Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 3. decembra 2020 [1]

Zadeva C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
proti
Commissioner for Environmental Information
ob udeležbi
The Courts Service of Ireland

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/4/ES – Pojem ‚opravljanje zadev iz sodne pristojnosti'"

I. Uvod

1. Friends of the Irish Environment Ltd je nevladna organizacija. Zahtevala je, naj se ji kot tretji osebi odobri dostop do sodnih pisanj v zaključeni zadevi, ki se je nanašala na odobritev gradbenega dovoljenja za izgradnjo vetrnih turbin v okrožju Cork (Irska). Ta zahteva je bila zavrnjena. V odločbi o zavrnitvi je bilo navedeno, da je organ, ki hrani sodna pisanja – na podlagi nacionalnega prava je to Courts Service of Ireland (irska služba za podporo sodstvu, Irska) – to storil pri opravljanju „sodne pristojnosti" v imenu sodišč. Ta organ naj pri izvajanju take pristojnost ne bi bil „organ oblasti" v smislu Direktive 2003/4/ES. [2]

2. V teh okoliščinah želi High Court (višje sodišče, Irska) ugotoviti obseg pojma „sodna pristojnost" za namene opredelitve pojma „organ oblasti" v smislu člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Širše se postavlja vprašanje, v kolikšni meri za sodišča v zvezi z odobritvijo dostopa do informacij o okolju članom javnosti na njihovo zahtevo veljajo obveznosti iz te direktive in s tem tudi obveznosti iz Aarhuške konvencije.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

3. Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija) je mednarodna konvencija, katere namen je javnosti zagotoviti pravice, podpisnicam in njihovim organom oblasti pa so z njo naložene obveznosti v zvezi z dostopom do informacij, udeležbo javnosti pri odločanju in dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Evropska skupnost jo je podpisala leta 1998, pozneje pa je bila odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES.[3]

4. V preambuli Konvencije je med drugim navedeno:

„imajo s tem namen povečati odgovornost in preglednost odločanja in okrepiti podporo javnosti pri okoljskem odločanju,

priznavajo, da je preglednost zaželena v vseh vejah oblasti, in pozivajo zakonodajna telesa, da pri svojih postopkih uresničujejo načela te konvencije“.

5. V členu 2 Aarhuške konvencije je pojem „organ javne oblasti“ opredeljen tako, da pomeni:

„(a) vlado na državni, regionalni in drugi ravni;

(b) fizične ali pravne osebe, ki opravljajo javnoupravne naloge po notranji zakonodaji, vključno s posebnimi nalogami, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem;

(c) vse druge fizične ali pravne osebe, ki imajo javna pooblastila ali naloge ali opravljajo javne storitve v zvezi z okoljem pod nadzorom organa ali osebe iz pododstavka (a) ali (b);

(d) institucije katere koli organizacije za regionalno gospodarsko povezovanje iz člena 17, ki je pogodbenica te konvencije.

Ta izraz pa ne vključuje organov ali institucij, kadar delujejo v sodni ali zakonodajni pristojnosti.“

B. Pravo Unije

6. Z Direktivo 2003/4 je bila nadomeščena Direktiva Sveta 90/313/EGS[4] zaradi uskladitve prava Unije z besedilom Aarhuške konvencije in odprave razlik med predpisi v državah članicah glede dostopa do informacij o okolju.[5]

7. Glede na člen 1 Direktive 2003/4 sta cilja te direktive, prvič, „zagotoviti pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo organi oblasti ali se hranijo za organe oblasti, ter določiti osnovne pogoje in praktične ukrepe za uresničevanje te pravice“ in, drugič, „zagotoviti, da so informacije o okolju postopno v vedno večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju javnosti“.

3 Sklep Sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Sklep o odobritvi Aarhuške konvencije).

4 Direktiva Sveta z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 402).

5 Uvodni izjavi 6 in 7 Direktive 2003/4.

8. Člen 2, točka 2, te direktive določa:

„‚Organ oblasti‘:

(a) vlada ali drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni;

(b) katera koli fizična ali pravna oseba, ki opravlja naloge javne uprave po nacionalni zakonodaji, vključno s posebnimi dolžnostmi, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem, ter

(c) katera koli fizična ali pravna oseba, ki ima javne pristojnosti ali naloge ali zagotavlja javne storitve v zvezi z okoljem, pod nadzorom organa ali osebe iz (a) ali (b).

Države članice lahko določijo, da ta opredelitev ne vključuje organov ali institucij, kolikor opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti. Če njihove ustavne določbe na dan sprejetja te direktive ne predvidevajo postopka pregleda v smislu člena 6, lahko države članice navedene organe ali institucije izključijo iz te opredelitve.“

C. Nacionalno pravo

9. Z European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 (S.I. št. 133 iz leta 2007 in S.I. št. 309 iz leta 2018) (uredbe iz let od 2007 do 2018 za izvajanje predpisov Evropskih skupnosti o dostopu do informacij o okolju, v nadaljevanju: uredbe DIO) so v irsko pravo prenesene določbe Direktive 2003/4. V bistvu je z določbo 3(1) teh uredb prenesen člen 2, točka 2, te direktive.

10. V skladu z določbo 3(2) uredb DIO Irska iz opredelitve „organ oblasti“ izključuje „vse organe, kadar opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanje za predhodno odločanje

11. High Court (višje sodišče, Irska) je 25. februarja 2016 izdalo sodbo v zadevi Balz & Heubach proti An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). V tej zadevi se je izpodbijala izdaja odločbe organa oblasti, s katero je bilo izdano gradbeno dovoljenje za izgradnjo vetrnih turbin v okrožju Cork (Irska).

12. Friends of the Irish Environment (v nadaljevanju: tožeča stranka) je 9. julija 2016 na glavno pisarno High Court (višje sodišče) naslovila dopis, s katerim je zahtevala kopije pripravljalnih vlog, zapriseženih izjav/dokazov, pisnih stališč in končnih odredb v tej zadevi (v nadaljevanju: sodna pisanja). Ta zahteva je bila vložena na podlagi Aarhuške konvencije, Direktive 2003/4 in uredb DIO. Ob vložitvi te zahteve se ni odločalo o pritožbi zoper sodbo Balz & Heubach proti An Bord Pleanala.

13. Vodenje glavne pisarne High Court (višje sodišče) je poverjeno sodnemu uradniku, ki ga imenuje Courts Service of Ireland (irska služba za podporo sodstva, Irska; v nadaljevanju: služba za podporo sodstvu). Služba za podporo sodstvu je po posvetovanju s predsednikom High Court (višje sodišče) 13. julija 2016 zavrnila zahtevo tožeče stranke. To odločitev je med drugim utemeljila z dejstvom, da uredbe DIO ne zajemajo „sodnih postopkov ali pravnih dokumentov, vloženih v sodnih postopkih“.

14. Tožeča stranka je 18. julija 2016 zahtevala, naj služba za podporo sodstvu ponovno preuči to odločitev. Ker v določenem roku ni prejela odgovora, je tožeča stranka dobila možnost vložiti pritožbo pri Commissioner for Environmental Information (pooblaščenec za informacije o okolju, v nadaljevanju: tožena stranka). Pritožbo je vložila 15. septembra 2016.

15. Tožena stranka je 19. junija 2017 tožeči stranki poslala dopis, v katerem je navedla, da je v podobni zadevi že bila sprejeta odločitev (zadeva CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Tožena stranka je sicer poudarila, da bo vsaka zadeva vsebinsko obravnavana, a je od tožeče stranke zahtevala, naj navede razloge, s katerimi bi utemeljila, zakaj naj se o njeni zahtevi za dostop do sodnih pisanj odloči drugače kot o zahtevi za dostop do sodnih pisanj v zadevi An Balz & Heubach proti An Bord Pleanala.

16. Tožeča stranka je v odgovoru z dne 26. julija 2017 navedla razloge, zakaj vztraja pri pritožbi.

17. Tožena stranka je 31. julija 2017 zavrnila pritožbo. Sklenila je, da služba za podporo sodstvu s tem, ko hrani zahtevana sodna pisanja, vključno s tistimi v zaključenih postopkih, opravlja zadeve iz „sodne pristojnosti“ v imenu sodišč. Tako naj služba za podporo sodstvu ne bi bila „organ oblasti“ v smislu uredbe 3(1) uredb DIO.

18. Tožeča stranka je to odločitev izpodbijala pred High Court (višje sodišče). Meni, da odstopanje za organe ali institucije, ki opravljajo zadeve iz „sodne pristojnosti“, kot je določeno v členu 2, točka 2, Direktive 2003/4 in preneseno v določbo 3(1) uredb DIO, ne zajema sodnih pisanj v zaključenih zadevah.

