



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

15 april 2021 \*

„Prejudiciële verwijzing – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2003/4/EG – Recht op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken – Artikel 2, punt 2 – Begrip ‚overheidsinstantie‘ – Organen of instellingen die optreden in een rechterlijke hoedanigheid – Informatie die is opgenomen in het dossier van een afgesloten gerechtelijke procedure”

In zaak C-470/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 21 mei 2019, ingekomen bij het Hof op 17 juni 2019, in de procedure

**Friends of the Irish Environment Ltd**

tegen

**Commissioner for Environmental Information,**

in tegenwoordigheid van:

**Courts Service of Ireland,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, M. Ilešič, waarnemend rechter van de Eerste kamer, M. Safjan en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 september 2020,

\* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

- Friends of the Irish Environment Ltd, vertegenwoordigd door J. Kenny, BL, O. Clarke en A. Jackson, solicitors, en J. Healy, SC,
- de Commissioner for Environmental Information, vertegenwoordigd door F. Valentine, BL, E. Egan, SC, en R. Minch, solicitor,
- de Courts Service of Ireland, vertegenwoordigd door C. Donnelly, BL, B. Murray en M. Collins, SC, en M. Costelloe en H. Gibbons, solicitors,
- Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door A. Carroll, BL, en C. Toland, SC,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Krawczyk als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en C. Cunniffe als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 december 2020,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punt 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 (PB 2003, L 41, blz. 26).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Friends of the Irish Environment Ltd en de Commissioner for Environmental Information (commissaris voor milieu-informatie, Ierland) inzake de toegang tot het dossier van een gerechtelijke procedure van een afgesloten zaak.

### **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 2, punt 2, het volgende:

„[...] onder ‚overheidsinstantie’ [wordt] verstaan:

- a) overheid op nationaal, regionaal of ander niveau;
- b) natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;

c) alle andere natuurlijke of rechtspersonen die openbare verantwoordelijkheden of functies hebben, of openbare diensten verlenen, met betrekking tot het milieu, onder toezicht van een orgaan of persoon vallend onder het bovenstaande onder a) of b);

[...]

Deze begripsomschrijving omvat geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid.”

4 Artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat elke partij bij dit verdrag moet waarborgen dat, met inachtneming van een aantal voorbehouden, overheidsinstanties, in antwoord op een verzoek om milieu-informatie, deze informatie beschikbaar stellen aan het publiek, binnen het kader van de nationale wetgeving.

5 Artikel 4, lid 4, van het Verdrag van Aarhus preciseert:

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

[...]

c) de rechtspleging, de mogelijkheid van een persoon een eerlijk proces te verkrijgen of de bevoegdheid van een overheidsinstantie om een onderzoek te verrichten van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard;

[...]

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.”

### ***Unierecht***

6 De overwegingen 1, 5, 11 en 16 van richtlijn 2003/4 luiden als volgt:

„(1) Een verruimde toegang van het publiek tot milieu-informatie en verspreiding van die informatie dragen bij tot een verhoogd milieubewustzijn, een vrije gedachtewisseling, een doeltreffender deelneming van het publiek aan de milieubesluitvorming en, uiteindelijk, tot een beter milieu.

[...]

(5) [...] Met het oog op de sluiting van [het Verdrag van Aarhus] door de Europese Gemeenschap dienen de bepalingen ervan in overeenstemming te zijn met het Gemeenschapsrecht.

[...]

- (11) Om rekening te houden met het beginsel van artikel 6 van het Verdrag dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, moet de definitie van overheidsinstantie zo worden verruimd dat hieronder de regerings- of andere overheidsorganen op nationaal, regionaal of lokaal niveau vallen, ongeacht of deze specifieke verantwoordelijkheden voor het milieu hebben. De definitie dient eveneens zo te worden verruimd dat eronder vallen: andere personen of organen die naar nationaal recht openbare bestuursfuncties met betrekking tot het milieu uitoefenen, alsmede andere personen of organen die onder hun toezicht openbare verantwoordelijkheden of functies met betrekking tot het milieu uitoefenen.

[...]

- (16) 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. [...]"

7 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„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, en
- b) te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid. Te dien einde wordt het gebruik van met name computertelecommunicatie en/of elektronische technologie, voor zover beschikbaar, bevorderd.”

8 Artikel 2, punt 2, van die richtlijn luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. ‚overheidsinstantie‘:

- a) een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;
- b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;
- c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

De lidstaten kunnen bepalen dat deze begripsomschrijving niet slaat op instellingen of organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid. Deze instellingen of organen kunnen zij van de begripsomschrijving uitsluiten, wanneer hun constitutionele bepalingen [op de datum van de vaststelling van deze richtlijn] niet in een beroepsprocedure in de zin van artikel 6 voorzien”.

