



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

23 november 2023 \*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2003/4/EG – Toegang van het publiek tot milieu-informatie – Afwijzing van een verzoek om informatie – Verslagen van de vergaderingen van een regering – Besprekingen over broeikasgasemissies – Artikel 4, leden 1 en 2 – Afwijkingen van het recht op toegang tot informatie – Begrippen ‚interne mededelingen‘ en ‚handelingen van overheidsinstanties‘ – Beroep in rechte – Nietigverklaring van het weigeringsbesluit – In het vonnis aangeduide toepasselijke afwijking – Gezag van gewijsde”

In zaak C-84/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 8 februari 2022, ingekomen bij het Hof op 8 februari 2022, in de procedure

## **Right to Know CLG**

tegen

**An Taoiseach,**

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (rapporteur), S. Rodin en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Right to Know CLG, vertegenwoordigd door D. Browne, BL, F. Logue, solicitor, en N. J. Travers, SC,

\* Procestaal: Engels.

- de An Taoiseach en Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, E. O’Hanrahan en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door A. Carroll, BL, en B. Kennedy, SC,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en L. Haasbeek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 mei 2023,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en artikel 4, lid 2, eerste alinea, 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 (PB 2003, L 41, blz. 26, met rectificatie in PB 2021, L 440, blz. 12), alsmede van het beginsel van het gezag van gewijsde en het doeltreffendheidsbeginsel.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Right to Know CLG, een non-profitorganisatie naar Iers recht, en de An Taoiseach (minister-president, Ierland), over een aan de Ierse regering gericht verzoek van 8 maart 2016 om toegang tot alle documenten met betrekking tot kabinetsbesprekingen over broeikasgasemissies in Ierland, die zijn gehouden tijdens vergaderingen in de periode van 2002 tot 2016 (hierna: „verzoek om toegang tot milieu-informatie van 8 maart 2016”).

### Toepasselijke bepalingen

#### *Internationaal recht*

- 3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), bepaalt in artikel 4, leden 3 en 4:

„3. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien:

[...]

- c) het verzoek nog onvoltooid materiaal of interne mededelingen van overheidsinstanties betreft, wanneer in een dergelijke uitzondering is voorzien in het nationale recht of bestendig gebruik, met inachtneming van het openbare belang dat met bekendmaking wordt gediend.

4. Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

- a) de vertrouwelijkheid van het handelen van overheidsinstanties, wanneer in dergelijke vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;

[...]

### ***Unierecht***

4 Overweging 16 van richtlijn 2003/4 luidt als volgt:

„Het recht op informatie houdt in dat bekendmaking van de informatie de regel moet zijn en dat overheidsinstanties uitsluitend in bepaalde, welomschreven gevallen de mogelijkheid hebben een verzoek om milieu-informatie te weigeren. Redenen voor weigering moeten restrictief geïnterpreteerd worden, waarbij het algemene belang, dat is gediend met openbaarmaking, dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang, dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De redenen voor een weigering moeten binnen de in deze richtlijn vastgestelde termijn aan de aanvrager worden meegedeeld.”

5 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Doel”, is als volgt verwoord:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

a) recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen, [...]”

6 Artikel 2 van die richtlijn, „Definities”, bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. ‚overheidsinstantie’:

a) de regering of een ander overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;

[...]

3. ‚informatie die door een overheidsinstantie wordt beheerd’: milieu-informatie in het bezit van een overheidsinstantie die zij heeft opgesteld of ontvangen;

[...]

5. ‚aanvrager’: elke natuurlijke of rechtspersoon die om milieu-informatie verzoekt;

[...]”

7 Artikel 4 van voornoemde richtlijn, „Uitzonderingen”, luidt:

„1. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien:

[...]

e) het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend.

[...]

2. De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

a) het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien;

[...]

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, onder a), d), f), g) en h), niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

[...]

4. Milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en waarom door een aanvrager is verzocht, wordt gedeeltelijk beschikbaar gesteld wanneer het mogelijk is informatie waarop lid 1, onder d) en e), of lid 2 van toepassing is, van de overige gevraagde informatie te scheiden.

[...]”

8 Volgens artikel 6 van richtlijn 2003/4, „Toegang tot de rechter”, moeten de lidstaten waarborgen dat een aanvrager van milieu-informatie die meent dat zijn verzoek is veronachtzaamd, ten onrechte is geweigerd, onvoldoende is beantwoord of op een andere wijze niet is behandeld overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, het handelen of nalaten van de betrokken overheidsinstantie bestuursrechtelijk dan wel rechterlijk kan laten toetsen.

### ***Iers recht***

#### *Ierse grondwet*

9 Artikel 28, lid 4, van de Bunreacht na hÉireann (Ierse grondwet) bepaalt:

„[...]”

2° De regering vergadert en treedt op als collectieve autoriteit [...]

3° De vertrouwelijkheid van besprekingen tijdens vergaderingen van de regering wordt in alle omstandigheden geëerbiedigd, tenzij de High Court [(rechter in eerste aanleg, Ierland)] vaststelt dat met betrekking tot een specifieke kwestie openbaarmaking geboden is:

- i) in het belang van de rechtsbedeling door een rechterlijke instantie, of
- ii) op grond van een hoger openbaar belang, ingevolge een daartoe strekkend verzoek van een commissie die door de regering of een minister van de regering is benoemd onder het gezag van de Houses of the Oireachtas (kamers van het parlement) om een kwestie te onderzoeken die zij als een kwestie van openbaar belang hebben aangemerkt.