19. Ker High Court (višje sodišče) dvomi o pravilni razlagi člena 2, točka 2, Direktive 2003/4, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pomeni nadzor nad dostopom do sodnih pisanj, ki se nanašajo na postopek, v katerem je bila izdana pravnomočna sodba, rok za pritožbo pa se je iztekel in zoper njo nista bila vložena niti pritožba niti kakršen koli drug zahtevek, vendar so v posebnih okoliščinah mogoči drugi zahtevki, izvajanje ‚sodne pristojnosti‘ v smislu člena 2, točka 2, [Direktive 2003/4]?“

20. Pisna stališča so predložili tožeča stranka, tožena stranka, služba za podporo sodstvu, Irska, poljska vlada in Evropska komisija. Te stranke so na obravnavi 16. septembra 2020 tudi ustno podale navedbe.

IV. Analiza

21. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Začel bom s predstavitvijo obsega člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 (A). Nato bom preučil vprašanje, kdaj „organ oblasti“ opravlja zadeve iz „sodne pristojnosti“ (B). Glede na to bom preučil vprašanje predložitvenega sodišča (C). Nazadnje bom sklepno podal več pripomb o širšem kontekstu (D).

22. Obravnavana zadeva se nanaša na precej poseben organ države članice: Courts Service of Ireland (irska služba za podporo sodstvu, Irska; v nadaljevanju: služba za podporo sodstvu). Ta organ je v pisnih stališčih, predloženih Sodišču, sam sebe opisal kot „organ s pravno osebnostjo in nalogami, ki so popolnoma ločene“ od sodnih pisarn na Irskem. Njegova dejavnost obsega hrambo, arhiviranje in vodenje sodnih pisanj v (odprtih ali zaključenih) zadevah.

23. Dejstvo, da se obravnavana zadeva nanaša na ne popolnoma običajno institucionalno strukturo v eni od držav članic, v kateri nacionalnim sodiščem pomaga subjekt zasebnega prava, ustanovljen za poseben namen, ne bi smelo zmanjšati pomena dejstva, da je vprašanje, ki se postavlja, po svoji naravi splošno. Vodenje sodnih spisov, pa naj bo v odprtih ali zaključenih zadevah, je lahko v različnih državah članicah naloženo različnim organom, vse od tega, da vsako sodišče samo vodi spise in jih hrani, do tega, da spise centralno vodijo druge institucije. Te se lahko spet raztezajo od ministrstva za pravosodje ali nacionalnega sodnega sveta pa do drugih temu namenjenih organov ali institucij. Možno je celo, da je pristojnost institucije odvisna od statusa spisa, tako da spise v odprtih zadevah vodijo sodišča sama, spise v zaključenih zadevah pa po nekaj časa prenesejo na centralno mesto hrambe.

24. Povedano drugače, vodenje sodnih pisanj je lahko zelo različno. Zato ne bi bilo pametno, da bi se obravnavane zadeve in vprašanj, ki jih poraja, lotil z natančno tehnično razpravo o statusu (ki v bistvu izhaja iz nacionalnega prava) službe za podporo sodstvu in njenega posebnega položaja v nacionalni pravosodni strukturi. To vprašanje je dejansko drugotnega pomena.

25. Temeljno vprašanje, ki ga je treba obravnavati v tej zadevi, je, kaj natančno v strukturi Direktive 2003/4 pomeni vodenje sodnih spisov (in še posebej vrsta in narava te dejavnosti) in ali bi se opravljanje te dejavnosti lahko štelo za opravljanje zadev iz sodne pristojnosti, v prvi fazi *neodvisno od tega, kateri konkretni organ* v državi članici to dejavnost opravlja. Vendar se v tem vprašanju skriva še eno vprašanje: kakšen je odnos pojasnila (ali odstopanja) glede „sodne pristojnosti“ v členu 2, točka 2, drugi odstavek, Direktive 2003/4 do glavnega dela opredelitve „sodne pristojnosti“ iz podtočk od (a) do (c) prvega odstavka iste določbe? Kateri organi ali deli strukture držav članic naj bi bili zajeti z Direktivo 2003/4? In tu pridemo do resnično ključnega elementa obravnavane zadeve: ali so sodišča „organi oblasti“ za namene člena 2, točka 2, te direktive in ali jih tako morda veže dolžnost, da zagotovijo dostop do „informacij o okolju“ v skladu s členom 1(a) in členom 3 Direktive 2003/4?

26. To opredelitveno matrjoško je treba odpreti na enak način, kot bi to storili s katero koli rusko babuško – plast za plastjo; in tega posla se bom lotil zdaj.

A. Obseg člena 2, točka 2, Direktive 2003/4

27. Člen 2, točka 2, Direktive 2003/4 določa opredelitev „javnega organa“. V prvem odstavku v podtočkah (a) in (b) določa državne organe in institucije, za katere se uporabljajo obveznosti, ki zavezujejo „organe oblasti“. Ti se osredotočajo na pojem „vlada“ v podtočki (a) in oseb, „ki opravlja[jo] naloge javne uprave […] v zvezi z okoljem“, v podtočki (b). V podtočki (c) Direktive je nato klavzula, ki združuje „preostale“ – „katera koli fizična ali pravna oseba […] pod nadzorom organa ali osebe“ iz podtočke (a) ali (b).

28. Struktura te opredelitve v prvem odstavku torej sledi pozitivnemu seznamu subjektov. Temu seznamu sledi drugi odstavek, ki v prvem stavku določa odstopanje od področja uporabe te direktive za organe in institucije, ki „opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“. Glede na njegov drugi stavek je mogoče nato tudi organe in institucije, ki opravljajo zadeve iz take pristojnosti, v določenih okoliščinah izključiti s področja uporabe določb te direktive, ki se nanašajo na sodni nadzor.

29. Vse stranke v postopku v glavni stvari se strinjajo, da nadzor nad sodnim spisom med postopkom obsega izvajanje „sodne pristojnosti“. Dokler je spis v sodni zadevi „odprt“, bodo sodišča izvzeta s področja uporabe Direktive 2003/4.

30. Sporno vprašanje je, ali služba za podporo sodstvu, potem ko so bile izdane pravnomočne odločbe in so bila v postopku izčrpana vsa pravna sredstva, hrani sodna pisanja v okviru „sodne pristojnosti“. Če bi bilo tako, ta pisanja ne bi spadala na področje uporabe Direktive 2003/4.

31. Tožeča stranka s sklicevanjem na sodbo Sodišča v zadevi Flachglas [6] trdi, da bi se moralo za pojem „organ oblasti“ iz člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 šteti, da načeloma zajema vse organe in institucije države, pod pogojem, da so v času, ko je vložena zahteva za dostop, že opravili svojo funkcijo. Povedano drugače, v skladu s to razlago prvi stavek drugega odstavka prevlada nad strukturno opredelitvijo iz prvega odstavka. Po mnenju tožeče stranke je kakršna koli dejavnost v okviru „sodne

6 Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

pristojnosti“ časovno omejena v tem smislu, da se lahko za organe ali institucije šteje, da so izključeni s področja uporabe Direktive 2003/4 le, dokler je mogoče dejansko šteti, da opravljajo zadeve iz take pristojnosti. Komisija se v splošnem pridružuje temu stališču, vendar priporoča, naj se za vsako posamezno zahtevo za dostop opravi „presoja za vsak primer posebej“.

32. Tožena stranka, služba za podporo sodstvu, Irska in poljska vlada podpirajo razlago, ki v bistvu pripelje do precej „institucionalnega“ pristopa k pojmu zadevnega organa. Prvi odstavek in prvi stavek drugega odstavka naj bi bilo treba razumeti skupaj z institucionalno opredelitvijo iz prvega odstavka. Tako bi bila po tej opredelitvi sodišča kot institucije vedno izključena iz prvega odstavka in s tem s področja uporabe Direktive 2003/4, saj vedno opravljajo zadeve iz „sodne pristojnosti“.

33. Obstaja pa tudi tretja možnost, ki nekoliko razdela institucionalni pristop, čeprav je nobena od strank v postopku ni izrecno omenila. To je razlaga, na podlagi katere je mogoče s prvim stavkom drugega odstavka takoj opredeliti kakršne koli zaključke glede institucionalne opredelitve iz prvega odstavka ob upoštevanju posebnih dejavnosti zadevnega organa v določenem času. Tako razlago bi bilo mogoče opredeliti za pretežno institucionalno razlago s funkcionalno prilagoditvijo ali korektivom.

34. Tako očitno obstajajo tri možne razlage pojma „sodna pristojnost“ iz prvega stavka drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4, ki bi se zato lahko uporabile za vse opredelitve iz člena 2, točka 2, te direktive kot celote: (i) „popolnoma funkcionalna“, (ii) „pretežno institucionalna“ in (iii) „institucionalna s funkcionalnim korektivom“.

35. Da bi bilo mogoče predlagati, kateremu od teh treh pristopov je treba dati prednost, je treba preučiti več vprašanj, ki se po logiki porajajo pred tem. Prvič, kakšno natančno je razmerje med prvim in drugim odstavkom člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 (1)? Za to je potrebna presoja logike in strukture prvega odstavka, preden je mogoče na podlagi drugega odstavka uporabiti odstopanje za dejavnosti iz „sodne pristojnosti“ (2). Nato je treba podrobno preučiti sodbo Flachglas,[7] na katero se sklicujejo vse stranke pri utemeljevanju svojih (različnih) razlag pojma „sodna pristojnost“ (3). Šele nato se bom lahko posvetil razpravi o treh možnih razlagah pojma „sodna pristojnost“ iz Direktive 2003/4 (4).