- 9 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren.”

- 10 Naast artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/4, op grond waarvan de lidstaten in bepaalde gevallen een verzoek om milieu-informatie kunnen weigeren, biedt ook artikel 4, lid 2, van deze richtlijn de lidstaten die mogelijkheid, in de hiernavolgende bewoordingen:

„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:

[...]

- c) de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen;

[...]

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.

[...]”

- 11 Volgens artikel 6 van richtlijn 2003/4, met als opschrift „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***

- 12 De European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 [EG-regelingen uit 2007 tot en met 2018 (toegang tot milieu-informatie)] (hierna: „TMI-regelingen”) zetten richtlijn 2003/4 om in Iers recht.
- 13 Artikel 2, punt 2, van die richtlijn is hoofdzakelijk omgezet bij regulation 3, lid 1, van de TMI-regelingen.

- 14 Volgens regulation 3, lid 2, van de TMI-regelingen zijn organen die „optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid”, uitgesloten van de definitie van overheidsinstanties.

### **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

- 15 Op 25 februari 2016 heeft de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) uitspraak gedaan in de zaak X & Y/An Bord Pleanala. Tegen deze beslissing is geen hoger beroep ingesteld. Die zaak betrof de betwisting van een bouwvergunning die werd toegekend voor de bouw van windturbines in het graafschap Cork (Ierland).
- 16 Op 9 juli 2016 heeft Friends of the Irish Environment de Central Office of the High Court (griffie van de High Court, Ierland), waarvan het beheer is opgedragen aan een door de Courts Service of Ireland (Ierse organisatie voor dienstverlening op het gebied van de rechtspleging) (hierna: „Courts Service”) benoemde griffier, schriftelijk verzocht om afschriften van de conclusies, getuigenverklaringen, bewijzen en schriftelijke opmerkingen van alle partijen, evenals van de eindbeschikkingen in die zaak. Dit verzoek werd ingediend krachtens het Verdrag van Aarhus en de bij de TMI-regelingen in Iers recht omgezette richtlijn 2003/4.
- 17 De Courts Service heeft het verzoek van verzoekster in het hoofdgeding bij beslissing van 13 juli 2016 afgewezen. Deze beslissing was onder andere gebaseerd op het feit dat de TMI-regelingen zich niet uitstrekken tot gerechtelijke procedures of tot de in dergelijke procedures overgelegde stukken.
- 18 Op 18 juli 2016 heeft verzoekster in het hoofdgeding de Courts Service verzocht om die beslissing te herzien. Omdat zij geen antwoord ontving, heeft zij zich op 15 september 2016 met een verzoek tot toetsing gewend tot de Commissioner for Environmental Information.
- 19 Op 19 juni 2017 heeft de Commissioner for Environmental Information verzoekster in het hoofdgeding schriftelijk medegedeeld dat er reeds uitspraak was gedaan in een soortgelijke zaak, namelijk zaak CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service. Hij beklemtoonde echter dat iedere zaak ten gronde wordt beoordeeld, en vroeg verzoekster in het hoofdgeding hem mee te delen welke redenen een andere beslissing zouden rechtvaardigen met betrekking tot haar verzoek om toegang tot het gerechtelijk dossier in de zaak X & Y/An Bord Pleanala.
- 20 In haar antwoord van 26 juli 2017 heeft verzoekster in het hoofdgeding te kennen gegeven dat zij vasthield aan de in haar verzoek om toetsing aangevoerde redenen en zij daaraan de door An Taisce in de eerdere zaak aangevoerde redenen toevoegde.
- 21 Bij besluit van 31 juli 2017 heeft de Commissioner for Environmental Information dat verzoek om toetsing afgewezen. Hij concludeerde dat de Courts Service de opgevraagde dossiers bewaarde en daarbij namens de rechterlijke instantie optrad in een „rechterlijke hoedanigheid”. Voorts was hij van mening dat de Courts Service, wanneer hij optreedt in een dergelijke hoedanigheid, geen „overheidsinstantie” in de zin van regulation 3, lid 1, van de TMI-regelingen was.
- 22 Verzoekster in het hoofdgeding is tegen deze beslissing opgekomen bij de High Court, waarbij zij in wezen aanvoert dat de in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 vastgestelde en in regulation 3, lid 2, van de TMI-regelingen omgezette uitzondering ten gunste van organen of instellingen „die optreden in een rechterlijke hoedanigheid”, niet geldt voor dossiers van afgesloten zaken.