[...]

### *Regeling inzake toegang tot milieu-informatie*

- 10 Richtlijn 2003/4 is in Iers recht omgezet bij de European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. nr. 133/2007) [regeling Europese Gemeenschappen uit 2007 (toegang tot milieu-informatie)] (hierna: „regeling inzake toegang tot milieu-informatie”).
- 11 Artikel 8 van deze regeling stelt enkele dwingende gronden vast voor de weigering van een verzoek om toegang tot milieu-informatie. De uitzondering met betrekking tot „handelingen” is omgezet in dit artikel 8, onder a), iv).
- 12 Artikel 8, onder b), van die regeling bepaalt dat een overheidsinstantie geen milieu-informatie beschikbaar stelt „voor zover openbaarmaking van de informatie gepaard zou gaan met de openbaarmaking van besprekingen tijdens een of meer vergaderingen van de regering”.
- 13 Artikel 9 van de regeling inzake toegang tot milieu-informatie noemt de gronden waarop een verzoek om toegang tot milieu-informatie kan worden geweigerd. De uitzondering betreffende „interne mededelingen” is omgezet in artikel 9, lid 2, onder d).
- 14 Artikel 10 van de regeling inzake toegang tot milieu-informatie luidt:
  - „1. Onverminderd artikel 8 en artikel 9, lid 1, onder c), wordt een verzoek om milieu-informatie niet geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.
  - 2. De verwijzing in lid 1 naar informatie over emissies in het milieu omvat niet de besprekingen inzake dergelijke informatie tijdens een regeringsvergadering.
  - 3. De overheidsinstantie onderzoekt elk verzoek op individuele basis en weegt het algemene belang dat is gediend met de openbaarmaking af tegen het belang dat is gediend met een weigering.
  - 4. De gronden voor weigering van een verzoek om milieu-informatie worden restrictief uitgelegd, rekening houdend met het openbare belang dat is gediend met de openbaarmaking.
  - 5. Niets in de artikelen 8 en 9 staat een overheidsinstantie toe om te weigeren milieu-informatie bekend te maken die, hoewel zij samen met de in artikel 8 of 9 bedoelde informatie wordt bewaard, van die informatie kan worden gescheiden.

[...]

## Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 15 Het door Right to Know ingediende verzoek om toegang tot milieu-informatie van 8 maart 2016 zag in essentie op toegang tot verslagen van vergaderingen van de Ierse regering. Dit verzoek is op 27 juni 2016 afgewezen na een interne herzieningsprocedure. Right to Know is tegen dit besluit opgekomen bij de High Court.
- 16 Bij vonnis van 1 juni 2018 heeft deze rechterlijke instantie geoordeeld dat de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 vastgelegde uitzondering op het recht op toegang tot milieu-informatie voor de „interne mededelingen” van een overheidsinstantie van toepassing was, omdat de vergaderingen van de Ierse regering gelijk moeten worden gesteld met dergelijke mededelingen. Zij heeft tevens vastgesteld dat voor de toepassing van deze uitzondering een afweging moet worden gemaakt tussen het door de openbaarmaking gediende openbare belang en het belang dat wordt gediend met de weigering van openbaarmaking, welke afweging ontbrak in het besluit van 27 juni 2016. Bijgevolg heeft de High Court het besluit nietig verklaard en het verzoek van Right to Know terugverwezen naar de An Taoiseach voor heroverweging.
- 17 Bij besluit van 16 augustus 2018 heeft de An Taoiseach het verzoek van Right to Know ingewilligd, maar slechts gedeeltelijk. Right to Know heeft de wettigheid van dit besluit aangevochten bij de High Court.
- 18 In het kader van haar beroep betwist Right to Know de door de High Court in zijn vonnis van 1 juni 2018 gehanteerde kwalificatie van de gevraagde documenten. Volgens Right to Know moet niet de uitzondering voor „interne mededelingen” in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 worden toegepast, maar de uitzondering voor vertrouwelijke „handelingen” van een overheidsinstantie als bedoeld in dat artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a).
- 19 De High Court heeft in dit verband opgemerkt dat krachtens artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 de openbaarmaking van documenten die betrekking hebben „op informatie over emissies in het milieu” niet kan worden geweigerd. Deze bepaling beperkt namelijk in geval van verzoeken om toegang tot milieu-informatie de toepasselijkheid van verschillende uitzonderingen in artikel 4, lid 2, eerste alinea, van die richtlijn, waaronder met name de uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties”. Voornoemde bepaling is echter niet van toepassing op de uitzondering voor „interne mededelingen”.
- 20 Indien de documenten waarvan openbaarmaking wordt gevraagd niet onder laatstgenoemde uitzondering zouden vallen, maar onder die voor „handelingen”, zou openbaarmaking ervan dus verplicht zijn voor zover zij betrekking hebben op „emissies in het milieu”. In dat geval zou de Ierse regering zich niet kunnen beroepen op de vertrouwelijkheid van haar vergaderingen.
- 21 De verwijzende rechter meent dat de vergaderingen van de regering vertrouwelijke „handelingen” kunnen vormen. Zij merkt op dat de regering overeenkomstig artikel 28, lid 4, van de Ierse grondwet vergadert „als collectieve autoriteit” en preciseert dat het doel van deze vergaderingen, zoals aangeduid door de Supreme Court of Ireland (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) in de zaak Attorney General/Hamilton [1993] 2 I. R. 250, is om een volledige, vrije en eerlijke discussie mogelijk te maken voordat er besluiten worden genomen.

