

Zaak C-84/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 98, lid 1, van het reglement voor de procesvoering of het Hof van Justitie

Datum van indiening

8 februari 2022

Verwijzende rechter

Ard-Chúirt (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 februari 2022

Verzoekster:

Right to Know CLG

Verweerder:

Taoiseach

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding dat door verzoekster, een vennootschap genaamd Right to Know CLG, is aangespannen tegen verweerder, de Taoiseach [(eerste minister van Ierland)], betreft een verzoek om rechterlijke toetsing van een bestuursbesluit waarin een verzoek om toegang tot documenten van besprekingen van het Ierse kabinet over broeikasgasemissies in Ierland in de periode 2002 tot 2016 is afgewezen. Het verzoek om toegang tot documenten was ingediend op grond van nationale wetgeving, te weten de European Communities (Acces to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. nr. 133/2007 van 28 maart 2007) [(EG-regelingen uit 2007 (toegang tot milieu-informatie)], waarbij 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: „milieu-informatierichtlijn”) is omgezet.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het verzoek is ingediend krachtens artikel 267 VWEU. De verwijzende rechter verzoekt om uitlegging van artikel 4, lid 1, aanhef en onder e), en artikel 4, lid 2, aanhef en onder a), van de milieu-informatierichtlijn met betrekking tot de begrippen „interne mededelingen” en „handelingen” van overheidsinstanties met het oog op de toepassing van de bepalingen van de richtlijn op het al dan niet verplichte openbaar maken van informatie over emissies in het milieu. De verwijzende rechter onderzoekt ook een aantal door verweerder opgeworpen procedurele bezwaren in verband met het gezag van gewijsde als belemmering voor verdere procedures, met inbegrip van een „issue estoppel”, die het een partij belet een feitelijke of juridische kwestie die reeds in een eerdere procedure in haar nadeel is beslist, opnieuw aan de orde te stellen.

Prejudiciële vragen

- 1) Dienen verslagen van formele vergaderingen van de uitvoerende macht van een lidstaat, waaraan leden van de regering moeten deelnemen en waarin zij als collectief gezag moeten handelen, met het oog op een verzoek om toegang tot daarin opgenomen milieu-informatie te worden aangemerkt als „interne mededelingen” of als „handelingen” van een overheidsinstantie in de zin van de bepalingen van artikel 4, lid 1, [aanhef en] onder e), respectievelijk artikel 4, lid 2, aanhef en onder a), 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?
- 2) Reikt het beginsel van het gezag van gewijsde (zoals besproken in het arrest Köbler, zaak C-224/01, EU:C:2003:513 en aldaar aangehaalde rechtspraak) verder dan het dictum van of de beslissing in de eerdere uitspraak en omvat het daarnaast ook de feitelijke en juridische bevindingen van de eerdere uitspraak? Anders gezegd, is het beginsel van het gezag van gewijsde beperkt tot een „cause of action estoppel” [(die belet dat een zaak opnieuw voor de rechter wordt gebracht)] of omvat het ook een „issue estoppel” [(die belet dat een partij een feitelijke of juridische kwestie die reeds in een eerdere procedure in haar nadeel is beslist, opnieuw aan de orde stelt)]?
- 3) Staat, in een tussen partijen aanhangige procedure over de niet-nakoming van richtlijn 2003/4/EG in verband met een specifiek verzoek om toegang tot milieu-informatie, in welke procedure de verzoeker de nietigverklaring heeft verkregen van een besluit en waarin bepaalde op het Unierecht gebaseerde betwistingsgronden zijn toegewezen en andere verworpen, het Unierecht, en met name het doeltreffendheidsbeginsel, in de weg aan een nationale regeling over het gezag van gewijsde die haar grondslag vindt in een „issue estoppel”, op grond waarvan een nationale rechter in een nieuwe procedure betreffende een nader besluit op hetzelfde verzoek moet uitsluiten dat een dergelijke verzoeker dat

nadere besluit aanvecht op Unierechtelijke gronden die eerder zijn verworpen, zonder dat daartegen in de gegeven omstandigheden hoger beroep is aangetekend?

4) Is voor de beantwoording van de derde vraag van belang dat; i) niet naar het Hof van Justitie is verwezen; en ii) geen van beide partijen de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie onder de aandacht van de nationale rechter heeft gebracht?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

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 (PB 2003, L 41, blz. 26).

Arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Internal communications), C-619/19, EU:C:2021:35

Conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71

Arrest van 16 maart 2006, Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht en nationale rechtspraak

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. nr. 133/2007 van 28 maart 2007) [(EG-regelingen uit 2007 (toegang tot milieu-informatie)]

De grondwet van Ierland, artikel 28

Attorney General v. Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach v. Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG v. An Taoiseach [2018] IEHC 372

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

Arklow Holidays Ltd v. An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Right to Know CLG deed op 8 maart 2016 een verzoek om toegang tot alle documenten van besprekingen van het kabinet over broeikasgasemissies in Ierland in de periode van 2002 tot 2016. Volgens de verwijzende rechter wordt met het „kabinet” bedoeld de leden van de uitvoerende macht van de regering.
- 2 Dat verzoek werd uiteindelijk in juni 2016 na een interne onderzoeksprocedure geweigerd. Daarop heeft verzoekster beroep bij de Ard-Chúirt (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) ingesteld strekkende tot rechterlijke toetsing van dat besluit.
- 3 In zijn uitspraak van 1 juni 2018, *Right to Know CLG v. An Taoiseach* [2018] IEHC 372 (hierna: „eerste procedure tot rechterlijke toetsing”) heeft de Ard-Chúirt de zaak voor heroverweging terugverwezen naar de instantie die verantwoordelijk was voor het besluit. De Ard-Chúirt heeft onder meer geoordeeld dat die instantie had verzuimd een afweging te maken in de zin van artikel 4 van de milieu-informatierichtlijn, waarbij het algemeen belang dat met openbaarmaking wordt gediend, moet worden afgewogen tegen het belang van vertrouwelijkheid dat met weigering van de openbaarmaking wordt gediend. In de uitspraak van de Ard-Chúirt werd ook geoordeeld dat de vergaderingen van de Ierse regering moesten worden aangemerkt als „interne mededelingen” van een overheidsinstantie, waarvoor de verplichting tot openbaarmaking van verslagen met betrekking tot informatie over emissies in het milieu in de zin van de milieu-informatierichtlijn, niet geldt.
- 4 Bij besluit van 16 augustus 2018 verleende de instantie die verantwoordelijk was voor het besluit deels toegang tot de documenten waarom was verzocht. Verzoekster heeft vervolgens verzocht om rechterlijke toetsing van dat tweede besluit, dat het voorwerp is van het hoofdgeding voor de verwijzende rechter.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoekster betoogt in wezen dat kabinetsvergaderingen „handelingen” in de zin van de milieu-informatierichtlijn zijn en dat verslagen daarvan onderworpen zijn aan een openbaarmakingsverplichting wanneer zij betrekking hebben op informatie over emissies in het milieu. Zij verwerpt tevens de procedurele bezwaren van verweerder als ongegrond.
- 6 Verweerder betoogt dat vergaderingen van het kabinet „interne mededelingen” zijn in de zin van de milieu-informatierichtlijn en dat verslagen daarvan daarom niet vallen onder de verplichte openbaarmaking, zelfs als zij betrekking hebben op emissies in het milieu. In plaats daarvan wordt aangevoerd dat voor openbaarmaking een afweging moet plaatsvinden zoals bepaald in de richtlijn.
- 7 De raadslieden van verweerder werpen ook een aantal procedurele bezwaren op. Verweerder stelt met name dat verzoekster zich volgens de wet eerst tot de

Commissaris voor milieu-informatie had moeten wenden alvorens de zaak bij de Ard-Chúirt aanhangig te maken. Daarnaast betoogt verweerder onder meer dat over de vraag van de juiste kwalificatie van vergaderingen van de regering al in twee zaken definitief is geoordeeld door de Ard-Chúirt, waarbij in één geval verzoekster zelf betrokken was. Derhalve wordt gezegd dat sprake is van een overtuigend precedent in deze kwestie. Tevens wordt gesteld dat het gezag van gewijsde eraan in de weg staat dat verzoekster deze kwestie na de eerste procedure tot rechterlijke toetsing in de onderhavige procedure opnieuw aan de orde stelt.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 8 Volgens de verwijzende rechter is de belangrijkste vraag in het hoofdgeding of, en zo ja onder welke omstandigheden het nationale grondwettelijke vereiste van vertrouwelijkheid van de besprekingen tijdens de vergaderingen van de Ierse regering, moet wijken voor de vereisten van de milieu-informatierichtlijn. Het antwoord daarop hangt in belangrijke mate af van de vraag hoe die besprekingen van de Ierse regering voor de toepassing van die richtlijn moeten worden aangeduid. De partijen bij de procedure zijn het oneens over wat de juiste kwalificatie van die besprekingen is. Zijn dit „interne mededelingen” van een overheidsinstantie [artikel 4, lid 1, aanhef en onder e)] of „handelingen” van een overheidsinstantie [artikel 4, lid 2, aanhef en onder a)]?
- 9 De verwijzende rechter is er niet zeker van dat de uitlegging van de twee begrippen van de milieu-informatierichtlijn duidelijk is. Naar zijn mening is met name de scheidslijn tussen „interne mededelingen” en vertrouwelijke „handelingen” onduidelijk. Bij gebreke van criteria van het Hof van Justitie bij de uitlegging van de milieu-informatierichtlijn kan de verwijzende rechter niet definitief vaststellen in welke categorie de verslagen van vergaderingen van de Ierse regering vallen.
- 10 Volgens de verwijzende rechter zijn er goede redenen om te oordelen dat de vergaderingen van de Ierse regering precies het soort vertrouwelijke beraadslagingsprocessen zijn waarop wordt gedomd in artikel 4, lid 2, aanhef en onder a), van de milieu-informatierichtlijn. De regering is op grond van artikel 28.4.2° van de Ierse grondwet bevoegd om „als collectief gezag bijeen te komen en te handelen”. Het doel van deze vergaderingen, zoals vastgesteld door de An Chúirt Uachtarach (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) in de zaak Attorney General v. Hamilton [1993] 2 I.R. 250, is een volledige, vrije en openhartige discussie mogelijk te maken tussen leden van de regering, voordat besluiten worden genomen.
- 11 De verwijzende rechter is ervan overtuigd dat er een sterk argument is om aan te nemen dat vergaderingen van de Ierse regering meer lijken op het soort beraadslagingsprocessen dat onder het begrip „handelingen” valt. Gelet op de

