MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. december 3.[1]

C-470/19. sz. ügy

Friends of the Irish Environment Ltd
kontra
Commissioner for Environmental Information,
a Courts Service of Ireland
részvételével

(a High Court [felsőbíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz való hozzáférés – Aarhusi Egyezmény – 2003/4/EK irányelv – A »bírói minőségben való eljárás« fogalma”

I. Bevezetés

1. A Friends of the Irish Environment Ltd nem kormányzati szervezet. A szervezet a szélturbinák Cork megyében (Írország) történő építésére irányuló építési engedéllyel kapcsolatos, már befejezett ügyben kérte harmadik félként a bírósági nyilvántartásokhoz való hozzáférést. A kérelmet elutasították. Az elutasító határozat megállapította, hogy a bírósági nyilvántartást vezető intézmény, amely a nemzeti jog szerint a Courts Service of Ireland (bírósági hivatal, Írország), a bíróság nevében „bírói minőségben” járt el. E szervezet ilyen minőségben eljárva nem volt a 2003/4/EK irányelv[2] értelmében vett hatóság.

2. Ebben az összefüggésben a High Court (felsőbíróság, Írország) a „bírói minőség” fogalmának tartalmára keresi a választ a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében vett „hatóság” fogalmának meghatározása céljából. Tágabb értelemben felmerül a kérdés, hogy a bíróságokra milyen mértékben vonatkoznak az ezen irányelv és ekképpen az Aarhusi Egyezmény által arra vonatkozóan előírt kötelezettségek, hogy kérésre hozzáférést biztosítsanak a nyilvánosság számára a környezeti információkhoz.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. kötet, 7. fejezet, 375. o.).

II. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

3. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény (Aarhusi Egyezmény; kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény) egy nemzetközi egyezmény, amely a környezeti ügyek tekintetében jogokat biztosít a nyilvánosságnak és kötelezettségeket ró a felekre és a közigazgatási hatóságokra az információkhoz való hozzáférésre, a nyilvánosság részvételére és az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozóan. Az egyezményt az akkori Európai Közösség írta alá, majd a 2005/370/EK tanácsi határozat [3] hagyta jóvá.

4. Az egyezmény preambuluma többek között a következőképpen rendelkezik:

„Kívánva ezért a környezettel kapcsolatos ügyekben a döntéshozatal számonkérhetőségének és átláthatóságának elmélyítését, ezzel a döntések támogatottságának megerősítését a nyilvánosság részéről,

Felismerve a szükségességét annak, hogy az átláthatóság a kormányzat minden ágazatában érvényesüljön, és a jogalkotó testületeket is felhívva arra, hogy eljárásaik során alkalmazzák a jelen Egyezmény elveit.”

5. Az Aarhusi Egyezmény 2. cikke az alábbiak szerint határozza meg a „hatóság” fogalmát:

„a) az országos, regionális és egyéb szintű kormányzat[…];

b) a nemzeti jog értelmében közigazgatási funkciót, ezen belül a környezethez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket teljesítő, tevékenységeket és szolgáltatásokat végző természetes és jogi személyek[…];

c) bármely más, a fenti b) és c) albekezdésekben említett testület vagy személy ellenőrzése alatt állami feladatot vagy funkciót ellátó, vagy a környezettel kapcsolatos állami szolgáltatást nyújtó természetes és jogi személyek[…];

d) minden olyan, a 17. cikkben említett regionális gazdasági integrációs szervezet intézményei[…], amely ezen Egyezményhez csatlakozó Fél.

A fenti meghatározás nem tartalmazza azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el.”

B. Az uniós jog

6. A 2003/4 irányelv felváltotta a 90/313/EGK tanácsi irányelvet [4] az uniós jognak az Aarhusi Egyezmény szövegéhez való igazítása és a hatóságok rendelkezésére álló környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó tagállami jogszabályok közötti eltérések felszámolása érdekében. [5]

3 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről szóló, 2005. február 17-i tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény).

4 A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i tanácsi irányelv (HL 1990. L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.).

5 A 2003/4 irányelv (6) és (7) preambulumbekezdése.

7. A 2003/4 irányelv 1. cikke alapján az irányelv célja „a hatóságok birtokában lévő vagy számukra tárolt környezeti információkhoz jutás [helyesen: környezeti információkhoz való hozzáférés] jogának biztosítása, és e jog gyakorlására vonatkozó alapfeltételek és gyakorlati szabályok meghatározása” (az 1. cikk a) pontja), valamint „annak biztosítása, hogy a környezeti információkat a nyilvánosság számára fokozatosan bővülő körűen hozzáférhetővé teszik és terjesztik annak érdekében, hogy a környezeti információkat terjesszék, és a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körben hozzáférhetővé tegyék” (az 1. cikk b) pontja).

8. Ugyanezen irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében:

„»Hatóság«:

a) a kormányzat vagy más közigazgatási szerv, beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket;

b) a nemzeti jog értelmében közigazgatási feladatokat – így a környezethez kapcsolódó egyedi feladatokat, tevékenységeket és szolgáltatásokat – ellátó bármely természetes vagy jogi személy; és

c) az a) vagy b) pont alá tartozó jogi vagy természetes személy ellenőrzése alatt a környezethez kapcsolódóan közfeladatokat és -funkciókat ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó bármely természetes vagy jogi személy.

A tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy ez a meghatározás ne foglalja magában a bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szerveket vagy intézményeket. Ha alkotmányos rendelkezéseik ezen irányelv elfogadásának időpontjában nem rendelkeznek a 6. cikk értelmében történő felülvizsgálati eljárásról, a tagállamok e szerveket vagy intézményeket kivehetik a meghatározás köréből.”

C. A nemzeti jog

9. A European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007–2018 (az Európai Közösségek környezeti információhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseiről szóló rendeletek) (S.I. No 133 of 2007 és S.I. No 309 of 2018; 2007. évi 133. sz. rendelet és 2018. évi 309. sz. rendelet; a továbbiakban: AIE-rendeletek) ültetik át az ír jogba a 2003/4/EK irányelv rendelkezéseit. E rendeletek 3. rendeletének 1. pontja ülteti át ezen irányelv 2. cikkének 2. pontját.

10. Az AIE-rendeletek 3. rendeletének 2. pontja értelmében Írország a „hatóság” fogalmából kizár „minden bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szervet”.

III. A tényállás, a nemzeti eljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11. 2016. február 25-én a High Court (felsőbíróság) meghozta ítéletét a Balz & Heubach kontra An Bord Pleanala ügyben ([2016] IEHC 134]). Ez az ügy szélturbinák Cork megyében (Írország) való építésére vonatkozóan egy állami szerv által kiadott építési engedély megadásának vitatására vonatkozott.

12. 2016. július 9-én a Friends of the Irish Environment (a továbbiakban: felperes) írásban a Central Office of the High Courthoz (felsőbíróság központi hivatala, Írország) fordult, hogy a valamennyi fél által ez ügyben benyújtott beadványokról, eskü alatt tett nyilatkozatokról, bizonyítékokról és írásbeli észrevételekről, valamint a jogerős határozatokról (a továbbiakban: bírósági nyilvántartás) másolatát kérjen. A felperes a kérelmet az Aarhusi Egyezmény, a 2003/4 irányelv és az AIE-rendeletek alapján terjesztette elő. Az említett kérelem benyújtásakor nem volt folyamatban a Balz & Heubach kontra An Bord Pleanala ítélet ellen fellebbezés.

13. A felsőbíróság központi hivatalának vezetése az Írország bírósági hivatala (a továbbiakban: bírósági hivatal) által kinevezett bírósági tisztviselő feladatkörébe tartozik. A High Court (felsőbíróság) elnökével folytatott konzultációt követően a bírósági hivatal 2016. július 13-án elutasította a felperes kérelmét. E határozatát többek között arra alapozta, hogy az AIE-rendeletek hatálya nem terjedt ki a „bírósági eljárásokra, illetve a bírósági eljárásokban előterjesztett jogi iratokra”.

14. 2016. július 18-án a felperes azt kérte, hogy a bírósági hivatal vizsgálja meg e határozatot. Mivel az előírt határidőn belül nem kapott semmilyen választ, a felperes jogosulttá vált arra, hogy fellebbezéssel forduljon a Commissioner for Environmental Informationhoz (a továbbiakban: alperes). A felperes 2016. szeptember 15-én nyújtotta be fellebbezését.

15. 2017. június 19-én az alperes írt a felperesnek, jelezve, hogy hasonló ügyben már hoztak ilyen határozatot (CEI/15/0008. sz. An Taisce & The Courts Service ügy). Hangsúlyozva ugyan, hogy minden ügyet érdemben megvizsgálnak, az alperes felhívta a felperest, hogy jelöljön meg minden olyan indokot, amely miatt eltérő határozatot kellene hoznia a Balz & Heubach kontra An Bord Pleanala ügy bírósági irataihoz való hozzáférés iránti kérelme tekintetében.

16. 2017. július 26-i válaszában a felperes ismertette a fellebbezés fenntartásának indokait.

17. Az alperes 2017. július 31-én elutasította a fellebbezést. Megállapította, hogy a bírósági hivatal a bíróság nevében bírói minőségében eljárva vezeti a kérelemmel érintett nyilvántartást, beleértve a lezárult eljárásokat is. Ennélfogva a bírósági hivatal nem minősült az AIE-rendeletek 3. rendeletének 1. pontja értelmében vett hatóságnak.

18. A felperes megtámadta az említett határozatot a High Court (felsőbíróság) előtt. Úgy véli, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontjában foglalt és az AIE-rendeletek 3. rendeletének 1. pontjában átültetett, a „bírói minőségben” eljáró szervekre vagy intézményekre vonatkozó kivétel nem terjed ki a befejezett ügyek nyilvántartására.