- 22 Uit artikel 4 van richtlijn 2003/4 blijkt niet duidelijk wat de scheidslijn is tussen „interne mededelingen” en vertrouwelijke „handelingen”.
- 23 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat het naar nationaal recht niet zeker is of Right to Know in het kader van het hoofdgeding kan opkomen tegen de in het vonnis van 1 juni 2018 gehanteerde kwalificatie van de betrokken documenten als „interne mededelingen”.
- 24 Volgens deze rechter gaat het namelijk om een rechtsvraag waarover definitief is beslist in het vonnis van 1 juni 2018, waartegen bovendien geen hoger beroep is ingesteld. Voorts merkt zij op dat het hoofdgeding en het geding dat tot dat vonnis heeft geleid dezelfde partijen betreffen, te weten Right to Know en de An Taoiseach, en hetzelfde voorwerp hebben, namelijk de behandeling van het verzoek om toegang tot milieu-informatie van 8 maart 2016. Het gezag van gewijsde dat in beginsel aan het vonnis van 1 juni 2018 toekomt, staat er derhalve in de regel aan in de weg dat Right to Know nog kan aanvoeren dat de gevraagde documenten niet onder de weigeringsgrond voor „interne mededelingen” vallen.
- 25 De verwijzende rechter geeft aan dat deze vorm van gezag van gewijsde – die in het Ierse recht bekendstaat als *issue estoppel* – zich naast het dictum van het eerdere vonnis ook uitstrekt tot de rechtsoverwegingen ervan waarin feitelijke en juridische kwesties zijn beslecht.
- 26 De rechter behoudt echter de discretionaire bevoegdheid om in het belang van de rechtspleging toe te staan dat een kwestie opnieuw wordt onderzocht. In dit verband moet de rechter een evenwicht tot stand brengen tussen de concurrerende rechten van partijen en, meer in het algemeen, tussen het recht op toegang tot de rechter en het algemene belang dat geschillen definitief worden beslecht. In casu zou een passend evenwicht kunnen worden bereikt door Right to Know toe te staan om haar betoog inzake de kwalificatie van de door haar gevraagde documenten aan te voeren. Bovendien zou het in het algemeen belang zijn om deze bijzonder belangrijke rechtsvraag te beslechten.
- 27 Volgens de verwijzende rechter is het echter niet uitgesloten dat *issue estoppel* strikt moet worden toegepast, zoals gevorderd door verweerster in het hoofdgeding. Een dergelijke toepassing zou verenigbaar kunnen zijn met het Unierecht, zelfs indien blijkt dat het vonnis van 1 juni 2018 berust op een onjuiste uitlegging van artikel 4 van richtlijn 2003/4.
- 28 Uit met name het arrest van 16 maart 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), volgt dat, mits de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden nageleefd, het Unierecht een nationale rechter niet gebiedt om nationale procedureregels die een beslissing gezag van gewijsde verlenen buiten toepassing te laten, ook al zou daardoor een schending van het Unierecht kunnen worden opgeheven. De logica achter deze benadering is dat zowel de stabiliteit van rechtsbetrekkingen als een goede rechtsbedeling wordt gewaarborgd.
- 29 Volgens de verwijzende rechter vormt de stabiliteit van rechtsbetrekkingen in casu geen bijzonder relevante rechtvaardiging, aangezien het vonnis van 1 juni 2018 het afwijzende besluit van 27 juni 2016 nietig heeft verklaard en daarbij het de beslissing over het verzoek van Right to Know heeft aangehouden. Bovendien kan Right to Know in deze omstandigheden niet worden verweten dat zij geen hoger beroep heeft ingesteld tegen dat vonnis en alleen in het kader van het hoofdgeding heeft aangevoerd dat artikel 4 van richtlijn 2003/4 onjuist is toegepast, namelijk dat de gevraagde documenten ten onrechte zijn gekwalificeerd als interne mededelingen in de zin van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van die richtlijn.

