

Zaak C-470/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 juni 2019

Verwijzende rechter

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 mei 2019

Verzoekende partij:

Friends of the Irish Environment Limited

Verwerende partij:

Commissioner for Environmental Information

Voorwerp van het hoofdgeding

Het geding voor de verwijzende rechter betreft een door Friends of the Irish Environment Limited (verzoekster) ingediend verzoek om toegang tot milieu-informatie in de gerechtelijke dossiers bij de Courts Service of Ireland (eerste medegedaagde) in verband met de procedure tussen X en Y (tweede medegedaagde) tegen An Bord Pleanála (nationaal beroepsorgaan voor planning) (derde medegedaagde) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), waarin de Ierse High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) op 25 februari 2016 uitspraak heeft gedaan en waartegen geen beroep is ingesteld.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing wordt ingediend op grond van artikel 267 VWEU. De verwijzende rechter verzoekt om een uitlegging van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad

van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

Prejudiciële vragen

Is het toezicht op de toegang tot gerechtelijke dossiers van procedures waarin een einduitspraak is gedaan, waarin de beroepstermijn is verstreken en verder geen beroep of ander rechtsmiddel aanhangig is, maar waaromtrent verdere verzoeken in specifieke omstandigheden mogelijk zijn, aan te merken als het optreden in een „rechterlijke hoedanigheid” in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad?

Internationale verdragen

Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus”).

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (hierna: „de richtlijn”), overwegingen 1, 9, 11 en 16, artikelen 1, 2, lid 2, en 4.

Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: „verordening 1049/2001”), artikel 4, lid 2.

Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (hierna: „Aarhus verordening”).

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 255.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 15, lid 3.

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die

gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), artikel 23, lid 1, onder f).

Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, artikel 38, lid 2.

Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau GmbH, C-204/09, EU:C:2012:71 (hierna: „arrest Flachglas”).

Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau GmbH, C-204/09, EU:C:2011:413 (hierna: „conclusie in de zaak Flachglas”).

Arrest van 18 juli 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

Conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in gevoegde zaken Zweden en API/Commissie en Commissie/API, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2009:592 (hierna: „conclusie in de zaak API”).

Arrest van 21 september 2010, Zweden e.a/API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541 (hierna: „arrest API”).

Arrest van 18 juli 2017, Commissie/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (hierna: „arrest Fish Legal”).

Arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (hierna: „arrest LM”).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

EG-regelingen uit 2007-2018 (toegang tot milieu-informatie) (nationale regelingen ter omzetting van de richtlijn) (hierna: „de regelingen”).

Court Officers Act 1926 (wet op de gerechtsdienaren, hierna: „wet van 1926”), artikel 65.

Freedom of Information Act 1997 (wet op de vrijheid van informatie, hierna: „wet van 1997”), artikel 6, lid 1.

Overzicht van het nationaal recht inzake toegang tot gerechtelijke dossiers

De nationale rechtspraak inzake toegang tot gerechtelijke dossiers voor derden lijkt tegenstrijdig te zijn en de uitspraken zijn niet met elkaar in overeenstemming gebracht. De rechtspraak lijkt de opvatting te ondersteunen dat de gerechten het toezicht hebben op het beheer van gerechtelijke dossiers, en dat dossiers enkel mogen worden vrijgegeven aan derden via een rechterlijk bevel. In een zaak echter werd het beginsel erkend van vrije toegang tot „stukken die tijdens de

openbare zitting van de rechtbank al toegankelijk zijn geweest” en die niet het voorwerp vormen van verslaglegging of andere beperkingen.

In geen van de relevante rechterlijke uitspraken is de invloed van de richtlijn op toegang tot gerechtelijke dossiers in aanmerking genomen.

Nationale wetgeving op dit gebied verwijst naar het toezicht op de toegang tot gerechtelijke dossiers als een rechtsprekende functie; de procesregels bevatten bepalingen die van derden verlangen dat zij een verzoek richten tot het gerecht om toegang te krijgen tot gerechtelijke dossiers en er zijn praktische richtsnoeren betreffende toegang tot gerechtelijke dossiers voor derden, maar deze staan onder toezicht van de gerechten.