1. Razmerje med prvim in drugim odstavkom

36. Vse stranke v tem postopku se v stališčih podrobno osredotočajo na razlago pojma „sodna pristojnost“. To je povsem razumljivo, saj je ta pojem predložitveno sodišče izpostavilo v postavljenem vprašanju. Vendar je pojem „sodna pristojnost“ zgolj del širše opredelitve „javnega organa“ iz člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Pojavlja se kot opredelitev, pojasnilo, v drugem odstavku te določbe morda celo kot odstopanje. Začeti je treba z razpravo o manj očitni povezavi med prvim in drugim odstavkom člena 2, točka 2, te direktive.

37. Na začetku je treba pojasniti razmerje med prvim stavkom drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 in drugim stavkom tega odstavka. Prvi stavek drugega odstavka je umeščen na konec določbe, v kateri je opredelitev organa oblasti, in se izrecno sklicuje na prvi odstavek, da bi pojasnil njegov obseg. Drugi stavek istega odstavka pa se nanaša na prvi stavek tega odstavka z namenom, da se zameji obseg izključitve od postopka nadzora iz člena 6 te direktive. Iz zadevne določbe pa ni razvidno, kako naj bi razumeli ta stavka: ali bi ju bilo treba brati ločeno glede na prvi odstavek? Ali pa je treba, kot je na obravnavi trdila tožeča stranka, oba stavka razumeti skupaj, da se vzpostavi vseobsežen (in avtoritativen) pomen drugega odstavka?

7 Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

38. Menim, da je treba ta stavka drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 razumeti neodvisno enega od drugega.

39. Razen dejstva, da se stavka v drugem odstavku nanašata na iste organe ali institucije, med njima ni veznika ali druge povezave, ki bi ju vezala. Nanašata in uporabljata se za različne položaje. Poleg tega je Sodišče že pojasnilo, da niti cilj niti učinek drugega stavka ni omejiti možnosti držav članic iz prvega stavka, da s področja uporabe Direktive 2003/4 izključijo organe ali institucije, ki „opravljajo zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“.[8] Drugi stavek je bil namenjen urejanju posebnih primerov nekaterih nacionalnih organov, katerih odločbe ob sprejetju Direktive 2003/4 v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo niso mogle biti predmet nadzora v skladu z zahtevami Direktive. Kot je na obravnavi potrdila Irska – kar pa mora preveriti nacionalno sodišče – položaj v tej državi članici ni tak.

40. Zdaj, ko je pojasnjena notranja zgradba drugega odstavka, je treba preučiti razmerje med prvim stavkom drugega odstavka (opredelitev „sodne pristojnosti“) in prvim odstavkom člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Glede na sistemsko umestitev prvega stavka drugega odstavka je jasno, da so njegovi učinki odvisni od tega, ali je mogoče uporabiti prvi odstavek. To pomeni, da se zahteva, da se organ lahko opredeli kot „organ oblasti“ v okviru opredelitve iz prvega odstavka, po logiki pojavi *pred* vprašanjem, ali se za ta „organ oblasti“ lahko uporabi izključitev iz prvega stavka drugega odstavka.

41. Tako je nujno pojasniti logiko in strukturo člena 2, točke 2, prvi odstavek, Direktive 2003/4. Konec koncev, če sodišča ne bi bila vključena v opredelitev „javnega organa“ v smislu prvega odstavka te določbe, bi morebitni opredelitveni ali prevladujoči učinki drugega odstavka te opredelitve postali nejasni.

2. Ali so sodišča „organi oblasti“ v smislu člena 2, točka 2, Direktive 2003/4?

42. Tožeča stranka in Komisija zastopata stališče, da sodišča (države članice) spadajo v okvir opredelitve „javnega organa“ v smislu člena 2, točka 2, prvi odstavek, Direktive 2003(4).

43. Na začetku je treba spomniti, da medtem ko Direktive 2003/4 v času njenega sprejetja morda ni bilo mogoče šteti za polni prenos Aarhuške konvencije – ker je bila sprejeta, preden je Evropska unija leta 2005 odobrila Aarhuško konvencijo – pa je zdaj ta konvencija del pravnega reda Unije.[9] Sodišče je tako priznalo, da sta sozakonodajalca želela zagotoviti „skladnost“ med Direktivo 2003/4 in Aarhuško konvencijo.[10] V skladu s tem je treba pri razlagi Direktive 2003/4 upoštevati besedilo in cilj Aarhuške konvencije.[11]

44. V obravnavani zadevi to pomeni, da je treba člen 2, točka 2, Direktive 2003/4 razlagati ob upoštevanju člena 2, točka 2, Aarhuške konvencije. V obeh določbah je opredelitev „organa oblasti“. S tem podobno zamejujeta svoj obseg. Vendar podrobnejša preučitev razkrije, da to deloma storita v različnem obsegu.

45. Podtočka (a) Direktive 2003/4 se nanaša na „vlado ali drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni“. Podtočka (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, Aarhuške konvencije pa se nanaša na „vlado na državni, regionalni in drugi ravni“. Iz besedila ali pripravljalnih dokumentov za ta akta ni razviden razlog za to razliko v ubeseditvi.

8 Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 48).

9 Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 30).

10 Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 31 in navedena sodna praksa). Glej tudi uvodno izjavo 5 Direktive 2003/4 in izjavo, ki je priložena k Sklepu o Aarhuški konvenciji.

11 Sodba z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 37 in navedena sodna praksa).

46. Nasprotno pa sta podtočki (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 in Aarhuške konvencije v angleški jezikovni različici skoraj popolni kopiji. Obe se nanašata na „kater[o] koli fizičn[o] ali pravn[o] oseb[o], ki opravlja naloge javne uprave po nacionalni zakonodaji, vključno s posebnimi dolžnostmi, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem“. Isto velja za primerjavo podtočke (c) obeh aktov. Sklicuje se na „kater[o] koli fizičn[o] ali pravn[o] oseb[o], ki ima javne pristojnosti ali naloge ali zagotavlja javne storitve v zvezi z okoljem, pod nadzorom organa ali osebe iz (a) ali (b)“. Povedano drugače, ta določba vsebuje „določbo o neeksternalizaciji“.

47. Zaradi celovitosti navajam, da se v angleški jezikovni različici pojavljata še dve razliki v področju uporabe. Prvič, v drugem odstavku člena 2, točka 2, Aarhuške konvencije je navedeno, da pozitivna opredelitev iz člena 2, točka 2, iz tega člena „ne vključuje“ [v angleški jezikovni različici: „does not include“] organov ali institucij, kadar opravljajo zadeve iz „sodne ali zakonodajne pristojnosti“. Povedano drugače, (v angleščini) je uporabljen *velelnik*. V prvem stavku drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 pa so uporabljene besede, ki kažejo na *fakultativnost* („lahko določijo“) [v angleški jezikovni različici: „may provide“]. Tako je državam članicam dana možnost, da v nacionalnem pravu omejijo obseg. Drugič, drugega stavka v drugem odstavku člena 2, točka 2, te direktive, ki sicer za obravnavano zadevo ni odločilen,[12] v Aarhuški konvenciji ni.

48. Kako vse to vpliva na vprašanje, ali sodišča kot institucije spadajo v okvir katere koli od treh podtočk prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4?

49. Nobena stranka se ni opredelila o tem vprašanju. Na obravnavi sta tožeča stranka in Komisija zgolj vključili sodišča v podtočko (a) kot del tega, kar spada v „vlado“. Po drugi strani je služba za podporo sodstvu pojasnila, da sodišča običajno ne izvajajo „državnih funkcij“ v tradicionalnem pomenu tega izraza in da prav tako ne opravljajo „nalog javne uprave […] v zvezi z okoljem“ iz podtočke (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive. Poleg tega bi, ker je v podtočki (c) iste določbe zajeta katera koli oseba „pod nadzorom“ organa iz podtočke (a) ali (b), sodišča le težko spadala v njen okvir.

50. Sam bi „sodišča“ težko vključil v okvir podtočke (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Res bi sodišča v nekaterih precej omejenih primerih dejansko lahko bila „pravne osebe, ki opravljajo naloge javne uprave po nacionalni zakonodaji“ iz podtočke (b) te določbe.

51. Po eni strani bi bilo mogoče pojem „vlada“ iz podtočke (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, Aarhuške konvencije, če se presoja ločeno, razumeti v ozkem smislu, tako da bi zajemal zgolj popolnoma očitno izvršilno oblast ter izključeval sodstvo in zakonodajo. Vendar če naj bi bolj natančno poudarili pojem „vladanje“, ki je neločljivo povezan z „vlado“, in če naj bi to razlagali ob upoštevanju preambule te konvencije zaradi potrebe po preglednosti v „vseh vejah oblasti“, bi bilo mogoče zastopati mnenje, da bi moral pojem „vlada“ zajemati vse sisteme, ki temeljijo na načelih in pravilih, s katerimi je določena ureditev države.[13] Če bi sprejeli to razlago, bi bilo mogoče Aarhuško konvencijo razlagati, vsaj glede na njeno besedilo, kot da se uporablja za kateri koli organ oblasti v državi, vključno s sodišči.