- 30 In het licht van deze overwegingen wenst de verwijzende rechter te vernemen of *issue estoppel* een door het Unierecht toegestane vorm van gezag van gewijsde is. Daarnaast wenst hij te vernemen of een strikte toepassing daarvan in strijd kan zijn met het doeltreffendheidsbeginsel wanneer deze leidt tot een situatie waarin een schending van het Unierecht niet meer kan worden aangevoerd.
- 31 Tegen deze achtergrond heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende 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‘ dan wel als ‚handelingen‘ van een overheidsinstantie in de zin van de bepalingen van artikel 4, lid 1, [eerste alinea,] onder e), respectievelijk artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4?
  - 2) Reikt het beginsel van het gezag van gewijsde (zoals besproken in het arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, en in latere rechtspraak) verder dan het dictum van 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 rechter wordt gebracht)] of omvat het ook *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 vermeende niet-nakoming van richtlijn 2003/4 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 *issue estoppel*, op grond waarvan een nationale rechter in een nieuwe procedure betreffende een nader besluit op hetzelfde verzoek moet beletten dat een dergelijke verzoeker dat nadere besluit aanvecht op Unierechtelijke gronden die eerder zijn verworpen maar waartegen in de gegeven omstandigheden geen hoger beroep is ingesteld?
  - 4) Is voor de beantwoording van de derde vraag van belang dat i) het Hof niet is verzocht om een prejudiciële beslissing en ii) geen van beide partijen de relevante rechtspraak van het Hof onder de aandacht van de nationale rechter heeft gebracht?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### Eerste vraag

- 32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 4 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat verslagen van formele vergaderingen van de regering van een lidstaat vallen onder de uitzondering op het recht op toegang tot milieu-informatie waarin lid 1, eerste alinea, onder e), van dat artikel voorziet voor „interne mededelingen” dan wel onder de uitzondering waarin lid 2, eerste alinea, onder a), daarvan voorziet voor „handelingen van overheidsinstanties”.



- 33 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2003/4 beoogde te verzekeren dat het Unierecht verenigbaar is met het Verdrag van Aarhus, door te dien einde een algemene regeling in te voeren die ervoor moet zorgen dat elke aanvrager als bedoeld in artikel 2, punt 5, van deze richtlijn recht heeft op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor rekening van deze instanties wordt beheerd, zonder dat hij een bijzonder belang hoeft aan te tonen [arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 34 Volgens vaste rechtspraak betekent het recht op toegang tot milieu-informatie waarin richtlijn 2003/4 voorziet dat openbaarmaking van deze informatie de algemene regel zou moeten zijn en dat het overheidsinstanties slechts in bepaalde duidelijk omschreven gevallen kan worden toegestaan om een verzoek om milieu-informatie te weigeren. De uitzonderingen op het recht op toegang moeten bijgevolg restrictief worden uitgelegd, waarbij het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking dient te worden afgewogen tegen het belang dat is gediend met de weigering om de informatie openbaar te maken [zie in die zin arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 35 Artikel 4 van richtlijn 2003/4 bevat een nauwkeurige opsomming van de uitzonderingen op het recht op toegang tot milieu-informatie die de lidstaten kunnen invoeren. Voor zover die uitzonderingen daadwerkelijk zijn omgezet in nationaal recht, kunnen overheidsinstanties zich daarop beroepen om de bij hen ingediende verzoeken om informatie af te wijzen [arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 31].
- 36 Zo kunnen de lidstaten op grond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien het „interne mededelingen” betreft, rekening houdend met het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde informatie wordt gediend.
- 37 Wat het begrip „interne mededelingen” betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de term „mededeling” duidt op informatie die door een auteur wordt verstrekt aan een geadresseerde, met dien verstande dat de geadresseerde zowel een abstracte eenheid – zoals de „leden” van een bestuur of de „raad van bestuur” van een rechtspersoon – kan zijn als een bepaalde persoon die deel uitmaakt van die entiteit, zoals een functionaris of een ambtenaar [arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 37].
- 38 De term „intern” duidt op informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer deze niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek [arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 42].
- 39 Indien een overheidsinstantie beschikt over milieu-informatie die zij van een externe bron heeft ontvangen, kan deze informatie ook „intern” zijn indien zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was voor het publiek of niet aan het publiek beschikbaar had moeten worden gesteld en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen [arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 43].

- 40 Het begrip „overheidsinstantie” wordt omschreven in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4. Dit begrip omvat onder meer de „regering of een ander overheidsorgaan”.
- 41 In casu heeft het verzoek om toegang betrekking op verslagen van besprekingen van de regering die – uitgaande van de informatie waarover het Hof beschikt – in beginsel onder het begrip „interne mededelingen” kunnen vallen. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, geven deze verslagen immers in de eerste plaats informatie weer die is uitgewisseld tussen de leden van een overheidsorgaan en dus van een „overheidsinstantie”, gaat het in de tweede plaats, voor zover die verslagen binnen dit overheidsorgaan worden verspreid, om „mededelingen”, en zijn de verslagen in de derde plaats, ten slotte, gelet op het vertrouwelijke karakter dat aan dergelijke verslagen wordt toebedeeld in artikel 28, lid 4, punt 3, van de Ierse grondwet, niet bestemd om openbaar te worden gemaakt en behouden zij dus hun „interne” karakter.
- 42 Voorts kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4 bepalen dat een verzoek om toegang tot milieu-informatie kan worden geweigerd indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan het vertrouwelijke karakter van „handelingen van overheidsinstanties”, wanneer deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien.
- 43 Wat het begrip „handelingen van overheidsinstanties” betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de term „handelingen” verwijst naar het laatste stadium van besluitvormingsprocessen van overheidsinstanties die in het nationale recht duidelijk worden aangeduid als handelingen en waarvan de vertrouwelijkheid wettelijk is vastgesteld (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punten 63 en 64).
- 44 In casu staat vast dat de verslagen van besprekingen van de regering onder de vertrouwelijkheidsregeling van artikel 28, lid 4, punt 3, van de Ierse grondwet vallen. Het verzoek om een prejudiciële beslissing stelt het Hof daarentegen niet in staat om te bepalen of de verslagen waarop het verzoek om toegang van Right to Know betrekking heeft, besprekingen weergeven die zijn gevoerd in het eindstadium van een besluitvormingsproces dat naar Iers recht als een „handeling” is aangemerkt. Indien dit het geval is, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, vallen deze verslagen onder het begrip „handelingen van overheidsinstanties”.
- 45 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, is het dus niet uitgesloten dat in casu is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van zowel de uitzondering op het recht op toegang die is vastgelegd in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 als die waarin is voorzien in datzelfde artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a).
- 46 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat deze uitzonderingen niet cumulatief kunnen worden toegepast.
- 47 Artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4 moet namelijk worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van deze richtlijn. Indien daadwerkelijk aan de voorwaarden voor toepassing van de meer specifieke uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties” is voldaan, heeft de toepassing daarvan dus voorrang op de toepassing van de uitzondering voor „interne mededelingen”, die een meer algemene strekking heeft.