Section 6, lid 1, van de wet van 1997 luidt echter: „Onder voorbehoud van de bepalingen van deze wet, heeft eenieder recht op toegang, en zal dit derhalve na verzoek ook verkrijgen, tot elk document waarover de overheid beschikt: dit recht wordt in deze wet het recht op toegang genoemd”.

Bovendien is het naar nationaal recht mogelijk om een procedure te heropenen nadat de definitieve beslissingen zijn genomen en/of de rechtsmiddelen zijn uitgeput. Dit is mogelijk, zij het ongebruikelijk, in een beperkt aantal gevallen, waaronder een verzoek tot verlenging van de beroepstermijn (er is geen uiterste limiet om een dergelijk verzoek in te dienen), een verzoek om een vermeende fout in een gerechtelijke beslissing recht te zetten, of een verzoek tot vernietiging van een gerechtelijke beslissing omdat deze op ondeugdelijke wijze is verkregen.

Tevens wordt opgemerkt dat verzoeken ter verkrijging van toegang tot gerechtelijke dossiers kunnen worden ingediend nadat definitieve beslissingen zijn genomen en/of rechtsmiddelen zijn uitgeput, teneinde een schikking af te dwingen of om een eis gebaseerd op *estoppel* (rechtsverwerking) of *res judicata* in vervolgpcedures te beoordelen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 9 juli 2016 richtte verzoekster zich tot de Courts Service of Ireland (Ierse organisatie voor dienstverlening op het gebied van de rechtspleging) en vroeg zij om kopieën van de conclusies, getuigenverklaringen, bewijzen, schriftelijke opmerkingen en de expedities van de beslissingen in de procedures tussen de tweede en derde medegedaagden voor de High Court. Dit verzoek werd ingediend krachtens het Verdrag van Aarhus, de richtlijn en de regeling.
- 2 Op 13 juli 2016 ontving verzoekster een antwoord op haar verzoek stellende dat de Courts Service, na onderzoek van de regelingen, van mening was dat laatstgenoemde zich niet uitstrekten tot stukken die in gerechtelijke procedures werden ingediend en dat tot dergelijke documenten enkel toegang kan worden verleend aan de partijen in het geding en hun wettelijke vertegenwoordigers.

- 3 Op 18 juli 2016 heeft verzoekster de Courts Service op de hoogte gebracht dat zij een interne herziening wenste. Aangezien zij niet binnen een maand antwoord kreeg zoals dat in de regelingen is voorzien, werd dit beschouwd als weigering die verzoekster een recht op beroep verschafte bij de verweerder.
- 4 Verzoekster diende haar beroepschrift d.d. 15 september 2016 in bij verweerder, die dat op 16 september 2016 bevestigde.
- 5 Verweerder heeft in zijn besluit van 31 juli 2017 verklaard dat de Courts Service de dossiers van afgesloten procedures beheert in zijn rechterlijke hoedanigheid en dat de Courts Service bij een optreden in die hoedanigheid geen overheidsinstantie is in de zin van regeling 3 (1) van de regelingen. Bijgevolg was de Commissioner niet bevoegd om het besluit van de Courts Service over de toegang tot informatie over het milieuverzoek te herzien.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 De argumentatie van verzoekster houdt in dat verweerder ten onrechte geen autonome uitlegging heeft gegeven aan „rechterlijke hoedanigheid” voor de toepassing van de richtlijn, en dat hij zich ten onrechte nagenoeg geheel baseerde op het feit dat artikel 65 (3) van de wet van 1926 op geen enkele wijze vermeldt op welk moment het toezicht door de Courts Service op de gevraagde documenten eindigt. Volgens verweerder betekent het feit dat in de wet van 1926 geen eindpunt is vastgesteld waarop het gerechtelijk toezicht van documenten ophoudt, dat de Courts Service met betrekking tot deze documenten in feite voor onbepaalde tijd optreedt in „rechterlijke hoedanigheid”. De benadering van verweerder beperkte zich kort gezegd tot: (a) het vaststellen dat het HvJEU in het arrest Flachglas het nationale recht had onderzocht om vast te stellen welke functies het ministerie in die zaak had gekregen, b) het identificeren van de bepalingen van nationaal recht die in de onderhavige zaak de bevoegdheid van de Courts Service regelen, c) het vaststellen dat deze nationale wettelijke bepalingen niets zeggen over de temporele werkingssfeer van het toezicht van de Courts Service op dossiers na de afronding van procedures, en d) het zonder verdere verwijzing naar de doelstellingen van de richtlijn oplossen van die onduidelijkheid op een wijze die volledig in strijd is met de doelstellingen van de richtlijn en de uitdrukkelijke bevindingen van het HvJEU in het arrest Flachglas.
- 7 Volgens het arrest Flachglas moet artikel 2, lid 2, van de richtlijn echter op een functionele wijze worden gelezen. Het HvJEU heeft in zijn antwoord op vraag 1 c) in het arrest Flachglas opgemerkt dat wanneer de wetgevingsprocedure eenmaal was afgerond, de reden voor de vrijstelling van de „wetgevende hoedanigheid” ook tot een einde kwam en de informatie in aanmerking kwam voor vrijgave, onder voorbehoud van de vrijstellingen van artikel 4 van de richtlijn.
- 8 De richtlijn moet overeenkomstig overwegingen 1, 9, 11 en 16, alsmede artikel 1 ervan, ruim worden uitgelegd.

