obseg pravnomočnosti na podlagi nacionalnega prava v skladu z načeli, ki se glede tega uporabljajo v pravu Unije. Pojem pravnomočnosti v pravu Unije zajema dele obrazložitve sodbe, ki so nujna podpora njenemu izreku, zaradi česar so ti deli obrazložitve in izrek *nerazdružljivi*.[29] Pojem pravnomočnosti v pravu Unije pa ne zajema delov obrazložitve sodbe, ki niso nujna podpora njenemu izreku.[30]

45. Če bi se ta razmejitev pravnomočnosti uporabila v postopku v glavni stvari, bi bila subsumpcija spornih informacij pod izjemo za varstvo notranjega sporočanja kot obrazložitev sodbe z dne 1. junija 2018, ki je nujna podpora njenemu izreku, pravnomočna. Ta subsumpcija je bila potrebna za razveljavitev zavrnitve zahteve za dostop in vrnitev zahteve v ponovno odločanje upravnemu organu.

46. Nasprotno ni tako jasno, ali sta prav tako nerazdružljiva zavrnitev izjeme za varstvo zaupnosti postopkov in izrek. Z vidika High Court (višje sodišče) je bila ta zavrnitev neločljivo povezana z uporabo izjeme za notranje sporočanje, saj je zavzelo stališče, da je mogoče vedno uporabiti le eno izjemo. Vendar je v skladu s preudarki v zvezi s prvim vprašanjem možna sočasna uporaba obeh izjem.

47. Ločljivost pa nenazadnje ni bistvena. Načelo učinkovitosti namreč ne zahteva, da države članice obseg pravnomočnosti, ki ga določa nacionalno pravo, prilagodijo merilom, ki za pravnomočnost veljajo v pravu Unije. V skladu z njim je dovoljen tudi širši obseg pravnomočnosti, če v praksi ne onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanja pravic, ki jih priznava pravni red Unije.

48. Ob upoštevanju naslednjih preudarkov, zlasti glede možnosti vložitve pritožbe,[31] ni razvidno, da bi bilo zato, ker se pravnomočnost nanaša na obrazložitev sodne odločbe, ki ni nujna podpora njenemu izreku, uveljavljanje takih pravic čezmerno oteženo.

49. Zato je odgovor na drugo vprašanje, da načelo učinkovitosti ne zahteva, da se mora pravnomočnost sodbe nanašati le na obrazložitev, ki je nujna podpora njenemu izreku.

b) Neupoštevanje pravnomočnih ugotovitev (tretje in četrto vprašanje za predhodno odločanje)

50. Predložitveno sodišče s tretjim in četrtim vprašanjem sprašuje, ali je združljivo z načelom učinkovitosti, če pravnomočne ugotovitve iz njegove sodbe z dne 1. junija 2018, ki se nanašajo na isto zahtevo za dostop, nasprotujejo temu, da se v postopku v glavni stvari ponovno presoja subsumpcija spornih informacij pod izjemo za notranje sporočanje in pod izjemo za postopke

[29] Sodbe z dne 1. junija 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) in Diputación Foral de Vizcaya/Komisija (C-442/03 P in C-471/03 P, EU:C:2006:356, točka 44); z dne 15. novembra 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung in drugi (C-456/11, EU:C:2012:719, točka 40), in z dne 17. septembra 2020, Alfamicro/Komisija (C-623/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:734, točka 37).

[30] V tem smislu sodbi z dne 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Svet (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točka 49), in z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, točki 43 in 46). Tako tudi sklepni predlogi generalne pravobranilke V. Trstenjak v združenih zadevah Al-Aqsa/Svet (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:321, točka 35).

[31] Glej točko 56 in naslednje v nadaljevanju.

organov oblasti. Sprašuje zlasti, ali je za združljivost pravnomočnosti ugotovitev iz prve sodbe v drugem sodnem postopku pomembno, da v prvem postopku Sodišču ni bil predložen predlog za sprejetje predhodne odločbe in da se nobena od strank pred nacionalnim sodiščem ni sklicevala na upoštevno sodno prakso Sodišča.

51. Predložitveno sodišče tako sprašuje, ali pravo Unije zahteva, da se pravnomočne ugotovitve ne smejo upoštevati, če obstaja možnost, da so v nasprotju s pravom Unije.