- 48 Naast de voorwaarden voor toepassing van deze laatste uitzondering, te weten – in essentie – dat het gaat om de overdracht van informatie uitsluitend binnen de muren van een overheidsinstantie, geldt de uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties” juist alleen wanneer de uitwisseling van informatie plaatsvindt in het laatste stadium van een besluitvormingsproces dat duidelijk is omschreven als een „handeling” en waarvan de vertrouwelijkheid wettelijk is vastgesteld.
- 49 Bovendien komen de twee uitzonderingen neer op afzonderlijke juridische regelingen.
- 50 De bescherming van „interne mededelingen” maakt het immers mogelijk om voor overheidsinstanties een beschermd ruimte te creëren om intern te beraadslagen. Het gaat hierbij om een zeer ruime uitzondering, die van toepassing kan zijn in elke fase van alle door deze instanties uitgevoerde werkzaamheden. Hieruit volgt dat, om te bepalen of de weigering van toegang tot onder deze uitzondering vallende informatie gerechtvaardigd is, de afweging van de betrokken belangen – dat wil zeggen de belangen die zich tegen openbaarmaking van de informatie verzetten en de belangen die deze rechtvaardigen – strikt moet worden geregeld [zie in die zin arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punten 50, 58 en 60].
- 51 De afwijking voor „handelingen van overheidsinstanties” ziet daarentegen alleen op informatie die in een zeer specifieke context is uitgewisseld. Zij biedt lidstaten de mogelijkheid om uitsluitend informatie te beschermen die betrekking heeft op het eindstadium van besluitvormingsprocessen van overheidsinstanties en die naar hun oordeel wegens haar bijzonder gevoelige karakter vertrouwelijk moet blijven. De reikwijdte van deze uitzondering is dus nauwkeurig bepaald en is beperkt.
- 52 Voorts heeft de Uniewetgever een beperking gesteld aan de uitzondering in artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4, teneinde bepaalde gegevens die van bijzonder belang zijn voor het publiek uitdrukkelijk daarvan uit te sluiten. Op grond van artikel 4, lid 2, tweede alinea, laatste volzin, van deze richtlijn kan de uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties” niet als grondslag dienen om een verzoek om toegang tot milieu-informatie te weigeren dat betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.
- 53 Wanneer een lidstaat artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van die richtlijn heeft omgezet en de gevraagde informatie daadwerkelijk is uitgewisseld tijdens een vertrouwelijke beraadslaging („handeling”), zodat zij binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt, staat het dus aan de bevoegde nationale autoriteiten om na te gaan of die informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. Indien dat het geval is kan de toegang tot de betrokken informatie – ook al wordt deze naar nationaal recht in beginsel als vertrouwelijk beschouwd – niet worden geweigerd tenzij zij niet kan worden gescheiden van andere informatie die in dezelfde context is uitgewisseld (zie in die zin arrest van 23 november 2016, Bayer CropScience en Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, punt 105).
- 54 Indien blijkt dat de gevraagde informatie geen betrekking heeft op emissies in het milieu, moeten de bevoegde nationale autoriteiten overeenkomstig artikel 4, lid 2, tweede alinea, tweede volzin, van richtlijn 2003/4 het met bekendmaking van deze informatie gediende openbare belang afwegen tegen het belang dat wordt gediend met een weigering daarvan.