- 23 Aangezien de High Court twijfels heeft over de juiste uitlegging van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4, heeft deze rechterlijke instantie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„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, punt 2, van richtlijn [2003/4]?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 24 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat van de daarin aan de lidstaten geboden mogelijkheid om „organen of instellingen die optreden in een rechterlijke hoedanigheid” niet aan te merken als „overheidsinstanties”, slechts kan worden gebruikgemaakt voor zover het gaat om informatie die is opgenomen in dossiers van lopende gerechtelijke procedures, met uitsluiting van afgesloten procedures.
- 25 Dienaangaande dient erop te worden gewezen dat allereerst moet worden vastgesteld of de rechterlijke instanties en de natuurlijke of rechtspersonen die onder hun toezicht staan, „overheidsinstanties” in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 zijn en dus binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.
- 26 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de Europese Unie, door tot het Verdrag van Aarhus toe te treden, de verbintenis is aangegaan om – in de werkingssfeer van het recht van de Unie – een principiële toegang te waarborgen tot milieu-informatie die in het bezit is van overheidsinstanties (arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Door richtlijn 2003/4 vast te stellen beoogde de wetgever van de Unie te verzekeren dat het recht van de Unie met dit verdrag verenigbaar is, zodat de Gemeenschap verdragsluitende partij bij dat verdrag kon worden. Te dien einde heeft hij een algemene regeling ingevoerd die ervoor moet zorgen dat elke natuurlijke of rechtspersoon van een lidstaat recht op toegang heeft tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor rekening van deze instanties wordt beheerd, zonder dat deze persoon een bijzonder belang hoeft aan te tonen (arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Onderstreept moet tevens worden dat het door richtlijn 2003/4 gewaarborgde recht op toegang slechts geldt voor zover de gevraagde informatie onder de in deze richtlijn vastgestelde voorschriften betreffende de toegang van het publiek valt, wat met name vooronderstelt dat deze gegevens milieu-informatie vormen in de zin van artikel 2, punt 1, van deze richtlijn, hetgeen de verwijzende rechter dient te verifiëren met betrekking tot het hoofdgeding (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 32).
- 29 Voorts moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak zowel de eenvormige toepassing van het recht van de Unie als het gelijkheidsbeginsel vereist dat de bewoordingen van een bepaling van het recht van de Unie die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normalerwijs in de gehele Unie autonoom

en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling [zie met name arrest van 20 januari 2021, Land Baden-Württemberg (Interne mededelingen), C-619/19, EU:C:2021:35, punt 34].

- 30 Na deze inleidende opmerkingen dient te worden vastgesteld dat volgens de begripsomschrijving van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2003/4, als „overheidsinstanties”, die als zodanig onderworpen zijn aan de verplichting om het publiek toegang te verlenen tot milieu-informatie waarover zij beschikken, de organen en instellingen moeten worden aangemerkt die vallen onder „een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau”, alsmede natuurlijke of rechtspersonen die naar nationaal recht „openbare bestuursfuncties [...] uitoefen[en], met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu”. Volgens artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder c), van deze richtlijn is eveneens een overheidsinstantie een natuurlijke of rechtspersoon „die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent”.
- 31 Artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 heeft op zijn beurt tot doel de lidstaten in staat te stellen met name regels vast te stellen om het goede verloop van gerechtelijke procedures te verzekeren, door hun de mogelijkheid te bieden organen of instellingen die aan de definitie van het begrip „overheidsinstantie” in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van deze richtlijn voldoen, van de werkingssfeer van deze richtlijn uit te sluiten wanneer zij optreden „in een rechterlijke hoedanigheid”.
- 32 Ten slotte bepaalt artikel 2, punt 2, tweede alinea, tweede volzin, van richtlijn 2003/4 dat de lidstaten deze organen of instellingen van de begripsomschrijving „overheidsinstanties” die in de eerste alinea van dat artikel 2, punt 2, is neergelegd, kunnen uitsluiten wanneer hun constitutionele bepalingen op de datum van de vaststelling van deze richtlijn niet voorzagen in een beroepsprocedure in de zin van artikel 6 van deze richtlijn. Artikel 2, punt 2, tweede alinea, tweede volzin, van richtlijn 2003/4, dat het bijzondere geval dient te regelen van bepaalde nationale instanties waarvan de beslissingen niet conform de bij de richtlijn gestelde vereisten in rechte konden worden aangevochten op het tijdstip waarop deze richtlijn werd vastgesteld, heeft evenwel noch tot doel, noch tot gevolg, de mogelijkheid van de lidstaten om de organen of instellingen die in een wetgevende of rechterlijke hoedanigheid optreden van de werkingssfeer van deze richtlijn uit te sluiten, aan beperkingen te onderwerpen. Die mogelijkheid is overigens zonder enig voorbehoud in het Verdrag van Aarhus zelf opgenomen (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punten 45-48).
- 33 Uit artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4, in zijn geheel beschouwd, volgt dat de in artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, ervan aan de lidstaten geboden mogelijkheid om de organen en instellingen die „optreden in een rechterlijke hoedanigheid” uit te sluiten van het begrip „overheidsinstantie”, welke mogelijkheid functioneel moet worden uitgelegd (zie naar analogie arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 49), slechts betrekking kan hebben op de organen en instellingen die voldoen aan de institutionele definitie van het begrip „overheidsinstantie” zoals neergelegd in artikel 2, punt 2, eerste alinea, van die richtlijn. Dat de door deze definitie gestelde vereisten zijn vervuld, is immers een onontbeerlijke voorwaarde om gebruik te kunnen maken van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4.