52. Sicer pravo Unije nacionalnemu sodišču v skladu z ustaljeno sodno prakso ne nalaga, da ne uporabi nacionalnih postopkovnih pravil o pravnomočnosti. To velja tudi, če bi se s tem lahko odpravila kršitev določbe iz prava Unije, ne glede na njeno naravo. [32]

53. Položaj pa je drugačen, če nacionalna postopkovna pravila, ki se uporabljajo, vsebujejo možnost, da nacionalno sodišče pod nekaterimi pogoji spremeni pravnomočno odločbo, da bi položaj, ki izhaja iz te odločbe, postal v skladu z nacionalnim pravom. To možnost mora nacionalno sodišče v tem primeru v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti tudi uporabiti, da bi vzpostavilo skladnost zadevnega položaja s pravom Unije. [33]

54. Predlog za sprejetje predhodne odločbe sicer ne vsebuje podatkov o ustreznih nacionalnih pravilih, vsebuje pa jih priložena sodba, [34] s katero je predložitveno sodišče odločilo, da se pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. V skladu s to sodbo lahko irska sodišča pod posebnimi pogoji stranki dovolijo, da v poznejšem postopku vztraja pri rešitvi spornega vprašanja, ne glede na to, da je bilo o tem vprašanju v predhodnem postopku odločeno v njeno škodo. Nacionalno sodišče mora pri izvajanju te diskrecijske pravice tehtati med ustavno pravico do dostopa do sodišča ter javnim interesom in splošnim dobrim. V javnem interesu je, da se spor (načeloma) dokončno reši in oseba ni izpostavljena ponovnim ali dvojnim postopkom glede vprašanj, o katerih je bilo predhodno že odločeno.

55. Ko predložitveno sodišče izvaja to pristojnost, je lahko tako načelo enakovrednosti kot tudi načelo učinkovitosti razlog za to, da ne sme upoštevati pravnomočnih ugotovitev iz sodbe z dne 1. junija 2018.

56. *Načelo enakovrednosti* zahteva, da predložitveno sodišče svojo diskrecijsko pravico pri vprašanjih v zvezi s pravom Unije izvaja podobno kot v povsem nacionalnih primerih. Predložitveno sodišče sicer ni navedlo posebnih podatkov glede prakse irskih sodišč. Vendar je v angleškem *common law*, ki vsebuje podobno pravno ureditev, kot jo imajo na Irskem, zelo pomembno, ali je lahko stranka, zoper katero se uveljavlja pravnomočna ugotovitev iz predhodne sodbe, to ugotovitev izpodbijala s pritožbo. [35]

57. Ker družba Right to Know, Irska in zgoraj navedena sodba z dne 23. aprila 2021 razpravljajo o vprašanju, ali je imela družba Right to Know možnost vložiti pritožbo zoper sodbo z dne 1. junija 2018, ima ta vidik v irski praksi verjetno podobno vlogo. V skladu z zgoraj navedenimi preudarki pa je vprašljivo, ali je možnost take pritožbe obstajala.

[32] Sodbe z dne 1. junija 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, točki 46 in 47); z dne 6. oktobra 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, točka 37), in z dne 4. marca 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, točka 65).

[33] Sodbe z dne 10. julija 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, točka 62); z dne 6. oktobra 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, točka 30), in z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točka 60).

[34] Sodba High Court (višje sodišče) z dne 23. aprila 2021, Right to Know/An Taoisach, (2021) IEHC 233, točka 35.

[35] Sodba Court of Appeal (England & Wales) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales), Združeno kraljestvo) z dne 20. maja 2021, Thomas -v- Luv One Luv All Promotions Ltd, (A3/2020/1485, (2021) EWCA Civ 732, točke od 44 do 48 ter 51 in 75).

58. Irska sicer trdi, da bi lahko družba Right to Know sodbo z dne 1. junija 2018 izpodbijala s pritožbo, vendar je to na podlagi sodbe z dne 23. aprila 2021 in trditev družbe Right to Know vprašljivo. Ker je družba Right to Know v sodbi z dne 1. junija 2018 dosegla, da je bila zavrnitev njene zahteve za dostop, ki jo je izpodbijala, razveljavljena, bi obstajalo tveganje, da bi bila pritožba zoper nekatere dele obrazložitve sodbe zavrnjena kot preuranjena. [36]