hoge grondwettelijke status die vergaderingen van de regering genieten, passen ze niet goed in het hokje „interne mededelingen”. De verwijzende rechter kan over deze vraag echter geen definitieve uitspraak doen zonder een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie.

- 12 Daarnaast wenst de verwijzende rechter van het Hof van Justitie te vernemen of beroep kan worden gedaan op het gezag van gewijsde in de vorm van een *issue estoppel*, als dit betekent dat een mogelijk foutieve uitlegging van de milieu-informatierichtlijn door een nationale rechter ongecorrigeerd kan blijven. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of het beginsel van het gezag van gewijsde verder reikt dan het dictum van de eerdere uitspraak en ook de feitelijke en juridische bevindingen uit de eerdere uitspraak omvat. In casu bevatte de uitspraak van de Ard-Chúirt in de eerste procedure tot rechterlijke toetsing geen definitieve rechterlijke beoordeling van het recht van verzoekster op toegang tot de relevante verslagen op grond van de nationale regelgeving waarin de milieu-informatierichtlijn is omgezet. Integendeel, het vraagstuk over toegang tot de relevante verslagen werd ter heroverweging terugverwezen naar de oorspronkelijke instantie die verantwoordelijk was voor het besluit. In de eerdere uitspraak is echter een bepaalde juridische vaststelling gedaan in het nadeel van verzoekster, aangezien hierin namelijk is geoordeeld dat de vergaderingen van de regering terecht zijn aangemerkt als „interne mededelingen” van een overheidsinstantie, in de zin van de milieu-informatierichtlijn. Het belang van die vaststelling is dat [daardoor] het vereiste van verplichte openbaarmaking van verslagen met betrekking tot informatie over emissies in het milieu niet van toepassing was.
- 13 Volgens de verwijzende rechter zou een strikte toepassing van het beginsel van *issue estoppel* op de omstandigheden van dit geval ertoe kunnen leiden dat een schending van het Unierecht ongecorrigeerd blijft. In wezen bestaat het bezwaar van verzoekster er vooral in dat in de uitspraak in de eerste procedure tot rechterlijke toetsing een onjuiste kwalificatie van de vergaderingen van de Ierse regering in de zin van de milieu-informatierichtlijn is gegeven, waardoor het vereiste van de verplichte openbaarmaking van verslagen met betrekking tot informatie over emissies in het milieu ten onrechte niet is toegepast. Indien dit bezwaar gegrond is, maar verzoekster zich er in de onderhavige procedure niet op mag beroepen, zal een onjuiste uitlegging van de milieu-informatierichtlijn door een nationale rechterlijke instantie ongecorrigeerd blijven.
- 14 Aangezien een van de belangrijkste doelstellingen van de rechtspraak van het Hof van Justitie erin bestaat de „stabiliteit van rechtsbetrekkingen” te waarborgen, wordt volgens de verwijzende rechter in de omstandigheden van onderhavig geval de rechtvaardiging voor toepassing van het beginsel van het gezag van gewijsde aanzienlijk afgezwakt. Het vraagstuk van toegang tot de relevante verslagen is in de eerste procedure tot rechterlijke toetsing niet afdoende opgelost. De zaak is juist ter heroverweging terugverwezen naar de oorspronkelijke instantie die verantwoordelijk was voor het besluit (zij het op grond dat de vergaderingen van de regering terecht waren gekwalificeerd als „interne mededelingen” van een

overheidsinstantie), hetgeen heeft geleid tot het nieuwe besluit van 16 augustus 2018, dat nu in het hoofdgeding wordt aangevochten.

WERKDOCUMENT