19. A High Court (felsőbíróság, Írország), mivel kétségei voltak a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának helyes értelmezését illetően, úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„A [2003/4 irányelv] 2. cikkének 2. pontja értelmében vett »bírói minőség« gyakorlásának minősül-e az olyan eljárással kapcsolatos bírósági nyilvántartásokhoz való hozzáférés ellenőrzése, amely eljárásban jogerős ítéletet hoztak, a fellebbezési időszak eltelt és fellebbezés vagy más kérelem elbírálása nincsen folyamatban, azonban amelyben bizonyos körülmények esetén további kérelem terjeszthető elő?”

20. A felperes, az alperes, a bírósági hivatal, Írország és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A feleket a 2020. szeptember 16-i tárgyaláson meg is hallgatták.

IV. Elemzés

21. A jelen indítvány az alábbi struktúrát követi. A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának hatályával kezdek (A). Ezt követően azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy a „hatóság” mikor jár el „bírói minőségben” (B). Ezekre figyelemmel ezután a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdéssel foglalkozom (C). Végül több megjegyzést teszek a tágabb összefüggéssel kapcsolatban (D).

22. A jelen ügy az egyik tagállam meglehetősen sajátos szervére, Írország bírósági hivatalára vonatkozik. A Bíróság elé terjesztett észrevételeiben e szerv „olyan jogi személyiséggel rendelkező jogalanyként" írta le magát, amely az ír bírósági hivataloktól „meglehetősen elkülönült és különálló feladatkörrel rendelkezik". Tevékenysége magában foglalja a (folyamatban lévő vagy befejezett) ügyekre vonatkozó bírósági nyilvántartás tárolását, archiválását és kezelését.

23. Az a tény, hogy a jelen ügy az egyik tagállamban működő, nem teljesen általános intézményi struktúrára vonatkozik, amelyben a nemzeti bíróságokat egy meghatározott célra létrehozott magánjogi szerv segíti, nem változtat azon a tényen, hogy a felvetett kérdés általános jellegű. A folyamatban lévő vagy befejezett ügyek bírósági ügyiratainak kezelését az egyes tagállamokban különböző szervekre bízhatják, kezdve az ügyiratok bíróságok általi közvetlen kezelésétől és tárolásától az ügyiratok más intézmények által történő központi kezeléséig. Ez utóbbi intézmények ismét az igazságügyi minisztériumtól vagy a nemzeti igazságszolgáltatási tanácstól kezdve más kijelölt szervekig vagy intézményekig terjedhetnek. Az intézményi hatáskör az ügyirat jellegétől is függhet azzal, hogy a függőben lévő ügy iratait maguk a bíróságok kezelik, és a befejezett ügy iratai egy bizonyos idő után átkerülnek a központi irattárba.

24. Másképp fogalmazva, a bírósági nyilvántartás kezelésével kapcsolatban számos szempont merülhet fel. Éppen ezért nem lenne helyes a jelen ügyet és az általa felvetett kérdéseket a bírósági hivatal (lényegében nemzeti jogi) jogállásának és a nemzeti igazságszolgáltatási rendszeren belüli sajátos helyzetének részletes és technikai jellegű megvitatásával kezelni. Ez a kérdés valójában másodlagos.

25. Az elsődleges kérdés, amellyel a jelen ügyben foglalkozni kell, az, hogy mi is pontosan a bírósági ügyiratok kezelése a 2003/4 irányelv rendszerében (különösen e tevékenység típusa és jellege), és hogy ez minősülhet-e bírói minőség gyakorlásának, első körben *függetlenül attól, hogy* a tagállam *melyik szerve* látja el azt. E kérdésen belül el van rejtve azonban még egy másik kérdés is: hogyan kapcsolódik a „bírói minőségre" vonatkozóan a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának második bekezdésében szereplő pontosítás (vagy kivétel) az ugyanezen rendelkezés első bekezdésének a)–c) pontjában foglalt „hatóság" fogalmának fő részéhez? Mely szervekre vagy a tagállami rendszerek mely részeire vonatkozik a 2003/4 irányelv? Abban a pillanatban eljutunk a jelen ügy valóban döntő eleméhez: a bíróságok „hatóságnak" minősülnek az irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében, és így azokra esetlegesen vonatkozik a 2003/4 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése és 3. cikke szerinti „környezeti információkhoz" való hozzáférés biztosításának kötelezettsége?

26. Úgy kell kibontani ezt a meghatározással kapcsolatos matrjoskát, ahogyan azt bármely más orosz babával tennénk: rétegről rétegre, amire most rá is térek.

A. A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának hatályáról

27. A 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja meghatározza a „hatóság" fogalmát. Az első bekezdés a) és b) pontjában meghatározza azon állami szerveket és intézményeket, amelyekre a „hatóságokra" háruló kötelezettségek vonatkoznak. A „kormányzat" fogalma körüli kört az a) pontban, a „közigazgatási feladatokat […] a környezettel kapcsolatban ellátó személyek körét pedig a b) pontban határozza meg. Az irányelv ezt követően a c) pontjában az a) vagy b) pont alá tartozó „jogi vagy természetes személy ellenőrzése alatt […]" álló „bármely jogi vagy természetes személyre vonatkozó" „fennmaradó" eseteket tartalmazza.

28. Az első bekezdésben szereplő meghatározás szerkezete tehát a szervezetek teljes körű felsorolását követi. Ezt a felsorolást a második bekezdés követi, amely az első mondatában az irányelv hatálya alóli kivételről rendelkezik a „bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények" esetében. A második mondat alapján az ilyen minőségben eljáró szervek és intézmények bizonyos körülmények között szintén kivehetők az irányelv bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alól.

29. Az alapeljárásban részt vevő valamennyi fél egyetért abban, hogy a bírósági iratok feletti ellenőrzés a folyamatban lévő jelen eljárás során magában foglalja a „bírói minőség” gyakorlását. Mindaddig, amíg a bírósági iratok „nyitottak” maradnak, a bíróságok kivételt képeznek a 2003/4 irányelv hatálya alól.

30. A szóban forgó kérdés az, hogy a bírósági hivatal a bírósági nyilvántartásokat a jogerős határozatok meghozatalát és a jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően „bírói minőségben” vezeti-e. Ha erről lenne szó, ezek a nyilvántartások nem tartoznának a 2003/4 irányelv hatálya alá.

31. A Bíróság Flachglas ítéletére [6] támaszkodva a felperes azzal érvel, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontjában szereplő „hatóság” fogalmát úgy kell tekinteni, hogy az lényegében az állam valamennyi szervét vagy intézményét magában foglalja, az azon ponton rájuk ruházott feladatoktól függően, amely ponton a hozzáférés iránti kérelmet benyújtották. Más szóval, ezen értelmezés szerint a második bekezdés első mondata elsőbbséget élvez az első bekezdés szerinti szervezeti meghatározással szemben. A felperes véleménye szerint minden „bírói minőségben” gyakorolt tevékenység időben korlátozott, abban az értelemben, hogy a szerveket vagy intézményeket csak addig lehet kizárni a 2003/4 irányelv hatálya alól, amíg azok ténylegesen láthatóan ilyen minőségben járnak el. A Bizottság nagyjából egyetért ezzel az állásponttal, azonban az egyedi hozzáférés iránti kérelem „eseti értékelését” javasolja.

32. Az alperes, a bírósági hivatal, Írország és a lengyel kormány egy olyan értelmezést támogat, amely lényegében inkább „intézményi” megközelítést jelentene az érintett szerv meghatározásában. Az első bekezdést és a második bekezdés első mondatát az első bekezdés intézményi meghatározásával együtt kell értelmezni. Így e meghatározás szerint a bíróságok mint intézmények mindig kizárásra kerülnének a 2003/4 irányelv első bekezdéséből és így a rendelet hatálya alól, mivel mindig „bírói minőségben” járnak el.

33. Jóllehet kifejezetten egyik fél sem vetette fel, létezik egy harmadik lehetőség is, amely kissé árnyalja az intézményi megközelítést. Ez egy olyan értelmezés, amely lehetővé teszi az első bekezdés intézményi meghatározásával kapcsolatban levont következtetéseknek az érintett szerv adott időpontban folytatott konkrét tevékenységére figyelemmel a második bekezdés első mondata alapján történő azonnali minősítését. Így ezen értelmezést funkcionális kiigazítással vagy korrekcióval, elsődlegesen intézményi jellegűként lehetne meghatározni.

34. Úgy tűnik tehát, hogy három lehetséges értelmezése van a „bírói minőségnek” a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése első mondatában szereplő fogalmának, amely ennélfogva az irányelv 2. cikkének 2. pontjában foglalt valamennyi meghatározásra alkalmazandó: e fogalom (i) „tisztán funkcionális”, (ii) „elsősorban intézményi” és (iii) „funkcionális korrekcióval történő intézményi” értelmezése.

35. Az arra vonatkozó javaslat megtételéhez, hogy a három megközelítés közül melyiket kell előnyben részesíteni, számos, logikai értelemben megelőző kérdéssel kell foglalkozni. Először is, pontosan mi a kapcsolat a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első és második bekezdése között (1)? Ez megköveteli az első bekezdés logikájának és szerkezetének azt megelőző értékelését, hogy a második bekezdés szerinti, a „bírói minőségben” gyakorolt tevékenységekre vonatkozó kivételt esetlegesen alkalmaznánk (2). Ezt követően részletesen meg kell vizsgálni a Flachglas ítéletet, [7] amelyre valamennyi fél támaszkodik a „bírói minőség” fogalmának (eltérő) értelmezése során (3). Csak ezután térhetek át a „bírói minőségnek” a 2003/4 irányelvben megjelenő fogalma három lehetséges értelmezésével kapcsolatos vitára (4).

6 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71).

7 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71).