- 55 Een dergelijke belangenafweging is ook vereist wanneer, ingeval de uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties” niet van toepassing is, de uitzondering voor „interne mededelingen” van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 van toepassing is [zie in die zin arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 58].
- 56 Ten slotte moet in herinnering worden gebracht dat de bevoegde nationale autoriteit overeenkomstig artikel 4, lid 4, van richtlijn 2003/4 altijd moet nagaan of een deel van de gevraagde informatie kan worden gescheiden van die welke onder de toepasselijke uitzondering op het recht van toegang valt, zodat zij kan overgaan tot gedeeltelijke openbaarmaking [zie in die zin arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 66].
- 57 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 4 van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat
- de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van deze richtlijn vastgelegde uitzondering voor „interne mededelingen” de informatie omvat die binnen een overheidsinstantie circuleert en die op het tijdstip van de indiening van het verzoek om toegang tot deze informatie niet buiten de muren van die instantie is terechtgekomen, in voorkomend geval nadat deze instantie de informatie heeft ontvangen en voor zover de informatie daarvóór niet beschikbaar was voor het publiek of niet aan het publiek beschikbaar had moeten worden gesteld;
  - de in artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van deze richtlijn vastgelegde uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties” alleen informatie omvat die is uitgewisseld in het kader van het eindstadium van besluitvormingsprocessen van overheidsinstanties die in het nationale recht duidelijk zijn aangeduid als handelingen en ten aanzien waarvan dit recht een wettelijke vertrouwelijkheidsplicht heeft vastgesteld, en
  - de uitzonderingen op het recht op toegang in respectievelijk artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van die richtlijn niet cumulatief kunnen worden toegepast omdat die tweede bepaling, die betrekking heeft op de bescherming van „handelingen van overheidsinstanties”, voorrang heeft boven die eerste bepaling, die betrekking heeft op de bescherming van „interne mededelingen”.

### ***Tweede tot en met vierde vraag***

#### *Opmerkingen vooraf*

- 58 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat het hoofdgeding betrekking heeft op een verzoek om toegang tot milieu-informatie dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 valt. De High Court, waarbij beroep was ingesteld tegen het besluit van 27 juni 2016 waarbij dat verzoek is afgewezen, heeft bij vonnis van 1 juni 2018 vastgesteld dat de uitzondering op het recht op toegang voor interne mededelingen van een overheidsinstantie van artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 van toepassing was en heeft vervolgens de zaak terugverwezen naar de An Taoiseach opdat deze het met bekendmaking gediende openbare belang zou afwegen tegen het belang dat wordt gediend met een weigering.

- 59 Bij een nieuw besluit van 16 augustus 2018 werd het verzoek om toegang gedeeltelijk ingewilligd. Dit besluit is het voorwerp van het hoofdgeding, in het kader waarvan Right to Know betoogt dat niet de uitzondering op het recht op toegang voor „interne mededelingen” moest worden toegepast, maar die voor „handelingen van overheidsinstanties” van artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4.
- 60 De verwijzende rechter is van oordeel dat deze laatste uitzondering inderdaad van toepassing kan zijn. Indien dit het geval is, moet de uitzondering voor interne mededelingen buiten beschouwing worden gelaten.
- 61 De verwijzende rechter licht evenwel toe dat het gezag van gewijsde van de motivering van het vonnis van de High Court van 1 juni 2018 hieraan in de weg kan staan, voor zover deze rechter daarin heeft geoordeeld dat de uitzondering voor „interne mededelingen” van toepassing was. Dit punt moet in de regel worden geacht definitief te zijn beslecht tussen partijen en kan dus niet meer worden aangevochten. Derhalve is de verwijzende rechter van oordeel dat hij zich ter beslechting van het hoofdgeding moet uitspreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van de draagwijdte die het Ierse recht toekent aan het beginsel van het gezag van gewijsde.
- 62 In dit verband moet worden herinnerd aan het belang van het beginsel van het gezag van gewijsde, zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te garanderen, is het immers van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of na afloop van de voor deze beroepen vastgestelde termijnen, niet meer opnieuw in geding kunnen worden gebracht (arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Bijgevolg gebiedt het Unierecht een nationale rechter niet om nationale procedureregels die een beslissing gezag van gewijsde verlenen buiten toepassing te laten, ook al zou op die manier een met het Unierecht onverenigbare nationale situatie kunnen worden opgeheven (arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Het Unierecht vereist dus evenmin dat een nationale rechterlijke instantie uit principe terugkomt op een in kracht van gewijsde gegane beslissing om rekening te houden met de uitlegging die het Hof aan een relevante bepaling van dat recht heeft gegeven (arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, bij gebreke van een Unieregeling ter zake, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten de wijze waarop het beginsel van het gezag van gewijsde ten uitvoer wordt gelegd een zaak van de interne rechtsorde van die staten is. Deze nadere regels mogen evenwel niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens intern recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en zij mogen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Wat dit laatste beginsel betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een onpartijdig gerecht bevestigt (arrest van 6 oktober 2015, East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 67 Dit recht komt ook tot uiting in artikel 6 van richtlijn 2003/4. Noch dit artikel, noch de andere bepalingen van deze richtlijn bevatten echter regels inzake de tenuitvoerlegging van het beginsel van het gezag van gewijsde.
- 68 Dientengevolge moet worden overwogen dat de verwijzende rechter met zijn tweede tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, in essentie wenst te vernemen of artikel 6 van richtlijn 2003/4, gelezen in het licht van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het beginsel van het gezag van gewijsde eraan in de weg staat dat een persoon die in een eerste vonnis nietigverklaring heeft verkregen van een besluit tot afwijzing van zijn verzoek om toegang tot milieu-informatie, in het kader van een geding tussen dezelfde partijen over de wettigheid van een naar aanleiding van dat eerste vonnis vastgesteld tweede besluit betreffende hetzelfde verzoek om toegang een grief inzake schending van artikel 4 van richtlijn 2003/4 opwerpt, wanneer deze grief bij het eerste vonnis is afgewezen zonder dat dit blijkt uit het dictum ervan en dit vonnis – omdat de persoon die om toegang verzoekt daar geen hoger beroep tegen heeft ingesteld – onherroepelijk is geworden.

