Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MICHAL BOBEK
esitatud 3. detsembril 2020 [1]

Kohtuasi C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
versus
Commissioner for Environmental Information,
menetluses osales:
The Courts Service of Ireland

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Õigus tutvuda riigiasutuste valduses oleva keskkonnateabega – Århusi konventsioon – Direktiiv 2003/4/EÜ – Mõiste „tegutsemine õigusemõistjana“

I. Sissejuhatus

1. Friends of the Irish Environment Ltd on valitsusväline organisatsioon. Ta taotles kolmanda isikuna võimalust tutvuda menetlusdokumentidega kinniseks kuulutatud kohtuasjas, mis on seotud projekteerimisloa andmisega tuulegeneraatorite paigaldamiseks Corki maakonnas (Iirimaa). See taotlus jäeti rahuldamata. Taotluse rahuldamata jätmise otsuses märgiti, et riigisisese õiguse kohaselt kohtumenetluste dokumente haldav asutus, Iirimaa kohtuteenistus (Courts Service of Ireland) tegi selle otsuse kohtusüsteemi nimel, tegutsedes „õigusemõistjana“. Sellises pädevuses tegutsedes ei olnud see asutus „riigiasutus“ (*public authority*) direktiivi 2003/4/EÜ [2] tähenduses.

2. Selles kontekstis soovib High Court (kõrge kohus, Iirimaa) teada, milline on mõiste „õigusemõistja“ ulatus mõiste „riigiasutus“ määratlemisel direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 tähenduses. Üldisemalt tekib küsimus, mil määral alluvad kohtud selle direktiiviga ja seega ka Århusi konventsiooniga kehtestatud kohustustele võimaldada üldsuse esindajatel taotluse alusel tutvuda keskkonnateabega?

1 Algkeel: inglise.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2003, L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375).

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

3. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (Århusi konventsioon) on rahvusvaheline konventsioon, mille eesmärk on anda üldsusele õigusi ning millega kehtestatakse selle osalistele ja nende riigiasutustele kohustused seoses keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ja neis asjus kohtu poole pöördumisega. Tollane Euroopa Ühendus kirjutas konventsioonile alla 1998. aastal ja seejärel kiideti see heaks nõukogu otsusega 2005/370/EÜ.[3]

4. Konventsiooni põhjendustes on muu hulgas märgitud:

„püüdes seeläbi ette näha otsustajate vastutust, muuta otsused selgeks ning võimaldada üldsusel toetada keskkonnaasjus tehtavaid otsuseid,

tõdedes, et otsuste selgust tuleb püüelda riigivalitsemise kõigis valdkondades, ning kutsudes seadusandlikku võimu rakendama oma tegevuses selle konventsiooni põhimõtteid“.

5. Århusi konventsiooni artiklis 2 on mõiste „avaliku võimu organ“ (*public authority*) määratletud järgmiselt:

„a) riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus;

b) füüsiline või juriidiline isik, kes siseriikliku õiguse alusel täidab avaliku halduse funktsioone, kaasa arvatud keskkonnaga seotud ülesandeid, või osutab keskkonnaga seotud teenuseid;

c) iga muu füüsiline või juriidiline isik, kes punktis a nimetatud asutuse valitsemisalas või punktis b nimetatud isiku juhtimisel täidab keskkonnaga seotud avalikke kohustusi või ülesandeid või kes osutab keskkonnaga seotud avalikke teenuseid;

d) artiklis 17 nimetatud selle piirkondliku majanduskoostöö organisatsiooni institutsioon, kes on konventsiooniosaline.

See mõiste ei hõlma kohut ega seadusandjat“.

B. Liidu õigus

6. Direktiiviga 2003/4 asendati nõukogu direktiiv 90/313/EMÜ[4], et viia liidu õigus vastavusse Århusi konventsiooni tekstiga ja kõrvaldada erinevused liikmesriikide õigusaktides, mis käsitlevad juurdepääsu riigiasutuste valduses olevale keskkonnateabele.[5]

7. Direktiivi 2003/4 artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk esiteks „tagada juurdepääsu õigus riigiasutuste valduses või nende nimel mõne muu asutuse valduses olevale keskkonnateabele ning sätestada põhitingimused ja tegutsemiskord selle õiguse teostamiseks“ ja teiseks „tagada ühtlasi, et keskkonnateave oleks üldsusele üha enam kättesaadav ja et seda levitataks üha laiemalt, et saavutada keskkonnateabe võimalikult laialdane süstemaatiline kättesaadavus ja levik elanikkonna hulgas“.

3 Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi otsus“).

4 Nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiiv, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (EÜT 1990, L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402).