1. Az első és a második bekezdés közötti kapcsolat

36. Beadványaiban a jelen eljárás valamennyi fele részletesen foglalkozik a „bírói minőség” fogalmának értelmezésével. Ez nyilvánvalóan érthető, mivel ezt a fogalmat valóban kiemelik a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésben. A „bírói minőség” fogalma azonban csak része a „hatóság” tágabb meghatározásának, amelyet a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja tartalmaz. Minősítésként, pontosításként vagy esetleg eltérésként szolgál a rendelkezés második bekezdésében. Először is az ezen irányelv 2. cikke 2. pontjának első és második bekezdése közötti, kevésbé nyilvánvaló kapcsolat megvitatásával kell kezdeni.

37. Elöljáróban tisztázni kell a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata és ezen bekezdés második mondata közötti kapcsolatot. A második bekezdés első mondata a hatóság meghatározást magában foglaló kitétel végén található, és kifejezetten az első bekezdésre utal hatályának magyarázata érdekében. Ugyanezen bekezdés második mondata ezzel szemben annak első mondatára utal, hogy meghatározza az irányelv 6. cikke szerinti felülvizsgálati eljárásból való kizárás terjedelmét. A szóban forgó rendelkezésből nem egyértelmű, hogy ezt a két mondatot hogyan kell értelmezni: szükség van az első bekezdés alkalmazási körétől független elszigetelt értelmezésre? Vagy – ahogyan azt a felperes a tárgyaláson kifejtette – a két mondatot együttesen kell értelmezni a második bekezdés átfogó (és meghatározó) jelentésének kialakítása érdekében?

38. Úgy tűnik számomra, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének ezt a két mondatát egymástól függetlenül kell értelmezni.

39. Amellett, hogy a második bekezdés két mondata ugyanazokra a szervekre vagy intézményekre vonatkozik, nincs kötőszó vagy más kapcsolat a két mondat összekapcsolására. Különböző helyzetekre vonatkoznak és alkalmazandók. Ezenkívül a Bíróság már pontosította, hogy a második mondatnak nem célja, és nem is hatása, hogy korlátozza a tagállamoknak az első mondatban biztosított lehetőségét a „bírói vagy jogalkotói minőségben eljáró” szervek vagy intézményeknek a 2003/4 irányelv hatálya alóli kizárására.[8] Ehelyett e rendelkezés célja egyes nemzeti hatóságok sajátos esetének szabályozása, amelyek a 2003/4 irányelv elfogadásának időpontjában a hatályos nemzeti jog értelmében nem képezhették az irányelv követelményeinek megfelelő felülvizsgálat tárgyát. Ahogyan azt Írország a tárgyaláson megerősítette, amit azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia, e tagállam esetében nem merül fel ilyen helyzet.

40. A második bekezdés belső felépítésének tisztázását követően most a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata („bírói minőség” minősítés) és első bekezdése közötti kapcsolatot kell megvizsgálni. Tekintettel a második bekezdés első mondatának rendszertani helyzetére, nyilvánvaló, hogy joghatása az első bekezdés alkalmazhatóságától függ. Ez azt jelenti, hogy az első bekezdés meghatározása szerinti „hatóságnak” minősítés követelménye logikusan azon kérdés előtt merül fel, hogy e „hatóságra” vonatkozik-e a második bekezdés első mondatában szereplő kizárás.

41. Így szükségessé válik a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdése logikájának és felépítésének tisztázása. Végül is, ha a bíróságok nem tartoznak az e rendelkezés első bekezdése értelmében vett „hatóság” fogalommeghatározásába, akkor a második bekezdés e meghatározásra vonatkozó esetleges minősítő vagy felülíró joghatása vitássá válik.

2. A 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja alapján hatóságnak minősülnek-e a bíróságok?

42. A felperes és a Bizottság úgy véli, hogy a (tagállami) bíróságok a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első bekezdése értelmében vett „hatóság” fogalmába tartoznak.

8 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 48. pont).

43. Először is emlékeztetni kell arra, hogy bár a 2003/4 irányelvet talán nem lehet az Aarhusi Egyezmény teljes átültetésének tekinteni az elfogadásának pillanatában, mivel az megelőzte az Aarhusi Egyezmény Európai Unió által 2005-ben történt jóváhagyását, az egyezmény az uniós jogrend szerves részét képezi.[9] A Bíróság tehát elismerte, hogy a társjogalkotók az Aarhusi Egyezmény és a 2003/4 irányelv egymással való „összeegyeztethetőségét" kívánták biztosítani.[10] Ennek megfelelően a 2003/4 irányelv értelmezésénél figyelemmel kell lenni az Aarhusi Egyezmény szövegére és céljára.[11]

44. A jelen ügyben ez azt jelenti, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontját az Aarhusi Egyezmény 2. cikkének 2. pontjára tekintettel kell értelmezni. Mindkét rendelkezés tartalmazza a „hatóság" fogalmát. Ezáltal hasonló módon határozzák meg alkalmazási körüket. Egy alaposabb vizsgálat azonban feltárja, hogy részben eltérő mértékben teszik ezt.

45. A 2003/4 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja a „kormányzatra vagy más közigazgatási szerv[re]" utal, „beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket". Ezzel szemben az Aarhusi Egyezmény 2. cikke 2. pontjának a) pontja „az országos, regionális és egyéb szintű kormányzat[ra]" utal. E megfogalmazásbeli különbség oka nem derül ki e jogi aktusok szövegéből vagy előkészítő dokumentumaiból.

46. Ezzel szemben a 2003/4 irányelv és az Aarhusi Egyezmény 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontja angol nyelvű változatában egymás közel azonos másolatait képezi. Mindkettő „a nemzeti jog értelmében közigazgatási funkciót, ezen belül a környezethez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket teljesítő, tevékenységeket és szolgáltatásokat végző természetes és jogi személyek[re]" utal. Ugyanez vonatkozik mindkét jogszabály c) pontjának összehasonlítására. Ott is nagyjából egyenértékű a megfogalmazás. „Az a) vagy b) pont alá tartozó jogi vagy természetes személy ellenőrzése alatt a környezethez kapcsolódóan közfeladatokat és -funkciókat ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó bármely természetes vagy jogi személy[re]" történik utalás. Más szóval ez a rendelkezés „kiszervezési tilalomra vonatkozó rendelkezést" tartalmaz.

47. A teljesség kedvéért a hatály tekintetében az angol nyelvű változatban további két különbség merül fel. Először is, az Aarhusi Egyezmény 2. cikke 2. pontjának második bekezdése megjegyzi, hogy az ezen 2. cikk 2. pontjának teljes körű felsorolása „nem tartalmazza azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el". *Kötelező* megfogalmazás, más szóval. A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata azonban *megengedő* formát alkalmaz („úgy is rendelkezhetnek"). Így lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy nemzeti jogukban a hatály korlátozásáról rendelkezzenek. Másodszor, az irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése második mondatának, mely ugyan nem meghatározó a jelen ügyben,[12] az Aarhusi Egyezményben nincs megfelelője.

48. Hogyan befolyásolja mindez azt a kérdést, hogy a bíróságok mint intézmények a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdése három alpontjának valamelyike alá tartoznak-e?

49. Egyik fél sem foglalt teljeskörűen állást ebben a kérdésben. A tárgyaláson a felperes és a Bizottság pusztán az a) alpont alá helyezte a bíróságokat a „kormányzat" részeként. A bírósági hivatal ezzel szemben kifejtette, hogy a bíróságok általában nem látnak el „kormányzati funkciókat" e kifejezés hagyományos értelmében, és hogy az irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontja értelmében vett „közigazgatási funkciót" sem látnak el „a környezethez kapcsolódó[an] […]". Ezenfelül, mivel ugyanezen rendelkezés c) pontja az a) vagy b) pontban említett hatóság „ellenőrzése alatt" álló bármely személyre vonatkozik, a bíróságok aligha eshetnek ennek hatálya alá.

9 2011. március 8-i Lesoochranárske zoskupenie ítélet (C-240/09, EU:C:2011:125, 30. pont).

10 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még a 2003/4 irányelv (5) preambulumbekezdését és az Aarhusi Egyezményhez csatolt nyilatkozatot.

11 2013. december 19-i Fish Legal és Shirley ítélet (C-279/12, EU:C:2013:853, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

12 Ahogyan az a jelen indítvány 39. pontjában részletesen kifejtésre került.

50. Némi nehézséget okoz számomra a „bíróságokat” a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdése a) pontjának hatálya alá rendelni. El kell ismerni, hogy a bíróságok bizonyos, meglehetősen korlátozott esetekben valóban e rendelkezés b) pontja alapján „a nemzeti jog értelmében közigazgatási feladatokat ellátó jogi személyek” lehetnek.

51. Egyrészt önmagában véve az Aarhusi Egyezmény 2. cikke 2. pontja első bekezdésének a) pontjában szereplő „kormányzat” fogalma értelmezhető szűk értelemben úgy, hogy az csak a végrehajtó hatalomra terjed ki, az igazságszolgáltatás és a jogalkotás kizárásával. Ha azonban finomabban érintjük a „kormányban” rejlő „kormányzat” fogalmát, és ezt az egyezmény preambulumának fényében értelmezzük az átláthatóságnak „a kormányzat minden ágazatában” való érvényesülésének szükségessége szempontjából, azt lehet mondani, hogy a „kormányzat” fogalma kiterjed az állam általi szabályozást meghatározó elvek és szabályok teljes rendszerére.[13] Ha ezt az értelmezést fogadnák el, akkor az Aarhusi Egyezmény talán értelmezhető úgy – legalábbis annak szövege alapján –, hogy az vonatkozik az állam bármely hatóságára, beleértve a bíróságokat is.