52. Po drugi strani bi bilo težko razumeti podtočko (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 v skladu s tem širšim pomenom „vladanja“ ob upoštevanju dejstva, da je v njeni opredelitvi „vlada“ povezana z „drugim organom javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni“. Kakšen bi bil smisel tega, da se doda besedilo „vlada ali drug

12 Kot je bilo natančno pojasnjeno v točki 39 teh sklepnih predlogov.

13 Glej tudi uvodno izjavo 7 Uredbe (ES) št. 1367/2006, s katero je določena uporaba Aarhuške konvencije v institucijah in organih Evropske Unije in v kateri je navedeno, da „Aarhuška konvencija organe javne oblasti opredeljuje široko“ – Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13).

organ javne uprave“, če bi bilo mogoče za „vlado“ šteti, da že vsebuje vse oblastvene organe v državi? Druga kategorija – „drug organ javne uprave, vključno z javnimi svetovalnimi organi, na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni“ – bi bila popolnoma odveč. Podobno tudi Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije povezujejo pojem „vlada“ s „politično močjo“.[14]

53. Poleg tega si je, če se prizna večji pomen osredotočenosti Aarhuške konvencije na „preglednost odločanja“ in razlagi Sodišča, da ta izraz zajema zgolj „upravne organe“,[15] morda težko predstavljati, da razlaga podtočke (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, kot je navedena v Direktivi 2003/4, v primerjavi s cilji Aarhuške konvencije presega odločanje na politični (in upravni) ravni. Zato, čeprav je mogoče sprejeti, da se podtočka (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 uporablja za upravne naloge sodišča, si je veliko težje razlagati to podtočko (a) tako, da velja tudi za sodišča.

54. Nasprotno sam menim, da je s podtočko (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 omogočena prožnejša razlaga. S to podtočko se je nameravala zajeti „kater[a] koli fizičn[a] ali pravn[a] oseb[a], ki izvaja naloge javne uprave, […] vključno s posebnimi dolžnostmi, dejavnostmi ali storitvami v zvezi z okoljem“. Uporaba besede „vključno“ kaže na to, da ni nujno, da je oseba, ki izvaja take naloge, dejavna na področju okolja.[16] Lahko je, vendar k temu ni nikakor zavezana. Res se „naloge javne uprave“ pogosto povezujejo z rutinskimi nalogami vladnih organov in ne z reševanjem sporov s strani sodstva neke države. Vendar, odvisno od strukture sodstva v državi članici, lahko pride do položajev, v katerih sodišča opravljajo take dejavnosti, v povezavi s katerimi organ ali institucija – čeprav se v institucionalnem smislu imenuje sodišče – v zvezi z neko posebno dejavnostjo dejansko ne izvaja sodne funkcije.[17]

55. V splošnem menim, da bi morala biti s splošnim namenom in duhom Aarhuške konvencije omejena kakršna koli kreativnost pri razlagi, ki bi jo bilo mogoče pridati opredelitvi „organa oblasti“. Če je splošni namen akta okrepitev udeležbe in odgovornosti javnosti pri odločanju *na področju okolja* (kot je navedeno v preambuli Aarhuške konvencije), bi bilo logično, da bi akt zajel te vrste organov in institucij, preden do takega odločanja dejansko pride: namreč *a priori* in z abstraktnega vidika na institucionalni ravni, ne navzgor v okviru zakonodaje (kjer se oblikujejo pravila za tako odločanje) ne navzdol v primerih sodnega nadzora (kjer je mogoče zakonitost odločbe, ko je sprejeta, preveriti in v primeru, da se v njej odkrijejo nepravilnosti, zadevo načeloma vrniti organu oblasti, da sprejme novo odločbo).

56. Če pa bi moral sam kategorizirati, menim, da podtočka (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 najbolj „izpolnjuje merila“ za to opredelitev. Še posebej to velja, če se ocenjuje v primerjavi z bistveno bolj omejujočim besedilom podtočke (a) iste določbe. Nisem prepričan, da je utemeljitev tožeče stranke ali Komisije dovolj, da bi izpolnila zahteve vprašanja, ali je obstajal dejanski namen, da člen 2, točka 2, prvi odstavek, Direktive 2003/4 zajema sodišča držav članic kot „organe oblasti“. Vendar sem pripravljen priznati, da je mogoče, da institucije, ki imajo nad vhodnimi vrati napis „sodišče“, pri izvajanju nekaterih svojih dejavnosti dejansko „opravlja[jo] naloge javne uprave po nacionalni zakonodaji“.

57. Kaj k temu položaju doda člen 2, točka 2, drugi odstavek, Direktive 2003/4, ki je bil do zdaj obravnavan izključno na podlagi prvega odstavka te določbe? Preden se lotim tega vprašanja, je treba – ker se vse stranke sklicujejo na sodbo Flachglas – za to, da se določi pomen drugega odstavka in zlasti pojma „sodna pristojnost“, najprej nekoliko natančneje analizirati to sodbo.

14 Glej Aarhuška konvencija: Navodila za izvajanje, str. 47. O statusu navodil glej sodbo z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 38).

15 Glej sodbo z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 40).

16 Glej tudi Aarhuška konvencija: Navodila za izvajanje, str. 46.

17 Glej na primer sodbo z dne 27. aprila 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, točka 17).

3. Sodba v zadevi Flachglas

58. Dejansko stanje, ki je bilo podlaga za sodbo Sodišča v zadevi Flachglas, je bilo naslednje. Nemški zakonodajalec je s sklicevanjem na prvi stavek drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 v nacionalnem pravu določil, da zveznim *ministrstvom*, kadar opravljajo zadeve v zakonodajnem postopku, ni treba razkriti okoljskih informacij o tem postopku. Sodišče je bilo naprošeno, naj preveri ta prenos v nemškem pravu in pojasni, do kdaj je mogoče tako ministrstvo izvzeti s področja uporabe pravic do dostopa informacij o okolju, zagotovljenih z Direktivo 2003/4.

59. Sodišče je razsodilo, da kontekst, namen in cilji tako Aarhuške konvencije kot Direktive 2003/4 dokazujejo, da je bil namen teh aktov, da se nanašata na „organe oblasti“ le, kadar delujejo kot upravni organi, ki hranijo informacije o okolju pri izvajanju svojih funkcij.[18] To izhaja iz člena 2, točka 2, drugi odstavek, Direktive 2003/4, ker je namen prvega stavka te določbe, ob upoštevanju Aarhuške konvencije, da se državam članicam dovoli, da s področja „organov oblasti“ izključijo organe ali institucije, ki opravljajo „zadeve iz sodne ali zakonodajne pristojnosti“.[19] Da bi bilo mogoče zaobseči množico postopkov, s katerimi je utemeljena posebna narava zakonodajnih organov in sodišč države članice,[20] je treba to odstopanje od splošnih pravil o dostopu razlagati „funkcionalno“.[21]

60. V primeru odstopanja iz nemškega prava bi za ministrstvo, ki sodeluje v zakonodajnem postopku, ta opredelitev glede na funkcijo prenehala „ob koncu tega postopka“. V tem trenutku odstopanje od načela pravice do dostopa do „informacij o okolju“ iz člena 1 Direktive ne bi bilo več utemeljeno.[22]

61. Tožeča stranka in Komisija predlagata „vzporedno branje“ tega zadnjega elementa začasnosti v zvezi z odstopanjem zaradi izvajanja „sodne pristojnosti“. Če se izrazim enostavneje, trdita, da „so zakonodajalci zakonodajalci le tako dolgo, dokler teče zakonodajni postopek“, zaradi česar bi „sodišča morala biti sodišča le tako dolgo, dokler o zadevi ni odločeno“.

62. To sklepanje pa spregleda precej pomemben dejanski element iz zadeve Flachglas. Zadevno zvezno ministrstvo je bilo v trenutku, ko je bila vložena zahteva za informacije, zagotovo „organ oblasti“ v smislu opredelitve iz prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. *Institucionalni* vidik opredelitve je bil zagotovo prisoten. Temu področju uporabe je lahko začasno „ubežal“ zgolj zaradi odstopanja glede „zakonodajne pristojnosti“. Tako je bilo organu, ki je povsem jasno „znotraj področja uporabe“, dovoljeno, da je „zunaj področja uporabe“, pojavilo pa se je vprašanje, za „kako dolgo“ mu je to dovoljeno. V tem kontekstu je Sodišče opozorilo na „funkcionalno razlago“ prvega stavka drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive, ker ministrstvo v trenutku, ko je opravljalo zadeve iz „zakonodajne pristojnosti“, ni delovalo kot „upravni organ“.[23]

63. Sodišče je poskušalo priznati to „dvojno identiteto“ ali „razcepljeni status“. To pomeni, da je bilo mogoče organ *strukturno* šteti za del izvršne oblasti, za katerega zato velja Direktiva 2003/4, *funkcionalno* pa je opravljal dejavnosti, ki so del zavarovanega „zakonodajnega postopka“ in so zunaj njenega področja uporabe. Če se izrazim enostavneje, v sodbi Flachglas je bilo v bistvu navedeno, da je mogoče, da je tisto, kar je v „institucionalnem smislu zajeto“, začasno „funkcionalno izvzeto“.