5 Direktiivi 2003/4 põhjendused 6 ja 7.

8. Sama direktiivi artikli 2 punktis 2 on sätestatud:

„Riigiasutus –

a) valitsusasutus või muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil;

b) kõik füüsilised või juriidilised isikud, kes täidavad siseriiklike õigusaktide alusel avalikke haldusülesandeid, mille hulgas on keskkonnaga seotud spetsiifilised kohustused, tegevused või teenused ja

c) kõik füüsilised või juriidilised isikud, kellel on avalikud kohustused või ülesanded või kes osutavad keskkonnaga seotud avalikke teenuseid ning alluvad punktides a või b nimetatud organite kontrollile.

Liikmesriigid võivad sätestada, et see määratlus ei hõlma asutusi ega institutsioone, kes tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana. Kui nende põhikirja järgsete sätetega ei nähta käesoleva direktiivi vastuvõtmise ajal ette artikli 6 kohast läbivaatamise menetlust, võivad liikmesriigid niisugused asutused ja institutsioonid määratlusest välja jätta.“

C. Riigisisene õigus

9. Direktiivi 2003/4 sätted on võetud Iiri õigusesse üle Euroopa ühenduste (juurdepääs keskkonnateabele) eeskirjadega 2007–2018 (European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007–2018; *S.I.* nr 133, 2007 ja *S.I.* nr 309, 2018) (edaspidi „keskkonnateabega tutvumise eeskirjad“). Sisuliselt on nende eeskirjade artikli 3 lõikega 1 üle võetud direktiivi artikli 2 punkt 2.

10. Keskkonnateabega tutvumise eeskirjade artikli 3 lõike 2 kohaselt on Iirimaal jäetud mõistest „riigiasutus“ välja „mis tahes asutus, kes tegutseb õigusemõistjana või seadusandjana“.

III. Faktilised asjaolud, riigisisene menetlus ja eelotsuse küsimus

11. High Court (kõrge kohus, Iirimaa) tegi 25. veebruaril 2016. aastal kohtuotsuse Balz & Heubach *vs.* An Bord Pleanála ([2016] IEHC 134). Selles kohtuasjas vaidlustati riigiasutuse otsus projekteerimisloa andmise kohta tuulegeneraatorite paigaldamiseks Corki maakonnas (Iirimaa).

12. Friends of the Irish Environment (edaspidi „kaebaja“) saatis 9. juulil 2016 High Courti keskkantseleile kirja, milles palus ärakirju kõigi menetlusosaliste esitatud nõuetest, avaldustest, tõenditest ja kirjalikest seisukohtadest ning kinnitatud määrustest (edaspidi üldiselt „menetlusdokumendid“). See taotlus esitati Århusi konventsiooni, direktiivi 2003/4 ja keskkonnateabega tutvumise eeskirjade alusel. Nimetatud taotluse esitamise ajal ei olnud menetluses edasikaebust eelnimetatud kohtuotsuse Balz & Heubach *vs.* An Bord Pleanála peale.

13. High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) keskkantseleid juhib kohtuametnik, kelle määrab ametisse Iirimaa kohtuteenistus (Courts Service of Ireland; edaspidi „kohtuteenistus“). Pärast High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) presidendiga konsulteerimist jättis kohtuteenistus kaebaja taotluse 13. juulil 2016 rahuldamata. Ta põhjendas seda otsust muu hulgas asjaoluga, et keskkonnateabega tutvumise eeskirjad ei hõlma „kohtumenetlusi ega kohtumenetluses esitatud õigusdokumente“.

14. Kaebaja esitas 18. juulil 2016 kohtuteenistusele vaide. Kuna ta ei saanud vastust selleks ette nähtud aja jooksul, tekkis kaebajal õigus esitada kaebus keskkonnateabe volinikule (Commissioner for Environmental Information; edaspidi „vastustaja“). Ta esitas oma kaebuse 15. septembril 2016.

15. Vastustaja saatis 19. juunil 2017 kaebajale kirja, milles märkis, et sarnases asjas on otsus juba tehtud (juhtum CEI/15/0008: An Taisce & The Courts Service). Rõhutades küll, et iga juhtumit käsitletakse sisuliselt, palus vastustaja kaebajal esitada põhjused, mis õigustaksid teistsugusele otsusele jõudmist seoses kaebaja taotlusega tutvuda kohtuasja Balz & Heubach *vs*. An Bord Pleanála dokumentidega.

16. Kaebaja põhjendas oma 26. juuli 2017. aasta vastuses kaebuse juurde jäämist.

17. Vastustaja jättis 31. juulil 2017 kaebuse rahuldamata. Ta jõudis järeldusele, et kohtuteenistus hoiab taotletud dokumente, sealhulgas lõpetatud kohtuasjade dokumente, tegutsedes kohtusüsteemi nimel „õigusemõistjana“. Seega ei ole kohtuteenistus „riigiasutus“ keskkonnateabega tutvumise eeskirjade artikli 3 lõike 1 tähenduses.