- 34 Zowel uit het Verdrag van Aarhus zelf als uit richtlijn 2003/4, die ertoe strekt dit verdrag ten uitvoer te leggen in het recht van de Unie, blijkt dat de opstellers ervan, door van „overheidsinstanties” te gewagen, niet de rechterlijke instanties – in het bijzonder de rechters – voor ogen hadden maar wel, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, uitsluitend bestuurlijke overheden aangezien het deze overheden zijn die in de staten gewoonlijk over milieu-informatie beschikken in de uitoefening van hun functies (zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 40).
- 35 Het is immers duidelijk dat rechterlijke instanties geen deel uitmaken van het bestuur of van andere overheidsorganen als bedoeld in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4. Zij kunnen evenmin worden gelijkgesteld met de in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van deze richtlijn vermelde natuurlijke of rechtspersoon die „openbare bestuursfuncties [...] uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu”, waarmee wordt verwezen naar de organen of instellingen die – hoewel zij geen deel uitmaken van de overheidsorganen als bedoeld in eerstgenoemde bepaling – functies uitoefenen die vallen onder de uitvoerende bevoegdheid of hiermee samengaan en verband houden met het milieu. Artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder c), van deze richtlijn ziet dan weer uitsluitend op personen of organen die handelen onder toezicht van een orgaan of een instelling zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a) en b), en die belast zijn met openbare verantwoordelijkheden of functies met betrekking tot het milieu, zodat het noch rechterlijke instanties noch, a fortiori, de onder hun toezicht staande natuurlijke of rechtspersonen kan omvatten.
- 36 Deze uitlegging vindt steun in de doelstelling die de Uniewetgever nastreefde bij de vaststelling van richtlijn 2003/4, gelezen in het licht van het Verdrag van Aarhus. Zoals uit overweging 1 en artikel 1 van deze richtlijn blijkt, beoogt deze richtlijn immers een verruimde toegang van het publiek tot milieu-informatie en een doeltreffender deelneming van het publiek aan de besluitvorming ter zake te bevorderen, met het oog bij te dragen tot een betere besluitvorming en een doeltreffender toepassing ervan en uiteindelijk tot een beter milieu.
- 37 Ook al impliceert de uitvoering van deze doelstelling dat de bestuurlijke overheden het publiek toegang verlenen tot de milieu-informatie waarover zij beschikken, teneinde rekenschap te geven van de beslissingen die zij op dit gebied nemen en de burgers bij de vaststelling ervan te betrekken, dit ligt anders voor de conclusies en andere stukken die worden opgenomen in de dossiers van gerechtelijke procedures in milieuzaken, aangezien het niet de bedoeling van de Uniewetgever was de voorlichting van het publiek betreffende gerechtelijke procedures en de deelneming van het publiek aan de beslissingspraktijk op dit gebied te versterken.
- 38 De Uniewetgever heeft bij de vaststelling van richtlijn 2003/4 immers rekening gehouden met de diversiteit van de regels in de lidstaten met betrekking tot de toegang van burgers tot informatie die is opgenomen in gerechtelijke dossiers, zoals blijkt uit artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, en artikel 4, lid 2, onder c) van deze richtlijn, die respectievelijk de lidstaten de mogelijkheid bieden om de organen en instellingen die aan de definitie van „overheidsinstantie” voldoen en die, zoals bepaalde onafhankelijke bestuurlijke overheden, in bepaalde gevallen in een rechterlijke hoedanigheid moeten optreden zonder dat zij zelf een rechterlijke instantie zijn, uit te sluiten van de werkingssfeer van deze richtlijn (zie naar analogie, met betrekking tot een ministerie dat in een wetgevende hoedanigheid moest optreden zonder zelf deel uit te maken van de wetgevende macht, arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, punt 49), en om af te wijken van het beginsel van toegang van de burger tot milieu-informatie die in het bezit is van „overheidsinstanties” wanneer de openbaarmaking van die informatie afbreuk

zou kunnen doen aan „de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen”.