52. Másrészt nehéz lenne a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének a) pontját a „kormányzat” ezen tágabb következtetéseivel összhangban értelmezni, mivel annak meghatározása a „kormányzatot” kifejezetten összekapcsolja „más közigazgatási szerv[ekkel], beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket”. Mi értelme lenne hozzátenni a „kormányzat *vagy* más közigazgatási szerv” kifejezést, ha a „kormányzatot” úgy kellene érteni, hogy az már magában foglalja az állam összes hatalmi ágát? A „más közigazgatási szerv, beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket” kategória teljesen felesleges lenne. Hasonlóképpen az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatója is összekapcsolja a „kormányzat” fogalmát a „politikai hatalommal”.[14]

53. Emellett, ha nagyobb súlyt tulajdonítunk annak, hogy az egyezmény a „döntéshozatal átláthatóságára” helyezi a hangsúlyt, és hogy a Bíróság úgy értelmezi e fogalmat, hogy az csak a „közigazgatási szervekre” terjed ki,[15] akkor nehéz elképzelni a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdése a) pontjának – az Aarhusi Egyezmény céljai fényében történő – olyan értelmezését, mely szerint az meghaladja a politikai (és közigazgatási) szintű döntéshozatalt. Következésképpen, bár elképzelhető, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének a) pontja alkalmazható a bíróságok közigazgatási tevékenysége tekintetében, sokkal nehezebb e pontot úgy értelmezni, hogy az kiterjed magukra a bíróságokra is.

54. Ezzel szemben úgy gondolom, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontja rugalmasabb értelmezést tesz lehetővé. Ez a pont „a közigazgatási feladatokat – így a környezethez kapcsolódó egyedi feladatokat, tevékenységeket és szolgáltatásokat – ellátó valamennyi természetes vagy jogi személy[t]” kívánja megragadni. Az „így” szó használata azt jelzi, hogy az ilyen feladatokat ellátó személynek nem feltétlenül kell a környezetvédelem területén működnie.[16] Lehetséges, de nincs erre vonatkozó kötelezettség. Meg kell állapítani, hogy a „közigazgatási feladatok” általában nem a jogviták állami bíróságok általi rendezéséhez, hanem a kormányzati hatáskör szokásos

13 Lásd még az 1367/2006/EK rendelet (7) preambulumbekezdését, amely az Aarhusi Egyezményt alkalmazza az uniós intézményekre és szervekre, és amely megjegyzi, hogy „Aarhusi Egyezmény a hatóságokat tág értelemben határozza meg” – a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.).

14 Az Aarhusi Egyezmény: végrehajtási útmutató, 47. o. Az útmutató jogi helyzetét illetően lásd: 2013. december 19-i Fish Legal és Shirley ítélet (C-279/12, EU:C:2013:853, 38. pont).

15 Lásd 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 40. pont).

16 Az Aarhusi Egyezmény: végrehajtási útmutató, 46. o.

gyakorlásához kapcsolódnak. A tagállamok bírósági rendszerétől függően azonban előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a bíróságok olyan tevékenységeket folytatnak, amelyekben egy jóllehet szervezetileg bíróságként hivatkozott szerv vagy intézmény egy bizonyos konkrét tevékenység tekintetében nem gyakorol ténylegesen semmilyen bírói hatáskört.[17]

55. Összességében azt feltételezem, hogy az Aarhusi Egyezmény általános céljának és szellemének korlátoznia kell minden olyan értelmezési kreativitást, amely a „hatóság" meghatározásához kapcsolódhat. Ha a jogi eszköz általános célja a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételének és a döntéshozatal számonkérhetőségének *a környezetvédelem területén* történő növelése (ahogyan azt az Aarhusi Egyezmény preambuluma is megjegyzi), akkor a jogi eszköznek logikusan meg kell ragadnia azokat a szerveket vagy intézményeket, amelyek előtt ilyen döntéshozatal ténylegesen zajlik. Nem ez a helyzet *a priori* és elvontan nézve az intézményi síkon, sem upstream a jogalkotásban (ahol a döntéshozatal szabályai kidolgozásra kerülnek), sem downstream a bírósági felülvizsgálat eseteiben (ahol a már meghozott döntés jogszerűsége vizsgálható felül, és szabálytalanság esetén, általában új döntés meghozatala céljából visszautalják a hatóság elé).

56. Ha azonban kategorizálni kell, úgy gondolom, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontja „felel meg" a legjobban ennek. Ez különösen igaz, amikor az ugyanezen rendelkezés a) pontjának sokkal korlátozóbb megfogalmazását vesszük figyelembe. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy akár a felperes, akár a Bizottság elég erősen alátámasztotta volna érvelését azon kérdés megválaszolásához, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első bekezdését valóban úgy kell-e érteni, hogy az a tagállamok bíróságait is „hatóságként" kezeli. Hajlandó vagyok azonban elfogadni, hogy azon intézmények, amelyek bejárata fölött a „bíróság" szó szerepel, valóban megbízhatók egyes tevékenységeik tekintetében „a nemzeti jog értelmében közigazgatási feladatok ellátásával".

57. Mivel egészíti ki akkor a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának második bekezdése ezt a képet, amelyet eddig kizárólag e rendelkezés első bekezdése alapján értelmeztünk? Mielőtt rátérnék erre a kérdésre, mivel valamennyi fél a Flachglas ítéletre támaszkodik a második bekezdés és különösen a „bírói minőség" fogalmának jelentéssel való megtöltése érdekében, először ezt az ítéletet kell részletesen elemezni.

3. A Flachglas ítélet

58. A Bíróság Flachglas ítéletének alapjául szolgáló tényállás a következő. A német jogalkotó annak érdekében hivatkozott a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondatára, hogy nemzeti jogában előírja, hogy a törvényhozói minőségben eljáró szövetségi *minisztériumok* nem kötelesek nyilvánosságra hozni az ezen eljárással kapcsolatos környezeti információkat. A Bíróságot a német jog szerinti végrehajtás értékelésére és annak meghatározására kérték fel, hogy egy ilyen minisztérium mely időpontig zárható ki a 2003/4 irányelv által biztosított környezeti információkhoz való hozzáférés jogának hatálya alól.

59. A Bíróság megállapította, hogy mind az Aarhusi Egyezmény, mind a 2003/4 irányelv összefüggése, rendeltetése és céljai azt bizonyítják, hogy ezek a jogi eszközök csak olyan mértékben kívántak a „hatóságokra" utalni, amennyiben azok feladataik ellátása során környezeti információk birtokában lévő közigazgatási szervként járnak el.[18] Ez következne a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának második bekezdéséből, mivel e rendelkezésnek az Aarhusi Egyezménnyel összefüggésben értelmezett első mondata arra irányult, hogy felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a „hatóságok" köréből kivehetik a

17 Lásd többek között: 2006. április 27-i Standesamt Stadt Niebüll ítélet (C-96/04, EU:C:2006:254, 17. pont).

18 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 40. és 48. pont).

„bírói vagy jogalkotói minőségben” eljáró szerveket vagy intézményeket.[19] A tagállamok jogalkotói vagy bírói szerveinek sajátosságai mögött húzódó folyamatok sokaságának figyelembevétele érdekében[20] ezt az általános hozzáférésre vonatkozó szabálytól való eltérést „funkcionális” szempontból kell értelmezni.[21]

60. A jogalkotási folyamatban részt vevő minisztérium részére a német jog alapján biztosított eltérés esetében ez a funkcionalitás megszűnik, „amikor az eljárás véget ér”. Ekkor a „környezeti információkhoz” való hozzáférés ezen irányelv 1. cikkében meghatározott elvétől való eltérés már nem indokolt.[22]

61. A felperes és a Bizottság az utóbbi időbeli elemnek a „bírói minőség” gyakorlásához kapcsolódó eltérésre való „alkalmazását” javasolja. Leegyszerűsítve azzal érvelnek, hogy „a jogalkotók csak addig minősülnek jogalkotónak, amíg a jogalkotási folyamat zajlik”, tehát „a bíróságok is csak addig minősülnek bíróságnak, amíg egy ügy folyamatban van”.

62. Ez az érvelés azonban figyelmen kívül hagyja a Flachglas ítélet egyik meglehetősen fontos ténybeli elemét. A szóban forgó szövetségi minisztérium egyértelműen „hatóság” volt a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének meghatározása értelmében az információ iránti kérelem benyújtásának időpontjában. Az *intézményi* meghatározás egyértelműen teljesült. Csak a „jogalkotói minőséghez” kapcsolódó eltérés révén tudott ideiglenesen „kibújni” a hatály alól. Így egy egyértelműen „a rendelkezés hatálya alá tartozó” szervnek megengedték, hogy „kikerüljön a rendelkezés hatálya alól”, és a kérdés arra vonatkozóan merült fel, hogy „meddig” maradhat a rendelkezés hatályán kívül. Ebben az összefüggésben a Bíróság az irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdése első mondatának „funkcionális értelmezésére” mutatott rá, mivel a minisztérium „jogalkotói minőségben” való eljárása során nem „közigazgatási hatóságként” járt el.[23]

63. A Bíróság a minisztérium „kettős identitását” vagy „megosztott jogállását” kívánta elismerni. Vagyis egy szerv *szervezetileg* a végrehajtó hatalom ágának tekinthető, és ezért a 2003/4 irányelv hatálya alá tartozik, miközben *funkcionálisan* olyan tevékenységeket folytat, amelyek a védett „jogalkotási folyamat” részét képezik, és amelyek kívül esnek annak hatályán. Egyszerűen fogalmazva, a Flachglas ítélet lényegében megállapította, hogy ami „intézményi oldalról a rendelkezés hatálya alá tartozik”, az lehet, hogy átmenetileg „funkcionálisan ne tartozzon a rendelkezés hatálya alá”.