59. Ta pravni položaj bi bil nazadnje enak kot pravni položaj pred sodišči Unije. V skladu s členom 56, drugi odstavek, prvi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko pritožbo vloži (le) katera koli stranka, ki v celoti ali delno ni uspela s svojimi sklepnimi predlogi. Pritožbe, s katerimi se izpodbija le obrazložitev sodbe, katere izid je za pritožnika ugoden, pa niso dopustne. [37] Tudi v okviru pritožbenih postopkov, ki so načeloma dopustni, nekateri ugovori, ki se nanašajo le na obrazložitev vsebinske odločitve, če zadevna stranka hkrati ne izpodbija tudi te vsebinske odločitve, ker ni izkazan obstoj pravnega interesa, niso dopustni. [38]

60. Če družba Right to Know ugotovitve iz sodbe z dne 1. junija 2018 resnično ni mogla izpodbijati, to ne bi bilo pomembno le za uporabo načela enakovrednosti, ampak tudi za uporabo *načela učinkovitosti*.

61. Na prvi pogled se neobstoj možnosti vložitve pritožbe sicer ne zdi kot posebej huda ovira za uveljavljanje pravic. Načelo učinkovitega sodnega varstva, ki se v veliki meri prekriva z načelom učinkovitosti, [39] namreč posamezniku v skladu s pravom Unije ne zagotavlja pravice do večstopenjskega sodnega varstva, ampak le pravico do dostopa do sodišča. [40] V obravnavanem primeru je iz sodbe z dne 1. junija 2018 razvidno, da je bila pravica do dostopa do sodišča v tem smislu zagotovljena.

62. Vendar bi v obravnavanem primeru neobstoj možnosti vložitve pritožbe pomenil, da je bilo kršeno načelo enakosti orožij. Šteti je namreč treba, da je imela nasprotna stranka, to je Taoiseach (predsednik vlade), kot stranka, ki ni uspela, prav gotovo možnost izpodbijati sodbo z dne 1. junija 2018.

63. Načelo enakosti orožij je sestavni del načela učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki v skladu s pravom Unije, kot je zagotovljeno s členom 47 Listine. [41] Načelo enakosti orožij izhaja iz pojma poštenega sojenja in vključuje obveznost dati vsaki stranki razumno možnost, da predstavi svoje trditve, vključno z dokazi, pod pogoji, ki je v primerjavi z nasprotno stranko ne postavljajo v bistveno slabši položaj. [42]

[36] Sodba High Court (višje sodišče) z dne 23. aprila 2021, Right to Know/An Taoisach, (2021) IEHC 233, točka 48).

[37] Sodba z dne 25. julija 2018, Société des produits Nestlé in drugi/Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P in C-95/17 P, EU:C:2018:596, točka 42) in sklep z dne 29. aprila 2022, Valvis Holding/Sun Stars & Sons in EUIPO (C-420/21 P, neobjavljen, EU:C:2022:340, točka 22).

[38] V tem smislu sodbe z dne 6. oktobra 2009, GlaxoSmithKline Services/Komisija (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P in C-519/06 P, EU:C:2009:610, točke od 23 do 25); z dne 21. decembra 2011, Iride/Komisija (C-329/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:859, točke od 48 do 50), in z dne 9. novembra 2017, TV2/Danmark/Komisija (C-649/15 P, EU:C:2017:835, točke od 61 do 63).

[39] Glej moje sklepne predloge v zadevi Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, točke od 49 do 51 in navedena sodna praksa).

[40] Sodbi z dne 28. julija 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, točka 69), in z dne 17. julija 2014, Sánchez Morcillo und Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, točka 36).

[41] Sodbe z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 48); z dne 17. julija 2014, Sánchez Morcillo in Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, točka 48), in z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, točka 61).

[42] Sodbe z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 71); z dne 28. julija 2016, Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, točka 40); z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, točka 96), in z dne 16. oktobra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, točka 61).

64. Stranka pa je v bistveno slabšem položaju, če zanjo velja ugotovitev, za katero se v nadaljevanju izkaže, da ji je v škodo, medtem ko se je imela nasprotna stranka, ki ji ta ugotovitev koristi, možnost odločiti, ali bo to ugotovitev izpodbijala ali sprejela.

65. Vidika, ki ju predložitveno sodišče omenja v četrtem vprašanju, in sicer odpoved vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe v pravnomočni sodbi in vrzeli v trditvah strank, sta sicer prav tako pomembna, vendar sama po sebi nista odločilna.