64. Vendar, kot trdita tožeča stranka in Komisija, je nekaj povsem drugega razlagati pojem „organ oblasti“ iz člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 (in, resnici na ljubo, tudi Aarhuške konvencije) tako, kot da po naravi stvari zahteva „funkcionalno razlago“ ne glede na „strukturno“ naravo zadevnega organa. Če bi sledili tej razlagi, bi to pomenilo neupoštevanje seznama pozitivnih opredelitev iz prvega odstavka

18 Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točki 40 in 48).

19 Prav tam, točke od 40 do 42.

20 Prav tam, točke 44, 49 in 50.

21 Prav tam, točka 49.

22 Prav tam, točki 55 in 56.

23 Prav tam, točki 40 in 49.

člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Vsakršna presoja na podlagi te določbe bi bila omejena na uporabo edinega merila „funkcionalnosti“, s čimer bi se izjema povzdignila v edini pogoj za dokončen sklep o statusu zadevne institucije ali organa. Povedano drugače, prvi stavek drugega odstavka bi se uporabil ravno obratno, kot se je uporabil v sodbi Flachglas: ne za to, da se odobri začasna izključitev, povezana s funkcijo, ampak za to, da se doseže radikalna institucionalna razširitev področja uporabe Direktive 2003/4.

65. Skratka, po mojem mnenju Sodišče v sodbi Flachglas ni navedlo, da je celotna opredelitev iz člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 le „funkcionalna“, ne da bi se kakor koli upošteval institucionalni vidik iz prvega odstavka te določbe. Ta vidik opredelitve v tisti zadevi enostavno ni bil upoštevan, ker je bilo ministrstvo povsem jasno „organ oblasti“ v smislu člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Funkcionalna uporaba odstopanja zaradi zakonodajne pristojnosti je bila uporabljena šele v drugi fazi, da se je začasno izključilo tisto, kar bi sicer bilo vključeno, ne pa v prvi, ko je bilo treba opredeliti, kaj sploh spada v okvir opredelitve.

4. Možnosti

66. Tako niti v sodbi Flachglas in pravzaprav niti v besedilu člena 2, točka 2, Direktive 2003/4, če se razlagata v pravem kontekstu, ni podlage za „popolnoma funkcionalen“ pristop, ki ga zagovarjata tožeča stranka in Komisija, kot je bil prikazan v točki 31 teh sklepnih predlogov. Prvega stavka drugega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 ni mogoče razlagati tako, da prevlada nad „strukturno“ opredelitvijo iz prvega odstavka.

67. Ostajata dve možnosti, ki sta predstavljeni v točkah 32 in 33 teh sklepnih predlogov: „institucionalno“ ali „institucionalno s funkcionalnim korektivom”. Ali bi bilo mogoče sodišča vključiti v prvi del opredelitve, torej kot „organe oblasti“, v katero od podtočk prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4? Ne gre za zgolj kozmetično razliko: če sodišča že tako ali tako ne bi bila „strukturno“ vključena v katero od podtočk prvega odstavka, ne bi bilo potrebe, da se jih „funkcionalno“ izključi na podlagi drugega odstavka.

68. Praktična razlika med pristopoma je, da bi bila sodišča po „institucionalnem“ pristopu kot institucije vedno izključena s področja uporabe Direktive 2003/4. Po pristopu, ki je „institucionalen s funkcionalnim korektivom“, pa bi bila funkcija, ki jo izvaja sodišče, pomembna že za njegovo opredelitev po členu 2, točka 2, prvi odstavek, Direktive 2003/4.

69. Tako bi bile po zadnjem pristopu, če bi pojem „naloge javne uprave“ iz podtočke (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 (in Aarhuške konvencije) razlagali široko, tako da bi zajemal tudi sodišča, te institucije zajete s področjem uporabe Direktive 2003/4, samo če ne izvajajo svoje običajne vloge kot sodni organi. Povedano drugače, na področje uporabe te direktive bi spadale le, če opravljajo „naloge javne uprave“. Vendar bi se za te organe potem priznalo tudi, da imajo morda „razcepljen status“, tako da lahko včasih padejo na področje uporabe te direktive, kadar na podlagi nacionalnega prava izvajajo kakršne koli naloge javne uprave.

70. V splošnem se zdi zadnji pristop ustreznejši.

71. Prvič, „institucionalni pristop s funkcionalnim korektivom“ zagotavlja prožno možnost za institucionalno raznolikost v državah članicah. Z njim je priznano, da so funkcije, ki jih opravljajo sodišča v nekaterih nacionalnih sistemih, raznovrstne, in je tako omogočeno sodiščem držav članic, da so na področje uporabe Direktive 2003/4 vključene vse „upravne naloge“, ki jih izvajajo ti organi. Po drugi strani pa je z njim zavarovan sodni postopek s tem, da so vse dejavnosti sodišč v njihovi vlogi

organov razsojanja izvzete s tega področja,[24] ker taka funkcija enostavno ni isto kot opravljanje „nalog javne uprave“.

72. Drugič, drugače kot pristop, ki ga predlagajo tožena stranka, služba za podporo sodstvu, Irska in poljska vlada, tak ukrep ni zavezan s formalnimi strukturnimi opredelitvami iz nacionalnega prava držav članic, s katerimi morda niso v celoti zajete dejavnosti zadevnega organa. Tako je z njim priznana realnost, da lahko nekatere institucije, ki se strukturno štejejo za sodišča, v praksi včasih v zvezi z delom svoje dejavnosti dejansko opravljajo „naloge javne uprave“, vključno z nalogami v zvezi z okoljem, v smislu podtočke (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4.

73. Za ponazoritev tega položaja si predstavljajmo, da se sodišče odloči, da si bo zgradilo novo stavbo. Stolp, na primer. Gradnja v takšnem obsegu bo zelo verjetno zahtevala skladnost s številnimi okoljskimi zahtevami. Taka dejavnost ne spada na področje „sodne pristojnosti“, ampak na upravno, in je zanjo verjetno, da vključuje „naloge javne uprave […] v zvezi z okoljem“. To lahko vključuje tudi obveznost, da je ugodeno vse zahtevam za dostop do dokumentov na podlagi Direktive 2003/4, pa tudi morebitne nadaljnje obveznosti, ki izhajajo iz te direktive.

74. Seveda bi bilo vse to odvisno od točnega institucionalnega ustroja države članice. Morda, tehnično rečeno, ni sodišče tisto, ki gradi nove prostore, ampak je to ministrstvo ali drug organ oblasti, ki deluje za njegov račun. Vendar je mogoče – če predpostavimo, da bo nove prostore zgradilo sodišče kot pravna oseba – za to *konkretno dejavnost* od tega sodišča dejansko zahtevati, da razkrije „informacije o okolju“, ki se nanašajo na to gradnjo, saj opravlja zadeve iz upravne pristojnosti.

75. Tretjič, s takim pristopom je upoštevana široka ubeseditev opredelitve „organ oblasti“, vendar se to besedilo razlaga razumno, tako da ostaja vezano na logiko in duh Aarhuške konvencije. Tak pristop vzpodbuja in zagotavlja udeležbo javnosti v tistih položajih, v katerih *dejansko* poteka odločanje o okoljskih zadevah.

5. Vmesni sklep

76. Skratka, opredelitev iz člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 se ne bi smela razlagati niti v skladu s popolnoma „funkcionalnim“ niti popolnoma „institucionalnim“ pristopom. Namesto tega predlagam *institucionalno opredelitev s funkcionalnim korektivom*.

77. To v bistvu pomeni, da *so* sodišča ali sodstvo države članice *izključeni* iz obsega opredelitve iz člena 2, točka 2, Direktive2003/4, razen če sodni organ dejansko opravlja naloge javne uprave, najverjetneje na podlagi podtočke (b) te določbe.

78. Ta presoja je kljub temu že vgrajena v ločnico med „nalogami javne uprave“ (in *a contrario* „sodnimi funkcijami“) v podtočki (b) prvega odstavka člena 2, točke 2. V tem smislu bi opredelitev „sodne pristojnosti“ v drugem odstavku iste določbe v najboljšem primeru potrdila rezultat, ki je že dosežen, ne bi pa – drugače kot v položaju v sodbi Flachglas – pomenila še ene izjeme. Če se izrazim enostavneje, nobene potrebe ni, da se tisto, kar je že (trajno) izključeno, ponovno (začasno) izključi.

24 V zvezi s podobno razpravo o členu 15(3) PDEU glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, točke od 52 do 64).

B. Sodni spisi in sodna funkcija

79. S tem sklepom se odpira še ena skupina vprašanj. Prvo vprašanje se nanaša na razmejitev med dejavnostmi „sodne“ narave in dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru „upravne pristojnosti“. Natančneje, ali se sodna pisanja vedno hranijo ali vodijo v okviru izvajanja sodne pristojnosti? Drugo vprašanje se nanaša na način, na katerega je treba to razmejitev razlagati na splošno, in zlasti pojasniti, kaj je praviloma funkcija sodišč, torej, kaj je pravilo in kaj je izjema. Tretje vprašanje se nanaša na tek časa in njegove posledice za dostop.