### *Ten gronde*

- 69 Allereerst dient in herinnering te worden gebracht dat, wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, het Hof er herhaaldelijk op heeft gewezen dat ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht met inachtneming van de plaats van die bepaling in de gehele procedure, en van het verloop en de bijzondere kenmerken ervan, bij de verschillende nationale instanties. Daarbij moet rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspraak ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (zie in die zin arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 In casu wettigt niets in het dossier waarover het Hof beschikt de conclusie dat er in het Ierse rechtstelsel geen rechtsmiddelen bestaan die de bescherming van de rechten die justitiabelen aan richtlijn 2003/4 ontlenen doeltreffend verzekeren.
- 71 Integendeel, Right to Know was – zoals blijkt uit de bewoordingen van de derde vraag, gelezen in het licht van de informatie in de verwijzingsbeslissing – in staat om zich in het kader van de procedure bij de High Court, na afloop waarvan deze het vonnis van 1 juni 2018 heeft gewezen, te beroepen op schending van artikel 4 van richtlijn 2003/4 en heeft deze rechter die grief onderzocht. In het bijzonder heeft deze rechter het argument afgewezen waarmee Right to Know wilde doen vaststellen dat de gevraagde informatie onder de uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie van artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4 valt, hetgeen Right to Know en de An Taoiseach in hun bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen hebben bevestigd.
- 72 In deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat, voor zover de motivering van het vonnis van de High Court van 1 juni 2018 betreffende de niet-toepasselijkheid van laatstgenoemde bepaling naar Iers recht kracht van gewijsde heeft, dit recht geen afbreuk heeft gedaan aan de nuttige werking van het Unierecht (zie naar analogie arrest van 24 oktober 2018, XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, punten 55-57).

- 73 Aan deze vaststelling kan niet worden afgedaan door het feit dat de High Court in de procedure die heeft geleid tot het vonnis van 1 juni 2018, ervan heeft afgezien om het Hof prejudiciële vragen te stellen uit hoofde van artikel 267 VWEU.
- 74 Dienaangaande dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 267 VWEU de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid toekent om zich tot het Hof te wenden indien zij van oordeel zijn dat een bij hen aanhangig geding vragen over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van Unierecht oproept waarover ter beslechting van het hun voorgelegde geschil moet worden beslist. De nationale rechterlijke instanties zijn dus bevoegd – en in voorkomend geval verplicht – om een prejudiciële vraag te stellen zodra zij ambtshalve of op verzoek van partijen vaststellen dat in het geding ten gronde een in de eerste alinea van dat artikel bedoelde vraag rijst (arrest van 30 april 2020, *Blue Air – Airline Management Solutions*, C-584/18, EU:C:2020:324, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 75 Bovendien kunnen particulieren die schade hebben geleden door de schending van hun door het Unierecht verleende rechten als gevolg van een beslissing van een rechter in laatste aanleg, de betrokken lidstaat aansprakelijk stellen, mits de schending voldoende gekwalificeerd is en er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen die schending en de door de benadeelde partij geleden schade (arrest van 7 juli 2022, *F. Hoffmann-La Roche e.a.*, C-261/21, EU:C:2022:534, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 76 De erkenning van het beginsel van staatsaansprakelijkheid voor beslissingen van een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie heeft echter op zich niet tot gevolg dat het gezag van gewijsde van dergelijke beslissingen wordt aangetast. In ieder geval vereist het beginsel van staatsaansprakelijkheid – dat inherent is aan de rechtsorde van de Unie – dat de geleden schade wordt vergoed, maar niet dat de rechterlijke beslissing die deze schade heeft veroorzaakt wordt herzien (zie in die zin arresten van 30 september 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 39, en 9 september 2015, *Ferreira da Silva e Brito e.a.*, C-160/14, EU:C:2015:565, punt 55).
- 77 Wanneer een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie haar verplichting om een prejudiciële vraag te stellen niet nakomt, en, a fortiori, wanneer wordt verzuimd om een dergelijke vraag te stellen in het kader van een procedure bij een rechterlijke instantie die niet in laatste aanleg uitspraak doet, brengt dat bijgevolg niet de verplichting mee om het gezag van gewijsde van rechterlijke beslissingen opzij te schuiven.
- 78 Niettemin dient in herinnering te worden gebracht dat, wanneer de toepasselijke nationale procedureregels bepalen dat de nationale rechter onder bepaalde voorwaarden kan terugkomen op een in gezag van gewijsde gegane beslissing om een situatie met het nationale recht verenigbaar te maken, die mogelijkheid, gelet op de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, ook moet bestaan – mits aan die voorwaarden is voldaan – om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie weer in overeenstemming te brengen met het Unierecht (zie in die zin arrest van 10 juli 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 62).
- 79 Dienaangaande blijkt uit punt 54 van de conclusie van de advocaat-generaal dat de Ierse rechters in bijzondere omstandigheden daadwerkelijk een discretionaire bevoegdheid hebben om een partij in een geding toe te staan om een kwestie aan de orde te stellen die reeds in een eerdere procedure in haar nadeel is beslecht, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