18. Kaebaja vaidlustas selle otsuse High Courtis (kõrge kohus, Iirimaa). Ta leiab, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punktis 2 ette nähtud ja keskkonnateabega tutvumise eeskirjade artikli 3 lõikega 1 üle võetud erand „õigusemõistjana“ tegutsevatele asutustele või institutsioonidele ei hõlma lõpetatud kohtuasjade dokumente.

19. Kaheldes direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 õiges tõlgendamises, otsustas High Court (kõrge kohus, Iirimaa) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas niisuguses menetluses, kus on tehtud lõplik kohtuotsus, edasikaebetähtaeg on möödunud ning ühegi kaebuse või edasise taotluse osas menetlusi pooleli ei ole, kuid milles on teatavatel asjaoludel võimalikud edasised taotlused, menetlusdokumentidega tutvumise võimaluse haldamine on „õigusemõistjana“ tegutsemine [direktiivi 2003/4] artikli 2 punkti 2 tähenduses?“

20. Kirjalikud seisukohad on esitanud kaebaja, vastustaja, kohtuteenistus, Iirimaa valitsus, Poola valitsus ning Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis toimus 16. septembril 2020, esitasid nimetatud pooled oma suulised seisukohad.

IV. Analüüs

21. Käesolev ettepanek on struktureeritud järgmiselt. Alustan direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 kohaldamisalast (A). Seejärel käsitlen küsimust, millal „riigiasutus“ tegutseb „õigusemõistjana“ (B). Siis käsitlen seda arvesse võttes eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimust (C). Lõpetuseks esitan mitu märkust laiema konteksti kohta (D).

22. Käesolev kohtuasi puudutab liikmesriigi üsna spetsiifilist asutust: Iirimaa kohtuteenistust. Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades kirjeldas see organ ennast kui „juriidilist isikut, kelle staatus ning ülesanded on eraldiseisvad ja erinevad“ Iirimaa kohtute omadest. Tema tegevuste hulka kuulub (menetluses olevate või lõpetatud) kohtuasjade toimikute säilitamine, arhiveerimine ja haldamine.

23. Asjaolu, et käesolevas asjas on tegemist eripärase institutsioonilise struktuuriga ühes liikmesriigis, kus riigisiseseid kohtuid teenindab teatud konkreetsetel eesmärkidel loodud eraõiguslik isik, ei tohiks juhtida tähelepanu kõrvale tõigalt, et tõstatatud küsimus on oma laadilt üldine. Pooleliolevate või lõpetatud kohtuasjade toimikute haldamine võib erinevates liikmesriikides olla antud ülesandeks erinevatele asutustele, alates toimikute otsesest haldamisest ja säilitamisest iga kohtu enda poolt kuni toimikute keskse haldamiseni teistes institutsioonides. Viimati nimetatud institutsioonid võivad

omakorda varieeruda justiitsministeeriumist või kohtute nõukogust muude sihtotstarbeliste organite või asutusteni. Eri institutsioonide pädevus võib sõltuda isegi toimiku staatusest, mistõttu pooleliolevate kohtuasjade toimikuid haldavad kohtud ise ja lõpetatud kohtuasjade toimikud antakse teatava aja möödudes üle keskarhiivile.

24. Teisisõnu võib menetlusdokumentide haldamisel olla palju tahke. Seetõttu ei oleks mõistlik kaaluda käesoleva kohtuasja ja selles tõstatatud küsimuste lahendamiseks üksikasjalikult ja tehniliselt kohtuteenistuse (sisuliselt riigisisesel õigusel põhinevat) staatust ja tema konkreetset positsiooni riigisiseses kohtusüsteemis. See küsimus on tegelikult teisejärguline.

25. Peamine küsimus, mis tuleb käesolevas asjas selgeks teha, on just see, mida kujutab endast direktiivi 2003/4 süsteemis menetlustoimikute haldamine (konkreetselt selle tegevuse liik ja laad) ja kas selle tegevusega tegelemine võib kohe esimeses etapis kvalifitseeruda õigustmõistvaks tegevuseks, *olenemata sellest, milline konkreetne asutus* liikmesriigis sellega tegeleb. Siiski on selles küsimuses peidus veel üks teema: kuidas on direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teises lõigus sisalduv „õigusemõistjana“ tegutsemise täpsustus (või erand) seotud selle sätte esimese lõigu punktides a–c sisalduva mõiste „riigiasutus“ määratluse põhiosaga? Millised liikmesriikide asutused või haldussüsteemi osad peaksid kuuluma direktiivi 2003/4 kohaldamisalasse? Selle koha peal jõutakse tõepoolest käesoleva kohtuasja põhiprobleemini: kas kohtud on „riigiasutused“ nimetatud direktiivi artikli 2 punkti 2 tähenduses ning kas neil võib seega olla direktiivi 2003/4 artiklis 1 ja artiklis 3 sätestatud kohustus võimaldada tutvuda „keskkonnateabega“?