64. Mindazonáltal, ahogyan arra a felperes és a Bizottság hivatkozik, egészen más történet a „hatóság” fogalmát a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja (és valójában egyúttal az Aarhusi Egyezmény) alapján úgy értelmezni, hogy az természeténél fogva „funkcionális értelmezést” kíván, függetlenül a szerv „szervezeti” jellegétől. Ezen értelmezés követése a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első bekezdésében szereplő tényleges meghatározások felsorolásának figyelmen kívül hagyásának felelne meg. Ez az e rendelkezés alapján történő bármilyen értékelést kizárólag a „funkcionalitás” kritériumának alkalmazására szorítana, a kivételt az első és egyetlen feltételhez kötve annak érdekében, hogy az érintett intézmény vagy szerv jogállásáról végső következtetésre jussanak. Más szavakkal, a második bekezdés első mondatát éppen ellenkezőleg használnák, mint ahogy azt a Flachglas ítéletben alkalmazták: nem arra, hogy átmeneti, funkcióval kapcsolatos kizárást biztosítson, hanem hogy a 2003/4 irányelv hatályának radikális intézményi kiterjesztését idézze elő.

19 Ugyanott, 40–42. pont.
20 Ugyanott, 44. és 49–50. pont.
21 Ugyanott, 49. pont.
22 Ugyanott, 55–56. pont.
23 Ugyanott, 40. és 49. pont.

65. Összességében a Flachglas ítéletben a Bíróság véleményem szerint nem állapította meg, hogy a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjában foglalt teljes meghatározás csak „funkcionális”, anélkül hogy figyelembe vennék e rendelkezés első bekezdését. A meghatározás e dimenziója egyszerűen nem volt releváns ebben az ügyben, mivel a minisztérium egyértelműen „hatóság” volt a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében. A jogalkotói minőséghez kapcsolódó eltérés funkcionális használatát csak egy második lépésben alkalmazták, kizárólag a hatály átmeneti kizárása érdekében, amely hatály egyébként fennáll, de nem az első lépésben annak meghatározásához, hogy mit tartalmaz a meghatározás elsősorban.

4. A lehetőségek

66. Így a megfelelő környezetében értelmezve sem a Flachglas ítélet, sem pedig a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának szövege nem nyújt alapot a felperes és a Bizottság által szorgalmazott „tisztán funkcionális” megközelítéshez, ahogyan az a jelen indítvány 31. pontjában kifejtésre került. A 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja második bekezdésének első mondata nem értelmezhető úgy, hogy az felülírja az első bekezdés „szervezeti” meghatározását.

67. Marad a jelen indítvány 32–33. pontjában már kifejtett két további lehetőség: „intézményi” vagy „funkcionális korrekcióval történő intézményi” értelmezés. A bíróságokat is magában foglalja-e a meghatározás első része, vagyis „hatóságként” a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének bármelyik pontja alapján? A különbség nem pusztán szépítő jellegű: ha a bíróságok az első bekezdés bármelyik pontja alapján nem tartoznak „szervezetileg” elsősorban a rendelkezés hatálya alá, akkor nem lenne szükség arra, hogy „funkcionálisan” kizárják azokat a második bekezdés alkalmazása révén.

68. A két megközelítés közötti gyakorlati különbség az, hogy az „intézményi” megközelítés szerint a bíróságokat mindig kizárnák a 2003/4 irányelv hatálya alól. A „funkcionális korrekcióval történő intézményi” megközelítés szerint a bíróság által ellátott feladat számítana, már a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első bekezdése szerinti meghatározás szempontjából is.

69. Ennélfogva ez utóbbi megközelítéssel összhangban, ha a 2003/4 irányelv (és az Aarhusi Egyezmény) 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontjában szereplő „közigazgatási feladatok” fogalmát tágan értelmezik oly módon, hogy az a bíróságokra is kiterjed, ezek az intézmények csak akkor tartoznának a 2003/4 irányelv hatálya alá, ha *nem* rendes bírói szerepüket gyakorolják. Más szóval, csak akkor tartoznának az irányelv hatálya alá, ha „közigazgatási feladatokat” látnak el. Ezeket a szerveket azonban olyanként ismernék el, mint akik „megosztott jogállásúak”, abban az értelemben, hogy bizonyos olyan esetekben az irányelv hatálya alá tartoznak, amikor a nemzeti jog szerint bármilyen közigazgatási feladatot látnak el.

70. Általánosságban ez utóbbi megközelítés tűnik célszerűbbnek.

71. Először is, a „funkcionális korrekcióval történő intézményi megközelítés” rugalmas lehetőséget kínál a tagállamok intézményi sokféleségéhez. Elismeri a bíróságok által a meghatározott nemzeti rendszerek alapján végrehajtott feladatok sokaságát, és így lehetővé teszi, hogy a tagállamok bíróságai az irányelv alkalmazási körébe tartozzanak az e szervek által végrehajtott valamennyi „közigazgatási aktus” tekintetében. Megvédi viszont a bírósági eljárást azáltal, hogy az általuk bírói szervkénti minőségben ellátott minden feladatot kivon a hatálya alól,[24] mivel ez a feladat egyszerűen nem ugyanaz, mint a „közigazgatási feladatok” ellátása.

24 Lásd az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos hasonló vita tekintetében: a Bizottság kontra Breyer ügyre vonatkozó indítványom (C-213/15 P, EU:C:2016:994, 52–64. pont).

72. Másodszor, az alperes, a bírósági hivatal, Írország és a lengyel kormány által javasolt megközelítéssel ellentétben ez a megközelítést nem kötik a tagállamok nemzeti joga szerinti formális szervezeti megnevezések, amelyek nem feltétlenül képesek megragadni az érintett szervezet tevékenységeit. Így elismeri azt a valós gyakorlatot, hogy egyes intézmények, amelyeket szervezetileg bíróságként hivatkozott, tevékenységük egy része vonatkozásában a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontja értelmében időnként ténylegesen elláthatnak „közigazgatási feladatokat”, beleértve a környezettel kapcsolatos feladatokat is.

73. E helyzet szemléltetésére vegyünk egy bíróságot, amely úgy dönt, hogy új épületet épít maga számára. Például egy tornyot. Egy ilyen léptékű építkezés valószínűleg számos környezeti követelménynek való megfelelést követel meg. Az ilyen tevékenység nem „bírói minőséggel” kapcsolatos, hanem közigazgatási, valójában valószínűleg „környezethez kapcsolódó […] közigazgatási feladat”. Ebbe beletartozhat a 2003/4 irányelv alapján a 2003/4 irányelv szerinti, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek teljesítésének kötelezettsége, valamint az ezen irányelvből fakadó bármilyen további kötelezettség.

74. Kétségtelen, hogy mindez a tagállam pontos intézményi felépítésétől függ. Előfordulhat, hogy (technikailag) nem a bíróság építi az új létesítményeket, hanem a minisztérium vagy a nevében eljáró más állami hatóság. Ha azonban azt feltételezzük, hogy itt valóban az új épületet a bíróság mint jogi személy építi, e *konkrét tevékenység* tekintetében a bíróság valóban köteles az építkezéssel összefüggő „környezeti információk” nyilvánosságra hozatalára, mivel közigazgatási jellegű feladatot lát el.

75. Harmadszor, egy ilyen megközelítés figyelembe veszi a „hatóság” meghatározásának tág értelmű megfogalmazását, de észszerűen értelmezi azt, továbbra is az Aarhusi Egyezmény logikájához és szelleméhez kötődve. Mint ilyen, ösztönzi és biztosítja a nyilvánosság részvételét azokban a helyzetekben, amikor a környezetvédelmi kérdésekben való döntéshozatal *valóban* zajlik.

5. Közbenső következtetés

76. Összefoglalva, a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának meghatározása nem értelmezhető úgy, hogy az pusztán „funkcionális” vagy pusztán „intézményi” értelmezést von maga után. Ehelyett *funkcionális korrekcióval történő intézményi meghatározás* javasolt.

77. Ez lényegében azt jelenti, hogy a bíróságok vagy egy tagállam igazságszolgáltatása *nem tartoznak* a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontja szerinti fogalommeghatározás hatálya alá, *kivéve* ha a bírói szerv ténylegesen közigazgatási feladatokat lát el, legnagyobb valószínűséggel a rendelkezés b) pontja alapján.

78. Ez az értékelés mindazonáltal már benne rejlik a 2. cikk 2. pontja első bekezdésének b) pontjában szereplő „közigazgatási feladatok” (és *a contrario* „igazságszolgáltatási feladatok”) közötti megkülönböztetésben. E tekintetben az ugyanezen rendelkezés második bekezdésében szereplő „bírói minőség” minősítés erősíti meg leginkább a már elért eredményt, de nem jelent egy másik kizárást, ellentétben a Flachlas ítéletben fennálló helyzettel. Leegyszerűsítve, azt, ami már (tartósan) ki van zárva a rendelkezés hatálya alól, nem kell (átmenetileg) újra kizárni.

B. A bírósági iratok és az igazságszolgáltatási feladatok

79. Ez a következtetés újabb kérdéseket nyit meg. Az első kérdés az „igazságszolgáltatási" jellegű tevékenységek és a „közigazgatási hatáskör gyakorlásának keretében" folytatott tevékenységek között húzódó határvonalra vonatkozik. Közelebbről, a bírósági iratokat mindig bírói minőségben tárolják vagy kezelik? A második annak módjára vonatkozik, ahogyan ezt a határvonalat általában értelmezni kell, különös tekintettel annak egyértelművé tételére, hogy mi a bíróságok alapértelmezett feladata, vagyis mi a szabály és mi a kivétel. A harmadik kérdés az idő múlásával és annak a hozzáférésre gyakorolt következményeivel foglalkozik.

80. Először is a feladat mikor *bírói*? Sem a „közigazgatási feladatokat", sem a „bírói minőséget" nem határozza meg a 2003/4 irányelv vagy az Aarhusi Egyezmény. Ezen jogi eszközök nem magyarázzák meg a „közigazgatási hatáskör gyakorlásának keretében"[25] és a „bírói minőségben"[26] ellátott feladatok megkülönböztetésének hátterében húzódó jogalkotási szándékot sem.