80. Prvič, kdaj je funkcija *sodna* funkcija? V Direktivi 2003/4 ali Aarhuški konvenciji niso opredeljene niti „naloge javne uprave“ niti „sodna pristojnost“. Niti ni v teh aktih kakršne koli razlage o namenu zakonodajalca glede razlikovanja med funkcijami, ki se izvajajo v okviru „upravne pristojnosti“,[25] in funkcijami, ki se izvajajo v okviru „sodne pristojnosti“.[26]

81. Zagotovo je mogoče nekaj navdiha glede te razmejitve pridobiti z drugih področij prava (Unije), kot na primer s področja dostopa do dokumentov. Na podlagi Uredbe (ES) 1049/2001[27] se je izključitev „dokumentov, ki jih pripravi Komisija samo za sodni postopek“ razlagala, kot da zajema zgolj dokumente, ki imajo „upoštevno vez“ s postopkom, ki teče pred nacionalnimi sodišči ali Sodiščem Evropske unije,[28] razen če so bili ti dokumenti pripravljeni v okviru „povsem upravnega spisa“.[29] Za zadnji pojem „povsem upravni spisi“ pa se je štelo, da zajema izmenjavo dokumentov zunaj sodnega postopka[30] in delovne dokumente.[31]

82. Podobni pojmi se pojavljajo v Uredbi (EU) 2016/679.[32] V tej uredbi je vrsta izključitev z njenega področja uporabe oziroma je v njej navedeno, da je obdelava podatkov zakonita glede „sodišč, kadar delujejo kot sodni organ“. Tako je obdelava nekaterih kategorij osebnih podatkov, vključno z občutljivimi podatki, dopustna, kadar je „obdelava […] potrebna […] kadar koli sodišča izvajajo svojo sodno pristojnost“ (člen 9(2)(f) Uredbe). Podobno mora biti pooblaščena oseba za varstvo podatkov imenovana v vseh primerih, kadar obdelavo opravlja javni organ ali telo, „razen sodišč, kadar delujejo kot sodni organ“ (člen 37(1)(a) Uredbe). Enako nadzorni organi, katerih naloga je spremljanje uporabe Uredbe 2016/679, niso pristojni za nadzor dejanj obdelave „sodišč, kadar delujejo kot sodni organ“ (člen 55(3) te uredbe). Iz teh primerov je jasno razvidno, da bi iste dejavnosti spadale na področje te uredbe, če bi se izvajale v okviru „upravne pristojnosti“.

83. Poljska vlada je navedla, da bi bilo mogoče nadaljnje usmeritve pridobiti iz sodne prakse v zvezi z „*merili iz sodbe Dorsch*“ in z opredelitvijo tega, kaj je „sodišče“ v smislu člena 267 PDEU.[33] Res je, da je sodna praksa s tega področja obširen in uporaben vir primerov, v katerih gre za upravno naravo, če se nanaša na institucionalna merila za izpolnitev zahtev člena 267 PDEU. Vendar so te sodbe vir bolj šibkega navdiha, ker je logika, na kateri temeljita Aarhuška konvencija in Direktiva 2003/4, utemeljena na splošnem načelu dostopa do okoljskih podatkov,[34] ne glede na institucionalno opredelitev v okviru

25 Kot jo je Sodišče razlagalo v sodbi z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 46).

26 Čeprav je v Navodilih dvoumno in brez razlage navedeno, da je odstopanje potrebno „zaradi različne narave takega odločanja, ki se razlikuje od številnih drugih vrst odločanja“. Aarhuška konvencija: Navodila za izvajanje, str. 49.

27 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331)

28 Sodba z dne 6. februarja 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisija (T-485/18, EU:T:2020:35, točka 42 in navedena sodna praksa).

29 Sodba z dne 6. julija 2006, Franchet in Byk/Komisija (T-391/03 in T-70/04, EU:T:2006:190, točka 91).

30 Sodba z dne 8. februarja 2018, POA/Komisija (T-74/16, neobjavljena, EU:T:2018:75, točka 107).

31 Sodba z dne 20. septembra 2019, Dehousse/Sodišče Evropske unije (T-433/17, EU:T:2019:632, točka 97).

32 Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1, in popravek v UL 2018, L 127, str. 2).

33 Glej sodbo z dne 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, točke od 23 do 34).

34 Kot ga je Sodišče prvič oblikovalo v sodbi z dne 22. decembra 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, točka 35).

nacionalnega sistema držav članic, ki upošteva *dejavnost*, ki vsebuje obravnavanje „informacij o okolju“.[35] Ta neizogibna povezava z *ratione materiae* namesto z *ratione institutionis* lahko zato na podlagi merila, ki se osredotoči zgolj na zadevno dejavnost, pripelje do širše izključitve nekaterih dejavnosti, kot je bilo načrtovano.

84. Ta vidik lahko ponazori sodba Cartesio. V tej zadevi je Sodišče razsodilo, da ni mogoče šteti, da sodišče opravlja sodno funkcijo, kadar vodi register družb in v zvezi s tem izda upravno odločbo.[36] Povedano drugače, ta organ ne bi bil „sodišče“ (v smislu člena 267 PDEU). Če pa bi bile v zadevnem registru dokumentirane zadeve s področja okolja, o katerih to sodišče trenutno odloča, bi bila zahteva za dostop do informacij o imenih teh zadev na podlagi Direktive 2003/4 zavrnjena, ker bi ta organ opravljal zadeve iz „sodne pristojnosti“, čeprav ta isti organ še vedno ne bi izpolnjeval meril „iz sodbe Dorsch“.

85. Na koncu pa je za to, kaj pomeni „sodno“, potrebna precej intuitivna[37] presoja: vse, kar je povezano z nepristranskim reševanjem sporov, je po naravi sodno in zato ni zajeto s členom 2, točka 2, Direktive 2003/4.

86. Sodna pisanja v sodnem spisu, njihovo zbiranje, vodenje, uporaba in hramba so po mojem mnenju očiten del sodnega postopka, sodne dejavnosti. Seveda bo v pripravo sodnih pisanj vloženega nekaj upravnega dela. Vendar te naloge po svoji naravi niso upravne. Neločljivo so povezane s konkretnim sporom in njegovo rešitvijo.

87. Drugič, če se vrnem k vprašanju splošne opredelitve, je smiselno opozoriti na dva elementa: po eni strani je, glede sodišč, „sodna“ narava dejavnosti pravilo, medtem ko so „upravne“ dejavnosti izjema. Po drugi strani gre pri opredelitvi pojmov iz prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4 za opredelitev področja uporabe akta, ne pa za izjemo, ki bi jo bilo treba razlagati ozko.

88. Ti elementi pomenijo, prvič, da kadar je zadevna institucija sodišče, bo po pravilu zelo verjetno opravljala zadeve iz sodne pristojnostni, razen če se dokaže, da je konkretna zadevna dejavnost v bistvu upravne narave. Drugič, oba pojma je treba razlagati razumno: ali, bolje, če je kar koli treba razlagati ozko, potem bi to bila upravna pristojnost sodišč, ker je prav ta v bistvu izjema. Vendar se vse to nanaša na opredelitev, kaj so „naloge javne uprave po nacionalni zakonodaji“ v smislu točke (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4.

89. Pri določanju, katere dejavnosti sodišča spadajo pod en ali pod drugi pojem, bi to lahko običajno – ne pa vedno – čez palec ocenili glede na osebo, ki izdaja odločbo v imenu institucije. Denimo za sodnika, ki izdaja sodbo, se lahko reče, da opravlja zadeve iz „sodne pristojnosti“. Nasprotno pa bo oseba, ki je na sodišču odgovorna za stavbe, ali druga oseba, ki je zadolžena za podpis pogodbe za namestitev sončnih celic na streho sodne zgradbe, verjetni opravljala „naloge javne uprave […] v zvezi z okoljem“.

90. Tretjič, in zaradi podobnih razlogov, logike „začasnosti“ iz sodbe Flachglas, ki jo predlagata tožeča stranka in Komisija, preprosto ni mogoče prenesti na obravnavani primer. Kot sem pojasnil v točki 62 teh sklepnih predlogov, je bila ta utemeljitev oblikovana v primeru institucije, ki je jasno spadala na področje uporabe Direktive 2003/4, medtem ko sodišča pri opravljanju zadev iz sodne pristojnosti ne spadajo na to področje uporabe. V sodbi Flachglas je bila logika začasnosti popolnoma upravičena

35 Kot jo je Sodišče uporabilo v sodbi Flachglas za dejavnosti zadevnega ministrstva. Glej točko 59 teh sklepnih predlogov.