- 39 Artikel 6 van richtlijn 2003/4 heeft zijnerzijds uitsluitend betrekking op de toegang tot de rechter voor burgers die de rechten willen doen gelden die zij ontleen aan de bepalingen van deze richtlijn die hun met name de mogelijkheid bieden op te komen tegen beslissingen tot weigering van toegang tot milieu-informatie die hun eventueel worden tegengeworpen.
- 40 Uit het voorgaande volgt dat, bij gebreke van een uitdrukkelijke vermelding in die zin in richtlijn 2003/4, de rechterlijke instanties en de onder hun toezicht staande natuurlijke of rechtspersonen geen „overheidsinstanties” in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van deze richtlijn zijn. Zij vallen dus niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn en zijn derhalve niet onderworpen aan de in deze richtlijn neergelegde verplichting om het publiek toegang te verlenen tot milieu-informatie waarover zij beschikken. In die omstandigheden staat het uitsluitend aan de lidstaten om in voorkomend geval te voorzien in een recht van toegang van het publiek tot informatie in gerechtelijke dossiers en om de wijze van uitoefening van dat recht vast te stellen.
- 41 Anders dan voor het Hof is betoogd, hoeft dus niet te worden nagegaan of het toezicht op de toegang tot gerechtelijke dossiers onder het begrip „optreden in een rechterlijke hoedanigheid” in de zin van artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 valt, en hoeft evenmin een onderscheid te worden gemaakt naargelang de dossiers waarin de gevraagde informatie is opgenomen, betrekking hebben op lopende procedures, op afgesloten procedures dan wel op procedures die kunnen worden heropend.
- 42 In dat verband kan de toepassing naar analogie van de oplossing waartoe het Hof in het arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punten 54-58), is gekomen, niet tot een andere conclusie leiden, aangezien het in de zaak die aanleiding tot dat arrest heeft gegeven ging om de toegang tot informatie die in het bezit was van een „overheidsinstantie” in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4. Dat geldt evenzeer voor de oplossing waartoe het Hof is gekomen in de arresten van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P, EU:C:2010:541), en 18 juli 2017, Commissie/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), die betrekking hadden op de toegang van het publiek tot documenten inzake procedures voor de rechterlijke instanties van de Unie. Die toegang wordt immers geregeld door Unierechtelijke bepalingen waarvan de inhoud substantieel verschilt van de inhoud van de bepalingen waarvan in de onderhavige zaak om uitlegging wordt verzocht.
- 43 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het hoofdgeding betrekking heeft op het verzoek van een niet-gouvernementele organisatie, Friends of the Irish Environment, om toegang tot milieu-informatie die zou zijn opgenomen in het gerechtelijke dossier van een afgesloten procedure, welk dossier op de datum van dat verzoek in het bezit was van de Courts service. Volgens de door dit orgaan bij het Hof ingediende opmerkingen is dit belast met de opslag, het archiveren en het beheer van gerechtelijke dossiers, namens en onder toezicht van de betrokken rechterlijke instantie. Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met de in de punten 30 tot en met 40 van het onderhavige arrest verstrekte preciseringen, na te gaan of dit orgaan als een „overheidsinstantie” in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4 moet worden beschouwd, waardoor de toegang tot milieu-informatie in de dossiers waarover het beschikt binnen de werkingssfeer van deze richtlijn zou vallen, dan wel of het,

aangezien het nauw verbonden is met de Ierse rechterlijke instanties onder wier toezicht het staat, net zoals die rechterlijke instanties ook een rechterlijke overheid is, zodat het integendeel niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn zou vallen.

- 44 Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 aldus moet worden uitgelegd dat het niet de toegang regelt tot milieu-informatie die is opgenomen in gerechtelijke dossiers, aangezien noch de rechterlijke instanties, noch de organen of instellingen die onder hun toezicht staan en aldus nauwe banden met hen onderhouden, „overheidsinstanties” in de zin van die bepaling zijn, en zij bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

### **Kosten**

- 45 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 2, punt 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, moet aldus worden uitgelegd dat het niet de toegang regelt tot milieu-informatie die is opgenomen in gerechtelijke dossiers, aangezien noch de rechterlijke instanties, noch de organen of instellingen die onder hun toezicht staan en aldus nauwe banden met hen onderhouden, „overheidsinstanties” in de zin van die bepaling zijn, en zij bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.**

ondertekeningen