81. Természetesen e megkülönböztetés tekintetében némi ihletet lehet meríteni az (uniós) jog más területeiről, például a dokumentumokhoz való hozzáférés területéről. Az 1049/2001/EK rendelet[27] értelmében „a Bizottság által kizárólag valamely konkrét bírósági eljárás céljára készült dokumentum" kizárását úgy kell értelmezni, hogy az csak a nemzeti bíróságok vagy az uniós bíróságok előtt folyamatban lévő bírósági eljárással „releváns kapcsolatban álló" dokumentumokra vonatkozik,[28] hacsak nem „tisztán adminisztratív ügy" céljából készültek.[29] A „tisztán igazgatási ügy" később megállapított fogalma viszont a bírósági eljáráson kívül keletkezett iratok,[30] valamint a munkadokumentumok[31] cseréjére is kiterjed.

82. Hasonló fogalmak szerepelnek az (EU) 2016/679 rendeletben.[32] E rendelet számos kizárásról tartalmaz a hatályát illetően, illetve megállapítja, hogy az adatkezelés jogszerű a „bírói minőségben eljáró bíróságok" tekintetében. Így a személyes adatok bizonyos kategóriáinak, beleértve az érzékeny adatokat is, kezelése megengedett, ha „az adatkezelés szükséges […] amikor a bíróságok igazságszolgáltatási feladatkörükben járnak el" (a 9. cikk (2) bekezdésének f) pontja). Hasonlóképpen adatvédelmi tisztviselőt kell kijelölni minden olyan esetben, amikor az adatkezelést közhatalmi szervek vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek végzik, „kivéve az igazságszolgáltatási feladatkörükben eljáró bíróságokat" (a rendelet 37. cikke (1) bekezdésének a) pontja). Ugyanígy a 2016/679 rendelet alkalmazásának ellenőrzésével megbízott felügyeleti hatóságok hatásköre nem terjed ki „a bíróságok által igazságügyi feladataik ellátása során végzett" adatkezelési műveletek felügyeletére (a rendelet 55. cikkének (3) bekezdése). Ezek a példák egyértelműen arra utalnak, hogy ugyanazok a tevékenységek e rendelet hatálya alá tartoznak, ha azokat „közigazgatási hatáskör gyakorlása keretében" végzik.

25 Ahogyan azt a Bíróság a 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítéletben (C-204/09, EU:C:2012:71, 46. pont) értelmezte.

26 Noha az útmutató kétértelműen, indokolás nélkül megjegyzi, hogy az eltérésre „az ilyen döntéshozatalnak a sok egyéb jellegű döntéshozataltól eltérő jellege miatt van szükség". Aarhusi Egyezmény: végrehajtási útmutató, 49. o.

27 A Parlament az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

28 2020. február 6-i Compañía de Tranvías de la Coruña kontra Bizottság ítélet (T-485/18, EU:C:2020:35, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 2006. július 6-i Franchet és Byk kontra Bizottság ítélet (T-391/03 és T-70/04, EU:T:2006:190, 91. pont).

30 2018. február 8-i POA kontra Bizottság ítélet (T-74/16, nem tették közzé, EU:T:2018:75, 107. pont).

31 2019. szeptember 20-i Dehousse kontra az Európai Unió Bírósága ítélet (T-433/17, EU:T:2019:632, 97. pont).

32 A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) (HL 2016. L 119., 1. o.; helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.).

83. A lengyel kormány arra utalt, hogy további útmutatás található a „Dorsch-kritériumokkal” és az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságok” meghatározásával foglalkozó ítélkezési gyakorlatban.[33] Igaz, hogy a Bíróság e területen kialakított ítélkezési gyakorlata kiterjedt és hasznos forrást biztosít a közigazgatási jellegre vonatkozó példákat illetően, amennyiben az az EUMSZ 267. cikkben foglalt követelmények teljesítéséhez szükséges intézményi kritériumokat érinti. Ezek az ítéletek azonban csupán meglehetősen távoli iránymutatást nyújtanak, mivel az Aarhusi Egyezmény és a 2003/4 irányelv alapjául szolgáló logika a tagállamok nemzeti rendszerén belüli intézményi megnevezéstől függetlenül a környezeti információkhoz való hozzáférés általános elvére épül,[34] amely a „környezeti információk” kezelésével kapcsolatos *tevékenységre* vonatkozik.[35] Ez a tárggyal és nem az intézménnyel fennálló elkerülhetetlen kapcsolat tehát bizonyos tevékenységeknek az egyértelműen az érintett tevékenységre összpontosító kritérium alapján tervezettnél szélesebb körű kizárásához vezethet.

84. A Cartesio ítélet szemlélteti ezt. A Bíróság ott úgy ítélte meg, hogy a cégbíróság nem tekinthető úgy, hogy igazságszolgáltatási feladatokat lát el, ha ezzel kapcsolatban közigazgatási hatóságként jár el.[36] Más szóval, ez a szerv nem „bíróság” (az EUMSZ 267. cikk értelmében). Ha azonban a szóban forgó nyilvántartás az e bíróság előtt folyamatban lévő, környezetvédelemmel kapcsolatos bírósági ügyeket dokumentálja, akkor a 2003/4 irányelv alapján az említett ügyekhez kapcsolódóan benyújtott információhoz való hozzáférés iránti kérelmet el kell utasítani azon az alapon, hogy ez a szerv még „bírói minőségben” járt el, még ha ugyanez a szerv még mindig nem felelne meg a „Dorsch-kritériumoknak”.

85. Végtére is, az, hogy mi „bírói”, valószínűleg meglehetősen intuitív[37] értékeléstől függ: minden, ami a viták pártatlan rendezéséhez kapcsolódik, bírósági jellegű, és így nem tartozik a 2003/4 irányelv 2. cikkének 2. pontjának hatálya alá.

86. A bírósági akták bírósági iratai, azok összegyűjtése, kezelése, felhasználása és tárolása véleményem szerint a bírósági eljárás, az igazságszolgáltatási tevékenység egyértelmű része. Természetesen bizonyos mértékű igazgatási jellegű munka is része a bírósági iratok elkészítésének. Ezek a feladatok azonban nem közigazgatási jellegűek. Azok eredendően kapcsolódnak egy adott jogvitához és annak megoldásához.

87. Másodszor, visszatérve az átfogó meghatározás kérdésére, két elemet érdemes megemlíteni: egyrészt a bíróságok tekintetében tevékenységük „igazságszolgáltatási” jellege a főszabály, míg az „igazgatási jelleg” a kivétel. Másrészt a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első bekezdésében szereplő fogalmak meghatározása az adott jogi eszköz hatálya meghatározásának kérdése, nem pedig kivétel, amelyet szűken kell értelmezni.

88. Ezek az elemek azt jelentik, hogy először is, ha az eljáró intézmény bíróság, akkor a főszabály az, hogy valószínűleg bírói minőségben jár el, kivéve, ha megállapítják, hogy a szóban forgó konkrét tevékenység valójában igazgatási jellegű. Másodszor, mindkét fogalmat észszerűen kell értelmezni: vagy még inkább, ha bármit szűken kellene értelmezni, akkor az a bíróságok közigazgatási hatásköre lenne, mert valójában az a kivétel. Mindez azonban a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja b) pontjának alkalmazásában a „nemzeti jog értelmében vett közigazgatási feladatok” meghatározásához kapcsolódik.

33 Lásd: 1997. szeptember 17-i Dorsch Consult ítélet (C-54/96, EU:C:1997:413, 23-34. pont).

34 Ahogyan azt a Bíróság a 2010. december 22-i Ville de Lyon ítéletben (C-524/09, EU:C:2010:822, 35. pont) értelmezte.

35 Ahogyan azt a Bíróság a szóban forgó minisztérium tevékenységeire alkalmazta. Lásd e vélemény 59. pontját.

36 2008. december 16-i Cartesio ítélet (C-210/06, EU:C:2008:723, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 Talán más jellegű ösztönös megérzéssel jár, mint amit az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága bírájának, Potter Stewartnak a küszöbtesztje arra vonatkozóan javasolt, hogy miként vehető észre az obszcén tartalom: „I know it when I see it” (Tudom, ha látom). Lásd: Jacobellis kontra Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

89. Annak megállapításakor, hogy a bíróság mely tevékenységei melyik oldalra esnek, valószínűleg általában, – de nem mindig – az intézmény nevében döntést hozó személyt kell főszabály szerint nézni. Például az ítéletet meghozó bíró tekinthető „bírói minőségben” eljárónak. Ezzel ellentétben, a bírósági épület kezelője vagy a napelemeknek a bírósági épületek tetejére való telepítéséről szóló szerződés aláírásáért felelős másik személy valószínűleg „környezethez kapcsolódó […] közigazgatási feladatokat” ellátónak tekinthető.