- 9 Bovendien heeft de advocaat-generaal in de zaak Flachglas gesteld (punt 32) dat ingeval er sprake is van dubbelzinnigheid „de richtlijn [...] zo [moet] worden uitgelegd dat zij transparantie en toegang tot informatie bevordert”.
- 10 Voorts dient „rechterlijke hoedanigheid” op een functionele wijze te worden uitgelegd op dezelfde manier als „wetgevende hoedanigheid” is uitgelegd in het arrest Flachglas. Meer bepaald is, zoals in de zaak Flachglas aan de orde was met betrekking tot de wetgevende functie, artikel 2, lid 2, van de richtlijn niet langer van toepassing wanneer de procedure is afgerond. De advocaat-generaal stelde in haar conclusie in de zaak Flachglas (punt 55) dat het weliswaar correct is dat een college van rechters beraadslaagt in afzondering, maar dat „de redenen op basis waarvan zij tot hun beslissing komen openbaar [moeten] worden gemaakt, tezamen met het bewijs en de argumenten die zij in aanmerking hebben genomen”. Om tot haar conclusie te komen over de „wetgevende hoedanigheid” in de zaak Flachglas, breidde de advocaat-generaal haar redenering over „de sfeer van de rechtspraak” uit naar de sfeer van de wetgeving.
- 11 In de zaak Deutsche Umwelthilfe was het de vraag of „wetgevende hoedanigheid” zich zou kunnen uitstrekken tot een instantie die, gedurende het wetgevingsproces, werd belast met de voorbereiding van regelgevingsinstrumenten. Het HvJEU oordeelde dat de facultatieve uitzondering in artikel 2, lid 2, van de richtlijn „niet aldus [kan] worden uitgelegd dat de werking ervan verder gaat dan noodzakelijk is ter bescherming van de belangen die dit artikel beoogt te garanderen, en [dat] de draagwijdte van de toegestane afwijkingen in het licht van de doelstellingen van de richtlijn [moet] worden bepaald” (punt 22). Het HvJEU stelde tevens vast dat het doel van deze vrijstelling gelegen was in het verzekeren van een vlot verloop van de wetgevingsprocedure en dat dit moest „nopen tot een restrictieve uitlegging volgens welke artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste zin, van richtlijn 2003/4 alleen betrekking heeft op de procedures die kunnen uitmonden in de vaststelling van een wet of een voorschrift van gelijkwaardige rang” (punt 28).
- 12 Het HvJEU kwam tot de conclusie dat de bescherming voor organen die optreden in wetgevende hoedanigheid in het geheel niet van toepassing was op een wetgevend orgaan dat belast was met de voorbereiding van reguleringsinstrumenten, omdat dat orgaan niet betrokken was in een wetgevingsprocedure in de zin van de richtlijn aangezien „[...] immers de specificiteit van de wetgevingsprocedure en de kenmerken die daaraan eigen zijn, [...] een rechtvaardiging vormen voor de bijzondere regeling, wat het recht op informatie als voorzien in het Verdrag van Aarhus en in richtlijn 2003/4 betreft, voor handelingen die worden vastgesteld door optreden in de wetgevende hoedanigheid” (punt 29).
- 13 In de zaak API had de Commissie toegang geweigerd tot gerechtelijke dossiers met betrekking tot lopende en afgeronde procedures op grond van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, dat bepaalt: „De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van [...] gerechtelijke procedures en juridische advies”. Met