- 80 In voorkomend geval, en voor zover in casu is voldaan aan de voorwaarden waaraan de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid volgens het Ierse recht is onderworpen, is de verwijzende rechter verplicht daarvan gebruik te maken indien hij vaststelt dat, anders dan blijkt uit het vonnis van de High Court van 1 juni 2018, de gevraagde informatie niet valt onder de uitzondering op het recht op toegang tot milieu-informatie voor „interne mededelingen”.
- 81 Zoals de advocaat-generaal in essentie heeft opgemerkt in de punten 56 tot en met 58 van haar conclusie, kan het – in het Ierse rechtstelsel – voor de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid relevant zijn dat een partij niet de mogelijkheid heeft gehad om hoger beroep in te stellen tegen een vonnis waarvan een vaststelling gezag van gewijsde heeft. Het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of Right to Know daadwerkelijk de mogelijkheid had om hoger beroep in te stellen tegen de vaststelling in het vonnis van de High Court van 1 juni 2018 dat het verzoek om toegang tot milieu-informatie van 8 maart 2016 onder de uitzondering voor „interne mededelingen” valt. Zo niet, dan vereisen het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel dat de verwijzende rechter gebruikmaakt van zijn discretionaire bevoegdheid.
- 82 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de tweede tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 6 van richtlijn 2003/4, gelezen in het licht van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het beginsel van het gezag van gewijsde eraan in de weg staat dat een persoon die in een eerste vonnis nietigverklaring heeft verkregen van een besluit tot afwijzing van zijn verzoek om toegang tot milieu-informatie, in het kader van een geding tussen dezelfde partijen over de wettigheid van een naar aanleiding van dat eerste vonnis vastgesteld tweede besluit betreffende hetzelfde verzoek om toegang een grief inzake schending van artikel 4 van richtlijn 2003/4 opwerpt, wanneer deze grief bij het eerste vonnis is afgewezen zonder dat dit blijkt uit het dictum ervan en dit vonnis – omdat de persoon die om toegang verzoekt daar geen hoger beroep tegen heeft ingesteld – onherroepelijk is geworden. Voor zover de toepasselijke nationale procedureregels dit toestaan, moet de nationale rechter de betrokkene evenwel toestaan om die grief aan te voeren teneinde de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie in voorkomend geval weer in overeenstemming te brengen met het Unierecht.

## **Kosten**

- 83 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 4 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**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

- de in artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), van richtlijn 2003/4 vastgelegde uitzondering voor „interne mededelingen” de informatie omvat die binnen een**



overheidsinstantie circuleert en die op het tijdstip van de indiening van het verzoek om toegang tot deze informatie niet buiten de muren van die instantie is terechtgekomen, in voorkomend geval nadat deze instantie de informatie heeft ontvangen en voor zover de informatie daarvóór niet beschikbaar was voor het publiek of niet aan het publiek beschikbaar had moeten worden gesteld;

- de in artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van deze richtlijn vastgelegde uitzondering voor „handelingen van overheidsinstanties” alleen informatie omvat die is uitgewisseld in het kader van het eindstadium van besluitvormingsprocessen van overheidsinstanties die in het nationale recht duidelijk zijn aangeduid als handelingen en ten aanzien waarvan dit recht een wettelijke vertrouwelijkheidsplicht heeft vastgesteld, en
- de uitzonderingen op het recht op toegang in respectievelijk artikel 4, lid 1, eerste alinea, onder e), en artikel 4, lid 2, eerste alinea, onder a), van die richtlijn niet cumulatief kunnen worden toegepast omdat die tweede bepaling, die betrekking heeft op de bescherming van „handelingen van overheidsinstanties”, voorrang heeft boven die eerste bepaling, die betrekking heeft op de bescherming van „interne mededelingen”.

2) Artikel 6 van richtlijn 2003/4, gelezen in het licht van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel,

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan het beginsel van het gezag van gewijsde eraan in de weg staat dat een persoon die in een eerste vonnis nietigverklaring heeft verkregen van een besluit tot afwijzing van zijn verzoek om toegang tot milieu-informatie, in het kader van een geding tussen dezelfde partijen over de wettigheid van een naar aanleiding van dat eerste vonnis vastgesteld tweede besluit betreffende hetzelfde verzoek om toegang een grief inzake schending van artikel 4 van richtlijn 2003/4 opwerpt, wanneer deze grief bij het eerste vonnis is afgewezen zonder dat dit blijkt uit het dictum ervan en dit vonnis – omdat de persoon die om toegang verzoekt daar geen hoger beroep tegen heeft ingesteld – onherroepelijk is geworden. Voor zover de toepasselijke nationale procedureregels dit toestaan, moet de nationale rechter de betrokkene evenwel toestaan om die grief aan te voeren teneinde de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie in voorkomend geval weer in overeenstemming te brengen met het Unierecht.

ondertekeningen