90. Harmadszor, és hasonló okokból a Flachglas ítéletnek a felperes és a Bizottság által felhozott „átmenetiségen” alapuló logikája itt egyáltalán nem vehető át. Ahogyan ugyanis azt a jelen indítvány 62. pontjában kifejtettem, ez a logika egy olyan intézmény összefüggésében valósult meg, amely egyértelműen a 2003/4 irányelv hatálya alá tartozik, míg a bírói minőségben eljáró bíróságok nem tartoznak ezen alkalmazási körbe. A Flachglas ítéletben az átmenetiség logikája a kivétel időtartamára tekintettel teljesen igazolt volt; jelen esetben a meghatározás kérdéséről van szó. Ezenkívül a Flachglas ítéletben a korlátozásra annak biztosítása érdekében volt szükség, hogy a részvételi demokráciának a tagállamok közös hagyományaiból eredő és az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésének első mondatában [38] foglalt elvét összehangolják a jogalkotási eljárás jogszerű lefolytatása *tényleges* akadályozásának lehetőségével. [39]

91. Az 1049/2001 rendelet 4. cikkével kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal ellentétben az értékelés az eljárás befejezésével nem változik. [40] Az e rendeletben szereplő kivétel a *jogvita* („bírósági eljárás”) időtartamához kapcsolódik, míg a 2003/4 irányelv szerinti eltérés a *tevékenység* („közigazgatási feladatok” egyrészt, vagy „bírói minőség” másrészt) időtartamához. Az egyébként bírói minőségben eljáró szerv vagy intézmény e tevékenysége általában nem szűnik meg pusztán az idő múlása miatt. A bírósági iratokon lévő porréteg vastagsága úgymond nem eredményezi azt, hogy az akta már kevésbé kapcsolódik az „igazságszolgáltatáshoz”. A bíróságok nem váltanak szerepeket, és bizonyos időpontokban nem szűnik meg az igazságszolgáltatási tevékenységük. Sharpston főtanácsnok szavaival élve, az ilyen minőségben való eljárásuknak „időben nincs kezdete, sem vége”. [41]

92. Mindenesetre azon szabályozási érveken túl, hogy az „átmenetiségre” vonatkozó érv miért nem alkalmazható a bíróságok munkájára, e következtetést több, inkább működési jellegű érv is kiemeli. Igaz, hogy – ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi – nem tűnik vitatottnak, hogy az „eljárás aktív szakaszára” vonatkozhat a „bírói minőséggel” kapcsolatos eltérés. De a határt előtte, közötte és utána kell meghúzni? A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az ír jog szerint a jogerős határozatok meghozatala és a fellebbezési határidő lejárta vagy a fellebbezés tárgyában hozott jogerős határozatok nem feltétlenül jelentik az ír bíróságok előtti eljárás végleges lezárását. Milyen szabályok vonatkoznak akkor az ügy beérkezésének folyamatára, az iratok hiánytalanságának ellenőrzésére és az egyéb olyan igazgatási feladatokra, amelyek még nem jelzik az eljárás „aktív” jellegét? Ez a szakasz kevésbé minősül „bírói minőségben” folytatott tevékenységnek? Mi a helyzet az eljárásnak az ügy elbírálása során való felfüggesztésével? Hasonlóképpen, az ítélet véglegesítése után természetesen van egy bizonyos időtartam, amelyen belül előkészítik annak közzétételét. Nincs indok arra vonatkozóan, hogy miért kellene itt alkalmazni az Aarhusi Egyezmény vagy a 2003/4 irányelv dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezéseit. Mely szakaszban szűnik meg tehát az ügy eldöntésével megbízott szerv „bírói minősége”?

38 Lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 Lásd ebben az értelemben: 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 43. pont).

40 Lásd: 2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 130–131. pont).

41 Sharpston főtanácsnok Flachglas Torgau ügyre vonatkozó indítványa (C-204/09, EU:C:2011:413, 73. pont).

93. Mindezek a megfontolások ismételten kiemelik azokat a problémákat, amelyek azon törekvéssel kapcsolatosak, hogy a jogi eszköz hatálya eredeti meghatározását – amely meghatározásnak stabilnak és az intézményi síkon bizonyos fokig állandónak kell lennie, ahogy az a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának első bekezdésében foglalt meghatározás esetében a helyzet – felváltsák az átmenetiségre vonatkozó eltérés logikájával, amely pontosításként vagy kivételként szerepel az említett rendelkezés második bekezdésében.

94. Ebben a szakaszban két általános megfontolást lehet hozzáfűzni.

95. Először is, a célok tekintetében nem látom, hogy a környezeti ügyekben való demokratikus részvétel növelésének a felperes által többször hivatkozott célja hogyan alkalmazható ugyanolyan mértékben a bíróságokra. Ahogyan arra Írország rámutat, a bíróságok rendszerint a többi államhatalmi ágtól eltérő igazoló mandátummal bírnak. Kontradiktórius eljárásban a legitimitás növelésének szempontjai nem a bírósági aktához való lehető legnagyobb mértékű hozzáférés biztosításához kapcsolódnak. Azok inkább egy, szükség esetén nyilvános tárgyaláson lefolytatott, vizsgálódó jogi vitából származnak, amely ítéletben jelenik meg. A 2003/4 irányelv aligha irányult a bírósági eljárások lényegét képező kontradiktórius vita megváltoztatására.

96. Másodszor, azt sem gondolom, hogy a 2003/4 irányelv vagy az Aarhusi Egyezmény e tekintetben a környezettel kapcsolatos dokumentumok esetleges egyszerű birtoklását korlátlan nyilvánosságra hozatali kötelezettség alá kívánta volna vetni. Ha ez így lenne, egy hatóság bármely informatikai osztálya vagy bármely harmadik fél, beleértve akár a nemzetbiztonsági szerveket is, köteles lenne kérelem alapján a birtokában lévő „környezeti információkat” nyilvánosságra hozni, eltekintve csupán az Aarhusi Egyezmény és a 2003/4 irányelv 4. cikkében foglalt kivételektől, anélkül azonban, hogy szerepet játszana azon alapul szolgáló döntéshozatali eljárásban, amelyre ez az információ vonatkozik. Ez kiüresítené a nyilvánosságnak a *környezeti* ügyekkel kapcsolatos döntéshozatalban való fokozottabb részvételére irányuló célt is.[42] Tekintettel arra, hogy a közigazgatási hatóság hozza meg a döntést, nem világos, hogy a bírósági nyilvántartásokban esetlegesen szereplő környezeti információkhoz való hozzáférés hogyan mozdíthatja elő ezt az eljárást.[43] Különösen azt figyelembe véve, hogy a hozzáférés korlátozott biztosítása bizonyos információs kiegyensúlyozatlansághoz vezetne a „nyilvánosságon” *belül*.[44] Következésképpen a „környezeti információknak”, ha van ilyen, vagy a döntéshozatali eljárás középpontjában álló hatóságtól kell származniuk, vagy a bíróságok nyilvános ítéletének indoklásában kell szerepelniük.

C. A jelen ügy

97. Ahogyan az a jelen indítvány fenti pontjaiban megállapításra került, a bíróságok alapértelmezés szerint bírói minőségben járnak el, kivéve, ha egy meghatározott tevékenység tekintetében közigazgatási feladatokat látnak el a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontja értelmében. Ezzel szemben minden bírói minőségben végzett tevékenység esetében e szervek vagy intézmények nem tartoznak az irányelv hatálya alá.

98. Ez az általános válasz. A jelen ügy sajátossága azonban az, hogy bár a felperes a hozzáférés iránti kérelmét a High Court (felsőbíróság) elé terjesztette be, az ír igazságszolgáltatás intézményi felépítése miatt valójában a bírósági hivatal birtokában voltak a szóban forgó dokumentumok.[45]

42 Lásd a 2003/4 irányelv (1) preambulumbekezdését és az Aarhusi Egyezmény preambulumát.

43 Lásd: 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 40. pont).

44 Lásd ebben az értelemben: 2003/4 irányelv (7) preambulumbekezdését. E megfontolások érvényesek az Aarhusi Egyezmény 4. cikkének a) pontja és a 2003/4/EK irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett hatóságok eljárásaira gyakorolt esetleges befolyás esetében.

45 Lásd a jelen indítvány 12. és 13. pontját.

99. Ennélfogva helyénvaló most visszatérni [46] erre a sajátos szervezeti kialakításra, és feltenni a kérdést, hogy a bírósági hivatal mint a nemzeti bíróságoktól elkülönült szerv a „hatóság” fogalma alá tartozik-e a befejezett ügyek nyilvántartásának vezetésekor.

100. A bírósági hivatal, az alperes és Írország kifejti, hogy a bírósági hivatal független magánjogi jogalany, amelyet az írországi bíróságok nyilvántartásának vezetésére és megőrzésére hoztak létre, és e feladatok ellátásával bíztak meg.

101. Noha ez valójában nemzeti jogi kérdés, az intézményi felépítés szempontjából nem tűnik úgy, hogy a bírósági hivatal mint egy ír jog szerinti *magánjogi jogalany* a „kormányzat vagy más közigazgatási szerv” részének minősül a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontjának a) pontja értelmében. Mivel feladatai szintén nem jelentik „a nemzeti jog értelmében vett közigazgatási feladatok ellátását” [47] az ítélkezési gyakorlat alapján, [48] úgy tűnik, hogy nem tartoznak az irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének b) pontjában foglalt meghatározás körébe sem. Ez a helyzet intézményi szinten; ami a konkrét feladatot illeti, ez a válasz logikusan a bírósági iratok kezelésének jellegéhez kapcsolódik.

102. Ezek után csak a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének c) pontja marad, amely „bármely olyan […] jogi személyre kiterjed, aki vagy amely az a) vagy b) pont alá tartozó jogi vagy természetes személy ellenőrzése alatt a környezethez kapcsolódóan közfeladatokat és -funkciókat lát el, vagy közszolgáltatást nyújt”.

103. Ez az utolsó rendelkezés lényegében a valamely közjogi szerv, illetve intézmény ellenőrzése alatt közfeladatokat ellátó természetes vagy jogi személyek helyzetét törekszik lefedni. Ennélfogva az e rendelkezés a) és b) pontjában egyébként már érintett jogalanyok nem „kerülhetik ki” a 2003/4 irányelv hatályát azáltal, hogy közigazgatási feladataikat átruházzák egy másik, akár magánjogi jogalanyra.

104. Az egyértelműség kedvéért, ennek semmi jele nincs, és nem is kívánom azt sugallni, hogy Írország ezt célozta volna a bírósági hivatal létrehozásával. A folyamatban lévő vagy befejezett ügyek bírósági nyilvántartása helyének megválasztása teljes egészében a tagállamok nemzeti rendszereinek feladata. Pusztán azt kívánom elmagyarázni, hogy a jogalkotó által előírt harmadik lehetőség kiterjed a magán- vagy közjogi harmadik felekhez intézett „megbízásokra” is a tevékenységek átruházásának ellenőrzése céljából.