36 Sodba z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točka 57 in navedena sodna praksa).

37 Pri čemer gre morda za drugačno vrsto intuitivnosti od tiste, ki je predlagana s testom praga sodnika Stewarta zveznega sodišča Združenih držav o tem, kako prepoznati obsceno gradivo: „Ko ga vidim, vem.“ Glej sodbo Jacobellis proti Ohiu, 378 U.S. 184 (1964).

glede na trajanje izjeme; v obravnavani zadevi pa gre za problem opredelitve. Poleg tega je bila v zadevi Flachglas omejitev nujna zaradi zagotovitve, da se načelo participativne demokracije iz skupnih tradicij držav članic, določeno v prvem stavku člena 10(3) PEU,[38] uskladi z možnostjo, da se *dejansko* ovira tekoče delovanje zakonodajnega postopka.[39]

91. Drugače kot pri sodni praksi o členu 4 Uredbe št. 1049/2001 se ta presoja ne spremeni po koncu postopka.[40] Izjema iz te uredbe je povezana s trajanjem *spora* („sodni postopek“), medtem ko je odstopanje iz Direktive 2003/4 povezano s trajanjem *dejavnosti* („naloge javne uprave“ po eni strani ali delovanje v okviru „sodne pristojnosti“ na drugi). Organ ali institucija, ki sicer deluje v okviru sodne pristojnosti, načeloma tega ne preneha početi zgolj zaradi poteka časa. Zaradi debeline plasti prahu na sodnem spisu, če se tako izrazim, ta spis ne postane nič manj „sodni“. Sodstvo ne zamenja vloge v nekem trenutku ali neha ravnati kot sodstvo. Če se izrazim z besedami generalne pravobranilke E. Sharpston, njegovo delovanje v okviru te pristojnosti „nima časovnega začetka in konca“.[41]

92. Vsekakor pa je – poleg normativnih argumentov glede tega, zakaj argumenta „začasnosti“ ni mogoče uporabiti za delo sodstva – ta sklep poudarjen tudi z argumenti, ki so bolj operativne narave. Res je, kot ugotavlja predložitveno sodišče, da očitno ni sporno, da „aktivna faza postopka“ lahko spada v odstopanje zaradi „sodne pristojnosti“. Toda, ali naj se meja zariše prej, med in potem? Predložitveno sodišče pojasnjuje, da na podlagi irskega prava izdelava končnih odredb in potek roka za vložitev pritožbe ali izdelava končnih odredb v pritožbenem postopku ne pomeni nujno dokončnega zaključka upoštevnega postopka pred irskimi sodišči. Katera pravila naj se potem uporabljajo za postopek, ko je zadeva vložena, ko se preverja, ali je spis popoln, in za druge upravne naloge, ki še ne izkazujejo „aktivne“ narave postopka? Ali gre pri tej fazi za dejavnost, ki se opravlja z manj „sodne pristojnosti”? Kaj pa prekinitev postopka med obravnavanjem zadeve? Podobno, ko je sodba izdelana, seveda mine neko obdobje, v katerem se pripravi za objavo. Ni razloga, zakaj bi se v tem obdobju uporabljale določbe o dostopu do dokumentov na podlagi Aarhuške konvencije ali Direktive 2003/4. V kateri fazi torej preneha obstajati „sodna pristojnost“ organa, katerega naloga je sprejetje odločitve o zadevi?

93. Vse te ugotovitve ponovno poudarjajo težave pri prizadevanjih, da bi se nadomestila prvotna opredelitev področja uporabe akta, ki bi morala biti stabilna in na institucionalni ravni v določeni meri stalna; za tak primer gre v opredelitvi člena 2, točka 2, prvi odstavek, Direktive 2003/4, pri čemer je logika ta, da se zaradi pojasnitve uporabi časovno odstopanje ali izjema iz drugega odstavka te določbe.

94. V tej fazi lahko dodam dva splošna premisleka.

95. Prvič, z vidika ciljev ne razumem, kako bi se cilj spodbujanja demokratične udeležbe v okoljskih zadevah, na kar se je večkrat sklicevala tožeča stranka, uporabljal v isti meri za sodstvo. Irska poudarja, da je za sodstvo značilno, da je njegov mandat utemeljen drugače kot pri drugih vejah državne oblasti. V postopku *inter partes* parametri za povečano legitimnost niso povezani s tem, da se odobri kar najširši možni dostop do sodnega spisa. Prej izhajajo iz kritičnega pravnega diskurza, ki je bil, če je bilo potrebno, izražen na obravnavi in je razviden iz sodbe. Težko je verjeti, da je bila Direktiva 2003/4 zasnovana zato, da bi spremenila diskurz *inter partes*, ki je srčika sodnih postopkov.

96. Drugič, prav tako ne verjamem, da je bil namen Direktive 2003/4 – ali pa Aarhuške konvencije – zgolj morebitno posest dokumentov v zvezi z okoljem podvreči neomejeni dolžnosti razkritja. Če bi bilo tako, bi bil vsak oddelek za informatiko organa oblasti ali vsaka tretja stranka, vključno morda celo z organi državne varnosti, dolžan na zahtevo razkriti „informacije o okolju“ v svoji posesti zgolj ob

38 Glej v tem smislu sodbo z dne 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2018:660, točka 84 in navedena sodna praksa).

39 Glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 43).

40 Glej sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točki 130 in 131).

41 Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, točka 73).

upoštevanju izjem iz členov 4 Aarhuške konvencije in Direktive 2003/4, čeprav ne bi imel nobene vloge v zadevnem postopku odločanja, s katerim so povezane te informacije. Prav tako bi to razvrednotilo sam cilj okrepljene udeležbe javnosti pri postopku odločanja o *okoljskih* zadevah.[42] Ker odločbo sprejme upravni organ, ni jasno, kako bi lahko dostop do informacij o okolju, ki jih morebiti vsebujejo sodna pisanja, pospešil ta postopek.[43] To velja toliko bolj ob upoštevanju tega, da bi omejena zagotovitev dostopa vodila do določene neuravnoteženosti informacij *znotraj* „javnosti“.[44] Zato morajo „informacije o okolju“ – če sploh obstajajo – izhajati od organa oblasti, ki je v središču postopka odločanja, ali pa biti vsebovane v obrazložitvi javne sodbe sodišč.

C. Obravnavana zadeva

97. V zgornjih delih teh sklepnih predlogov je bilo ugotovljeno, da sodišča praviloma opravljajo zadeve iz sodne pristojnosti, razen če – v zvezi s posamezno dejavnostjo – opravljajo naloge javne uprave v smislu podtočke (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Nasprotno pa ti organi ali institucije glede vseh dejavnosti, ki jih izvajajo v okviru sodne pristojnosti, ne spadajo na področje uporabe te direktive.

98. To je splošen odgovor. Posebnost obravnavane zadeve pa je, da je bila zahteva tožeče stranke za dostop sicer res vložena pri High Court (višje sodišče), vendar je zaradi institucionalne strukture irskega sodstva zadevne dokumente posedovala služba za podporo sodstvu.[45]

99. Tako se je zdaj smiselno vrniti[46] k temu specifičnemu strukturnemu ustroju in se vprašati, ali je mogoče, da bi bila služba za podporo sodstvu – organ, ki je ločen od nacionalnih sodišč – zajeta z opredelitvijo „organ oblasti“, kadar hrani pisanja iz zaključenih zadev.

100. Služba za podporo sodstvu, tožena stranka in Irska pojasnjujejo, da je služba za podporo sodstvu neodvisen zasebni subjekt, ustanovljen in zadolžen za vzdrževanje in hrambo sodnih pisanj za sodstvo na Irskem.

101. Čeprav je to stvar nacionalnega prava, pa služba za podporo sodstvu, *zasebni subjekt* na podlagi irskega prava, z vidika svoje institucionalne strukture tako očitno ni del „vlade ali drugega organa javne uprave“ za namene podtočke (a) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Ker tudi njegove funkcije niso take, da bi pomenile „opravlja[nje] naloge javne uprave po nacionalni zakonodaji“[47] v smislu sodbe prakse,[48] očitno ne spada niti v opredelitev iz podtočke (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, te direktive. Gre za zadevo, ki se nanaša na institucionalno raven; glede konkretne funkcije pa je ta odgovor logično povezan z naravo vodenja sodnih spisov.

102. Tako ostane zgolj podtočka (c) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4, ki se nanaša na „kater[o] koli […] pravn[o] oseb[o], ki ima javne pristojnosti ali naloge ali zagotavlja javne storitve v zvezi z okoljem, pod nadzorom organa ali osebe iz (a) ali (b)“.

103. S to zadnjo določbo se v njenem bistvu želi zajeti položaj fizičnih ali pravnih oseb, ki opravljajo javne naloge pod nadzorom javnega organa ali institucije. Tako se subjekti, ki bi sicer spadali v okvir podtočk (a) in (b) te določbe, ne morejo „izogniti“ področju uporabe Direktive 2003/4 s tem, da bi delegirali svoje naloge javne uprave drugemu, celo zasebnemu subjektu.

42 Glej tudi uvodno izjavo 1 Direktive 2003/4 in preambulo Aarhuške konvencije.

43 Glej sodbo z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 40).

44 Glej v tem smislu uvodno izjavo 7 Direktive 2003/4. Ti premisleki se uporabijo, preden bi lahko prišlo do morebitnega vpliva na postopek organov oblasti v smislu člena 4(a) Aarhuške konvencije in člena 4(2) Direktive 2003/4.