66. Tako je okoliščina, da v postopku, ki se je končal s sodbo z dne 1. junija 2018, ni bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču, verjetno prej argument za to, da je treba o pravnem vprašanju, o katerem je bilo že pravnomočno odločeno, ponovno odločati. Vendar ima ta okoliščina pri tehtanju, ker ni obveznosti predložitve Sodišču, le sorazmerno majhno težo. [43]

67. Nasprotno pa je to, da se stranki in zlasti družba Right to Know v postopku, ki se je končal s sodbo z dne 1. junija 2018, nista sklicevali na obstoječo upoštevno sodno prakso Sodišča, prej argument za to, da morajo zanju veljati ugotovitve iz te sodbe. V tem primeru namreč ne bi storili vsega, kar je v njuni moči, da bi dosegli pravilno odločitev, ki je zanju ugodna. To velja še toliko bolj, če v zadevnem postopkovnem pravu za stranke velja zelo poudarjena maksima, v skladu s katero morajo navesti upoštevne precedenčne primere. Vendar ima tudi ta vidik le omejeno težo, saj bi moralo High Court (višje sodišče) zaradi neobstoja precedenčnih primerov že v prvem postopku skorajda obvezno razmišljati o vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe. Poleg tega je bila osrednja sodba v zvezi z razlago pojma notranjega sporočanja [44] izdana šele po sodbi z dne 1. junija 2018.

68. Zato je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da nacionalno sodišče v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti, da bi vzpostavilo skladnost zadevnega položaja s pravom Unije, ne sme upoštevati pravnomočnih ugotovitev, če ta možnost na podlagi nacionalnih postopkovnih pravil, ki se uporabljajo, obstaja za povsem notranji položaj. Če ima sodišče diskrecijsko pravico, mora zlasti upoštevati, ali je imela stranka, ki ji je bila pravnomočna ugotovitev v škodo, možnost izpodbijati to ugotovitev s pritožbo in ali je bilo glede tega v razmerju med strankama varovano načelo enakosti orožij. Za izvajanje diskrecijske pravice pa je manj pomembno, ali je bil pred pravnomočno ugotovitvijo pri Sodišču vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe oziroma ali sta se stranki pri nacionalnem sodišču pred to ugotovitvijo sklicevali na upoštevno sodno prakso Sodišča.

V. Predlog

69. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Zapisnike o uradnih sestankih izvršne veje oblasti države članice, ki se jih člani vlade morajo udeležiti in na njih delovati kot kolektivni organ, je treba pri zahtevi za dostop javnosti do informacij o okolju v njih šteti za „notranje sporočanje“ v smislu člena 4(1)(e) Direktive 2003/4/ES o dostopu javnosti do informacij o okolju. Če ti sestanki spadajo v zadnjo fazo postopka, gre hkrati za „postopke“ organa oblasti v smislu člena 4(2)(a) Direktive.

[43] V zvezi s posledicami kršitve obveznosti predložitve glej sodbo z dne 13. januarja 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, točki 27 in 28). Glej tudi sodbi z dne 4. oktobra 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, točki 77 in 78), in z dne 20. decembra 2017, Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, točki 47 in 48).

[44] Sodba z dne 20. januarja 2021, Land Baden-Württemberg (notranje sporočanje) (C-619/19, EU:C:2021:35, točka 28).

2. Pravnomočnost nacionalnih sodnih odločb spada na področje postopkovne avtonomije držav članic. Vendar veljata načeli enakovrednosti in učinkovitosti.

   (a) Načelo učinkovitosti ne zahteva, da je pravnomočnost sodbe omejena le na dele obrazložitve, ki so nujna podpora njenemu izreku.

   (b) Nacionalno sodišče v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti, da bi vzpostavilo skladnost zadevnega položaja s pravom Unije, ne sme upoštevati pravnomočnih ugotovitev, če ta možnost na podlagi nacionalnih postopkovnih pravil, ki se uporabljajo, obstaja za povsem notranji položaj. Če ima sodišče diskrecijsko pravico, mora zlasti upoštevati, ali je imela stranka, ki ji je bila pravnomočna ugotovitev v škodo, možnost izpodbijati to ugotovitev s pritožbo in ali je bilo glede tega v razmerju med strankama varovano načelo enakosti orožij. Za izvajanje diskrecijske pravice pa je manj pomembno, ali je bil pred pravnomočno ugotovitvijo pri Sodišču vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe oziroma ali sta se stranki pri nacionalnem sodišču pred to ugotovitvijo sklicevali na upoštevno sodno prakso Sodišča.