105. Mindazonáltal alapvető az a tény, hogy a c) pont hatálya alá tartozáshoz az „elsődleges jogalanynak” és „tevékenységének” a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdése a) és b) pontjának hatálya alá kell tartoznia. Elvégre a „megbízottnak” a megbízótól kell megszereznie a hatósági jogkör gyakorlására vonatkozó felhatalmazását ahhoz, hogy az előbbi a rendelkezés hatálya alá tartozzon.

106. Ahogyan azt a jelen indítvány előző szakaszaiban kifejtettem, a bíróságok csak akkor tartoznak a 2003/4 irányelv hatálya alá, ha közigazgatási hatáskört gyakorolnak. A bírósági nyilvántartások vezetése és a bírósági iratok kezelése egyértelműen nem a közigazgatási hatáskör gyakorlásához kapcsolódik, hanem azok jellegükben bírósági jellegűek. Amennyiben tehát ez megállapításra kerül, a „megbízóra”, a jelen esetben a High Courtra (felsőbíróság) nem vonatkozik ezen irányelv hatálya, és megbízottjára sem az ilyen típusú tevékenységek tekintetében, feltéve, hogy megmarad e tevékenység jellege.

46 Lásd a jelen indítvány fenti 22–25. pontját.

47 Legalábbis a nemzeti jognak az alperes által a CEI/15/0008. sz., An Taisce & The Courts Service ügyben adott értelmezése (3. o.) alapján.

48 2013. december 19-i Fish Legal és Shirley ítélet (C-279/12, EU:C:2013:853, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

107. Nekem úgy tűnik, itt ez a helyzet. Ahogyan a kérdést előterjesztő bíróság a kiterjedt ítélkezési gyakorlatra, jogszabályokra, szabályokra és gyakorlati útmutatásokra hivatkozva kifejti, a bírósági hivatal nem gyakorol önálló jogkört a bírósági iratok kezelése és megőrzése tekintetében. Tevékenységét kizárólag a bíróságok nevében és ellenőrzése alatt végzi.[49] Ennek során nem gyakorolhatja tevékenységét oly módon, mely megzavarja a bíróságok munkáját.[50] Az ilyen ellenőrzés nem ér véget az eljárás lezárultával.[51] A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk alapján a bírósági hivatal, bár formailag elkülönült szerv, működését tekintve alig különbözik a belső iratkezelési osztálytól vagy nyilvántartótól, amely a bíróságéval azonos intézményi struktúra részét képezi. Így a bírósági nyilvántartások tárolásával, archiválásával és kezelésével kapcsolatos tevékenysége semmi esetre sem tartozik az irányelv hatálya alá.

108. Következésképpen, a lényeg tehát az elvégzett tevékenység jellege, és nem feltétlenül a tagállam pontos intézményi felépítése. Ellenkező esetben a 2003/4 irányelv alkalmazhatósága az iratok fizikai elhelyezése és kezelése helyének meglehetősen formális szervezeti megosztásán múlna. Mondanom sem kell, hogy a nemzeti intézményi struktúrák bizonyos stratégiai kialakítása ösztönzésének lehetőségétől eltekintve ez a megközelítés egyáltalán nem elégítené ki a 2003/4 irányelv és az Aarhusi Egyezmény egységes értelmezésének és alkalmazásának szükségességét.[52]

D. Utószó

109. Végül a felperes és a Bizottság érvelésével ellentétben a fenti következtetés nem teszi lehetetlenné a környezeti információkhoz való hozzáférést, feltéve, hogy ezen információkat valóban egy bírósági irat tartalmazza. Csupán azt mutatja, hogy a kérelmező által hivatkozott egyedi eszköz nem megfelelő az ilyen hozzáféréshez. Ez az eszköz nem szabályozza a felperes által kért hozzáférés típusát. Ez azonban természetesen nem zárja ki, hogy az ilyen hozzáféréshez rendelkezésre álló szokásos utak már nem lennének járhatóak.

110. Először is vannak a bírósági iratokhoz és nyilvántartáshoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályok. Kétségkívül nem rám tartozik, hogy észrevételeket fűzzek ezekhez a szabályokhoz, de megállapítást nyert, hogy a nyílt igazságszolgáltatás az ír (alkotmány-) jog alapelve.[53] Meg kell állapítani, hogy – ahogyan azt a jelen ügyben beavatkozók kifejtették – az ír ítélkezési gyakorlat eltérhet abban a kérdésben, hogy a harmadik felek mennyiben kérhetik a dokumentumokhoz való hozzáférést ezen eljárás keretében. Ez azonban kizárólag az ír bíróságok által megoldandó nemzeti jogi kérdés. Az uniós jog szempontjából ezt a kérdést aligha kell figyelembe venni a 2003/4 irányelv értelmezése során.

111. Másodszor, a nemzeti bíróságok előtt később felülvizsgált, megtámadott határozat(oka)t hozó nemzeti közigazgatási hatóság természetesen továbbra is a 2003/4 irányelvnek a „környezeti információkhoz” való hozzáférésére vonatkozó, az AIE-rendeletekben átültetett szabályainak hatálya alá tartozik. A Balz & Anor kontra Bord Pleanála alapjául szolgáló határozatot tekintve értelmezésem szerint ezt vagy a Cork County Council (Cork megyei tanács, Írország) (mint helyi építésügyi hatóság) vagy az An Bord Pleanála (mint felülvizsgálati hatóság) hozhatta meg. Noha ezt természetesen a nemzeti bíróságoknak kellene értékelniük, észszerűen feltételezhető, hogy ezek az intézmények valószínűleg a 2003/4 irányelv 2. cikke 2. pontja első bekezdésének a) és b) pontjában szereplő fogalommeghatározások hatálya alá tartoznak.

49 Ahogyan azt az alperes a CEI/15/0008. sz. An Taisce & The Courts Service ügyben hozott határozatában kifejtette, 5–6. o. Lásd még: Baker J in BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, 68. és 71. pont.

50 Ahogyan azt a Courts Service Act 1998 (a bírósági hivatalról szóló 1998. évi törvény) 9. szakasza előírja.

51 Lásd: CEI/15/0008. sz. An Taisce & The Courts Service ítélet, 6. o.

52 2012. február 14-i Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 50. pont).

53 Lásd e tekintetben például: Hogan, J. Allied Irish Bank plc kontra Tracey (No 2) ügyben hozott ítélete [2013] IEHC 242, 21–23. pont.

112. Ez utóbbi pontot illetően nem azt kívánom sugallni, hogy a tagállami törvényeknek azon nem kielégítő helyzet megismétlésére kell törekedniük, amely véleményem szerint az uniós jog szerint fennáll, amikor az egyéneket a bírósági eljárásban részt vevő egyik intézményhez irányítják a bírósági iratok elemeihez való hozzáférés elérése érdekében.[54] A jelen ügyhöz hasonló helyzetekben azonban a környezetvédelmi ügyekben való döntéshozatalra vonatkozó környezeti információkhoz történő hozzáférés iránti kérelmet ténylegesen be lehet nyújtani azokhoz az intézményekhez, amelyek konkrétan meghozzák az építési és felülvizsgálati határozatokat. Pontosan ez az, legalábbis az eljárásra vonatkozó talán indokolatlanul túl szigorú értelmezésem szerint, amit a 2003/4 irányelv és az Aarhusi Egyezmény elérni szándékozott: lehetővé tenné magánszemélyek számára az információszerzést és ezáltal a döntéshozatal *azon szakaszban* való esetleges befolyásolását, amikor a döntéshozatalra ténylegesen sor kerül.

113. Továbbra is azon a véleményen vagyok, hogy *befejezett ügyekben* általában nincs ok arra, hogy *bármely* érdekelt személytől megtagadják az iratokhoz való hozzáférést, kivéve, ha a konkrét ügyben egyértelmű és kényszerítő okok állnak fenn a nyilvánosságra hozatallal szemben.[55] Az igazságszolgáltatás ilyen nyitottsága megerősíti a bíróságok általános legitimitását, és javítja az igazságszolgáltatás minőségét.[56]

114. Mindazonáltal ugyanolyan fontos elv az átruházott hatáskör elve és az a követelmény, hogy a jogszabályt annak határain belül kell értelmezni, amit észszerűen jelenthet. Így értelmezve véleményem szerint a 2003/4 irányelv hallgat a bírósági iratokhoz való hozzáférésről. Ez nemzeti jogi kérdés. Lehet, hogy valamikor az uniós jog majd rendelkezik e hozzáférésről. Mindaddig azonban, amíg ez nem történik meg, a befejezett ügyek nyilvántartásaihoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti jogszabályok vagy gyakorlat megváltoztatásának az eltérő célokból alkotott uniós jogszabályok természetellenes kiterjesztése révén való kikényszerítése talán nem a legjobb eljárási mód, legalábbis semmiképpen sem e Bíróság számára.

V. Végkövetkeztetés

115. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy a High Court (felsőbíróság, Írország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 2. pontját úgy kell értelmezni, hogy a bírósági nyilvántartásokhoz való hozzáférés ellenőrzése, attól függetlenül, hogy azt a bíróság, vagyis formálisan az igazságszolgáltatás részét képező szerv, vagy egy ugyanezen célra létrehozott, az igazságszolgáltatás nevében eljáró és ellenőrzése alatt álló magánjogi jogalany végzi-e, e rendelkezés hatálya alá nem tartozó tevékenységnek minősül.

54 Lásd: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 54–55. pont).

55 Részletesen lásd: a Bizottság kontra Breyer ügyre vonatkozó indítványom (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Ugyanott, 93–104. és 118–142. pont.