betrekking tot deze tweede categorie heeft het HvJEU opgemerkt dat deze doelstelling niet van toepassing kan zijn voor afgeronde procedures aangezien „er immers niet meer van [hoeft] te worden uitgegaan dat openbaarmaking van de memories leidt tot ondermijning van de gerechtelijke werkzaamheden van het Hof, aangezien die werkzaamheden eindigen nadat de procedure is afgedaan” (punt 131; zie ook de conclusie van de advocaat-generaal, punt 31). Het arrest Commissie/Breyer is een ondubbelzinnige bevestiging van de beginselen in het arrest API.

- 14 Het Hof van Justitie van de Europese Unie is zelf onderworpen aan de Aarhus-verordening en er werd tijdens de terechtzitting in het hoofdgeding opgemerkt dat, door bij de bespreking van verordening nr. 1049/2001 niet te hebben verwezen naar de gevolgen van de Aarhus-verordening, verweerder in zijn schriftelijke opmerkingen de rechtspositie inzake toegang tot documenten van de instellingen van de Unie in het kader van de rechtsorde van de Unie niet accuraat weergaf.
- 15 Ten slotte is het mogelijk om artikel 65 van de wet van 1926 uit te leggen in overeenstemming met het arrest van het HvJEU in de zaak Flachglas, aangezien het betreffende artikel niets bevat omtrent de temporele werkingssfeer van rechterlijk toezicht. Als dit niet mogelijk zou blijken, dient het artikel buiten toepassing te worden gelaten (arrest van 6 december 2018, The Minister for Justice and Equality, Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Verweerder aanvaardt ook dat het begrip „rechterlijke hoedanigheid” een autonoom Unierechtelijk begrip is. Het is echter noodzakelijk om rekening te houden met de relevante „wettelijke en constitutionele context” van het nationale recht om te bepalen of de betrokken activiteit onder het autonome Unierechtelijk begrip „rechterlijke hoedanigheid” valt (zie de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak Flachglas, punt 62, en het arrest Fish Legal, punt 48).
- 17 Het document „Het Verdrag van Aarhus: leidraad voor de uitvoering” bepaalt dat de definitie van „overheidsinstantie” geen organen of instellingen omvat die in een rechterlijke hoedanigheid handelen. Deze leidraad is weliswaar niet bindend, maar kan niettemin als een schriftelijke toelichting worden beschouwd (arrest Fish Legal, punt 38).
- 18 In het Unierecht wordt het toezicht op de toegang tot het gerechtelijk dossier na de definitieve uitspraken en de uitputting van beroepswegen in het kader van een procedure, erkend als de uitoefening van „rechterlijke hoedanigheid”. Zoals is opgemerkt in het arrest in de zaak API, is het HvJEU niet een van de instellingen die aan artikel 255 EG gehouden zijn, „juist [wegens] de aard van de gerechtelijke werkzaamheden die het [...] moet uitoefenen” (punt 82).
- 19 De Unierechter valt nu niet onder recht op toegang tenzij hij „zijn administratieve taken uitoefent” overeenkomstig artikel 15, lid 3, VWEU.