45 Glej točki 12 in 13 teh sklepnih predlogov.

46 Glej točke od 22 do 25 teh sklepnih predlogov.

47 Vsaj glede na razlago nacionalnega prava, kot jo je podala tožena stranka v zadevi CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, str. 3.

48 Sodba z dne 19. septembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 49 in navedena sodna praksa).

104. Da smo si na jasnem, nič ne kaže – in ne želim namigovati na to – da je to tisto, kar je Irska nameravala storiti z ustanovitvijo službe za podporo sodstvu. Izbira, kje bodo hranjena sodna pisanja v odprtih ali zaključenih zadevah, je v celoti stvar nacionalnih sistemov držav članic. Pojasniti želim zgolj, da tretja možnost, ki jo je ponudil zakonodajalec, zajema „delegiranje“ tretjim osebam – zasebnim ali javnim – z namenom, da se bo delegiranje dejavnosti nadzorovalo.

105. Bistveno pa je, da morajo biti za to, da bi spadali v okvir podtočke (c), „pooblastitelj“ in njegove „dejavnosti“ sami zajeti s podtočkama (a) in (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4. Navsezadnje mora „pooblaščenec“, če naj bo zajet s to prvo točko, vir svoje pristojnosti črpati iz pooblastitelja.

106. Kot sem pojasnil v zgornjih delih teh sklepnih predlogov, sodišča ne spadajo na področje uporabe Direktive 2003/4, razen če opravljajo zadeve iz upravne pristojnosti. Hramba sodnih pisanj in vodenje sodnih spisov zagotovo ne spadata v upravno pristojnost, ampak sta po svoji naravi sodna. Če je to dokazano, „pooblastitelj“ – v obravnavani zadevi High Court (višje sodišče) – tako ne spada na področje uporabe te direktive niti ne bo za to vrsto dejavnosti nanj spadal njegov pooblaščenec, če se ohrani narava te dejavnosti.

107. Zdi se, da je v tem primeru tako. Kot s sklicevanjem na obširno sodno prakso, zakonodajo, pravila in praktična navodila pojasnjuje predložitveno sodišče, služba za podporo sodstvu pri ohranjanju in hrambi sodnega spisa ne izvaja nobenih avtonomnih funkcij. Svojo dejavnost opravlja izključno v imenu in pod nadzorom sodstva.[49] Pri tem svojih dejavnosti ne mora izvajati tako, da bi posegala v delovanje sodišč.[50] Tak nadzor se ne konča s koncem postopka.[51] Glede na informacije, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, služba za podporo sodstvu – čeprav je formalno samostojen organ – deluje zelo podobno kot interni oddelek za hrambo ali register, ki je del iste institucionalne strukture kot sodišče. Njene dejavnosti hrambe, arhiviranja in vodenja sodnih pisanj kot take vsekakor ne spadajo na področje uporabe Direktive.

108. Zato, sklepno, je pomembna narava opravljane dejavnosti, ne pa nujno natančna institucionalna struktura v državi članici. Sicer bi bila uporaba Direktive 2003/4 precej odvisna od formalne strukturne razdelitve glede tega, kje se fizično hranijo in vodijo spisi. Ni treba posebej poudarjati, da bi tak pristop – razen tega, da lahko spodbudi nekatera strateška preoblikovanja v nacionalnih institucionalnih strukturah – prav tako težko zadostil potrebi po enotni razlagi in uporabi Direktive 2003/4 in Aarhuške konvencije.[52]

D. Post scriptum

109. Nazadnje, drugače kot trdita tožeča stranka in Komisija, zgornji sklep ne omogoča dostopa do informacij o okolju, če bi bile te informacije dejansko vsebovane v sodnem spisu. Z njim je zgolj prikazano, da konkretni akt, na katerega se sklicuje tožeča stranka, ni pravi način za pridobitev takega dostopa. Dostop, ki ga zahteva tožeča stranka, ni urejen s tem aktom. Vendar to seveda ne pomeni, da normalnih poti, ki so običajno na voljo za tak dostop, ni več mogoče uporabiti.

49 Kot je pojasnila tožena stranka v svoji odločbi v zadevi CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, str. 5 in 6. Glej tudi sodbo sodnice Baker v zadevi BPSG Limited trading as Stubbs Gazette proti The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, točki 68 in 71.

50 Kot je očitno določeno v členu 9 Courts Service Act 1998 (zakon iz leta 1998 o sodni službi).

51 Glej zadevo CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, str. 6.

52 Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 50).

110. Prvič, obstajajo nacionalna pravila o dostopu do sodnih spisov in pisanj. Sam seveda ne morem komentirati teh pravil, vendar je bilo navedeno, da je javno izvajanje sodne oblasti načelo irskega (ustavnega) prava.[53] Res je, kot so pojasnile intervenientke v tej zadevi, da se lahko irska sodna praksa razlikuje glede vprašanja, v kolikšni meri lahko tretje osebe zahtevajo dostop do dokumentov na podlagi tega postopka. Vendar je to predmet nacionalnega prava, ki ga morajo preveriti izključno irska sodišča. Z vidika prava Unije je to komajda dejavnik, ki bi ga bilo treba upoštevati pri razlagi Direktive 2003/4.

111. Drugič, za nacionalni upravni organ, ki je sprejel izpodbijano(e) odločbo(e), ki je(so) pozneje predmet nadzora pred nacionalnimi sodišči, seveda veljajo pravila o dostopu do „informacij o okolju“ iz Direktive 2003/4, kakor so bila prenesena v uredbe DIO. Kolikor razumem, je odločbo, ki je bila podlaga za sodbo Balz & Anor proti An Bord Pleanála, izdal bodisi Cork County Council (svet okrožja Cork, Irska) (kot lokalni organ prostorskega načrtovanja) ali An Bord Pleanála (kot nadzorni organ). Seveda morajo to presoditi nacionalna sodišča, vendar je mogoče upravičeno domnevati, da sta ti instituciji zajeti z opredelitvami iz podtočk (a) in (b) prvega odstavka člena 2, točka 2, Direktive 2003/4.

112. S prejšnjo ugotovitvijo nočem sugerirati, da bi se moralo v zakonih držav članic poskušati posnemati nezadovoljiv položaj, ki je po mojem mnenju prisoten v pravu Unije, v skladu s katerim se posameznike napoti na institucijo, ki je stranka sodnega postopka, da bi pridobili dostop do elementov iz sodnega spisa.[54] Vendar je mogoče v položaju, kakršen je obravnavani, dejansko vložiti zahtevo za dostop do informacij o okolju, ki se nanašajo na odločanje v okoljskih zadevah, pri institucijah, ki dejansko izdajajo gradbena dovoljenja in odločbe o nadzoru. In točno to je, vsaj glede na moj morda pretirano ozek pogled na postopek, namen Direktive 2003/4 in Aarhuške konvencije: da se posameznikom omogoči pridobiti informacije in jim tako dati možnost vpliva na odločanje *v fazi*, v kateri do tega odločanja dejansko pride.

113. Še vedno menim, da načeloma ni razloga, da bi se zavrnil dostop do spisa *kateremu koli* zainteresiranemu posamezniku v *zaključenih zadevah*, razen če obstajajo jasni in nujni razlogi, da se v posamezni zadevi dostop ne odobri.[55] Taka odprtost sodstva krepi splošno legitimnost sodišč in izboljšuje kakovost sojenja.[56]

114. Kljub temu je enako pomembno načelo dodeljenih pristojnosti in nujnost, da se zakonodajni akt razlaga v okviru tega, kar naj bi razumno pomenil. Če se razlaga v tem smislu, po mojem mnenju Direktiva 2003/4 enostavno ničesar ne pove o dostopu do sodnih spisov. To problematiko mora urediti nacionalno pravo. Morda bo nekoč v pravu Unije dejansko določen tak dostop. Vendar, dokler se to ne zgodi, siljenje, naj se spremeni nacionalno pravo ali praksa o dostopu do sodnih pisanj v zaključenih zadevah prek nenaravnega širjenja zakonodaje Unije, ki je bila oblikovana v drug namen, morda ni najboljši način ravnanja – vsekakor ne za to Sodišče.

53 Glej v tem smislu na primer sodbo sodnika Hogana, Allied Irish Bank plc proti Traceyju (No 2) [2013] IEHC 242, točke od 21 do 23.

54 Glej sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, točki 54 in 55).

55 Za podroben prikaz glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Prav tam, točke od 93 do 104 ter od 118 do 142).

V. Sklep

115. Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo High Court (višje sodišče, Irska), odgovori:

Člen 2, točka 2, Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS je treba razlagati tako, da je nadzor nad dostopom do sodnih pisanj, ne glede na to, ali ga izvaja sodišče, torej organ, ki je formalno del sodstva, ali zasebni subjekt, ustanovljen za isti namen, ki deluje v imenu in pod nadzorom sodstva, dejavnost, ki ne spada na področje uporabe te določbe.