- 20 In artikel 23, lid 1, onder f), van de Algemene Verordening Gegevensbescherming is bepaald dat de reikwijdte van de verplichtingen en rechten uit hoofde van de verordening kan worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker van toepassing zijn, „op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van: [...] (f) de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures.”
- 21 Zoals is vastgesteld in het arrest in de zaak Commissie/Breyer (punt 45), hebben „derden noch krachtens het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie noch krachtens de Reglementen voor de procesvoering van de rechterlijke instanties van de Unie recht [...] op toegang tot memories die zijn ingediend in gerechtelijke procedures.”
- 22 Artikel 38, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt: „Een derde, ongeacht of het een private of openbare persoon betreft, heeft geen toegang tot het procesdossier dan met de uitdrukkelijke toestemming van de president van het Gerecht, de partijen gehoord.”
- 23 Hoewel de Aarhus-verordening van toepassing is op het HvJEU, gaat dat niet verder dan artikel 15, lid 3, VWEU, aangezien het HvJEU uitsluitend onderworpen is aan de Aarhus-verordening met betrekking tot zijn administratieve taken.
- 24 Ook wordt een beroep gedaan op het Unierechtelijk begrip van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. In de zaak *LM* (punt 63) verwijst het HvJEU naar wat het noemt de externe dimensie van de onafhankelijkheid, welke een vereiste omvat dat „de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent”, en „zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zouden kunnen brengen en hun beslissingen zouden kunnen beïnvloeden”.
- 25 In haar conclusie in de zaak *Flachglas* maakt de advocaat-generaal een onderscheid tussen de functionele en structurele uitoefening van een wetgevende of rechterlijke hoedanigheid.
- 26 In het arrest in de zaak *Flachglas* heeft het HvJEU geoordeeld dat een „functionele uitlegging” van het begrip „organen of instellingen die in een [...] hoedanigheid van wetgever handelen” nodig is (punt 49). Dit betekent dat, ook al waren de in de zaak *Flachglas* aan de orde zijnde ministeries niet structureel van wetgevende aard, zij desalniettemin onder de vrijstelling vielen wanneer zij in een functioneel wetgevende hoedanigheid optraden. Bijgevolg oordeelde het HvJEU dat ministeries kunnen worden geacht te handelen in een „wetgevende hoedanigheid”

„voor zover deze een rol spelen in de wetgevingsprocedure” (punt 51). Met andere woorden, de vrijstelling was beperkt tot de daadwerkelijke uitoefening van de wetgevende hoedanigheid.

- 27 Wanneer het daarentegen gaat om een structureel wetgevend orgaan, heeft de advocaat-generaal in haar conclusie in de zaak Flachglas gesteld dat de behandeling van zijn activiteiten als „wetgevend” niet in de tijd mag worden beperkt. In dit verband merkt de advocaat-generaal op: „Ik wil de situatie van dergelijke organen vergelijken met die van andere organen die volgens een structurele definitie deel uitmaken van de wetgevende macht zelf. Met betrekking tot de vaststelling van wetgeving, en met betrekking tot de vastgestelde wetgeving, treden organen die deel uitmaken van de wetgevende macht uitsluitend op in een wetgevende hoedanigheid. Hun activiteiten in die hoedanigheid kennen geen begin of einde in de tijd. Er geldt derhalve geen temporele beperking voor de mogelijkheid van hun uitzondering van de definitie van „overheidsinstantie” in de zin van de richtlijn” (punt 73).
- 28 Het HvJEU is niet op deze opmerking van de advocaat-generaal ingegaan. Zij suggereert echter dat voor een orgaan dat in een structurele „rechterlijke hoedanigheid” handelt, geen beperking in de tijd van de toepassing van artikel 2, lid 2, zal bestaan.
- 29 Wat betreft de argumenten van verzoekster met betrekking tot de noodzaak van een ruime uitlegging van de richtlijn, kan de doelstelling van de richtlijn alleen worden nagestreefd binnen de materiële werkingssfeer, die activiteiten die in een „rechterlijke hoedanigheid” worden uitgevoerd, uitsluit.
- 30 De benadering van verzoekster houdt geen rekening met het doel van de in artikel 2, lid 2, bedoelde vrijstelling voor „rechterlijke hoedanigheid”, en met name het vlotte verloop van de gerechtelijke procedures.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 31 De kern van het geding is de vraag of de Courts Service beschikt over de gerechtelijke dossiers in een „rechterlijke hoedanigheid” in de zin van artikel 2, lid 2, van de richtlijn, wanneer de definitieve uitspraken eenmaal zijn gegeven en de rechtsmiddelen in het kader van een procedure zijn uitgeput. Voor zover bekend, is deze vraag nog niet eerder door het HvJEU of de rechtbanken van de lidstaten beoordeeld.