26. See mõistete matrjoška tuleb lahti võtta samamoodi nagu mis tahes muu vene nukk – kiht kihi haaval, mille juurde nüüd asungi.

A. Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 kohaldamisala

27. Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 on määratletud mõiste „riigiasutus“. Esimese lõigu punktides a–b on sätestatud riigi asutused ja institutsioonid, kelle suhtes kohaldatakse „riigiasutustele“ pandud kohustusi. Need on koondatud punktis a kasutatud mõiste „valitsusasutus“ ja punktis b kasutatud mõiste „isikud, kes täidavad [keskkonnaga seotud] avalikke haldusülesandeid“, ümber. Punkt c sisaldab „jääkklauslit“, mille alla kuuluvad „füüsilised või juriidilised isikud, kes […] alluvad punktides a või b nimetatud organite kontrollile“.

28. Selle määratluse ülesehituse esimeses lõigus kasutatakse seega üksuste positiivset loetlemist. Sellele loetelule järgneb teine lõik, mille esimeses lauses on ette nähtud erand direktiivi kohaldamisalast selliste asutuste ja institutsioonide suhtes, kes „tegutsevad õigusemõistjana või seadusandjana“. Lõigu teise lause kohaselt võib niisugused asutused ja institutsioonid teatud asjaoludel samuti välja jätta direktiivi läbivaatamise menetluse sätete kohaldamisalast.

29. Kõik põhikohtuasja pooled on ühel meelel, et kontroll menetlustoimiku üle menetluse ajal kujutab endast „õigusemõistjana“ tegutsemist. Nii kaua, kui menetlustoimik jääb „avatuks“, võivad kohtud seega olla direktiivi 2003/4 kohaldamisalast välja arvatud.

30. Vaidlusalune küsimus seisneb selles, kas kohtuteenistus haldab „õigusemõistjana“ tegutsedes menetlusdokumente ka pärast seda, kui lõplikud lahendid on tehtud ja kõik edasikaebevõimalused ammendunud. Kui see oleks nii, siis jääksid need dokumendid direktiivi 2003/4 kohaldamisalast välja.

31. Tuginedes Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas Flachglas[6], väidab kaebaja, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punktis 2 sisalduvat mõistet „riigiasutus“ tuleb mõista nii, et see hõlmab põhimõtteliselt kõiki riigi asutusi või institutsioone, välja arvatud juhul, kui teabenõude esitamise ajal täidetakse asjaomast funktsiooni. Ehk teisisõnu on selle tõlgenduse järgi teise lõigu esimene lause esimuslik kõigi esimeses lõigus ette nähtud struktuuriliste määratluste ees. Kaebaja on seisukohal, et igasugune „õigusemõistjana“ tegutsemine on ajaliselt piiratud selles mõttes, et asutuse või institutsiooni saab lugeda direktiivi 2003/4 kohaldamisalast välja jäetuks üksnes siis, kui on võimalik tuvastada, et nad tegelikult tegutsevad taolises pädevuses. Komisjon jagab üldjoontes seda seisukohta, kuid soovitab individuaalse teabenõude „juhtumipõhist hindamist“.

32. Vastustaja, kohtuteenistus, Iirimaa valitsus ja Poola valitsus pooldavad tõlgendust, mis sisuliselt tähendaks pigem „institutsioonilist“ lähenemisviisi asjaomase asutuse määratlemisele. Esimest lõiku ja teise lõigu esimest lauset tuleks lugeda koos esimeses lõigus sätestatud institutsioonilise määratlusega. Seega jääksid nii kohtud kui ka institutsioonid selle määratluse kohaselt alati välja esimese lõigu ja järelikult direktiivi 2003/4 kohaldamisalast, kuna nad tegutsevad alati „õigusemõistjana“.

33. Kuigi kumbki pool ei ole seda sõnaselgelt väljendanud, on olemas ka kolmas võimalus, mis institutsioonilist lähenemisviisi veidi nüansseerib. Tegemist on tõlgendusega, mis võimaldab esimese lõigu alusel institutsioonilise määratluse kohta tehtud järelduse kohe kvalifitseerida teise lõigu esimese lause alusel, lähtudes asjaomase asutuse konkreetsest tegevusest asjaomasel ajal. Niisugust tõlgendust võiks seega nimetada peamiselt institutsiooniliseks lähenemiseks funktsionaalse kohanduse või parandusega.

34. Seega näib, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimeses lauses sisalduva mõiste „õigusemõistjana“ ja seega kogu selle direktiivi artikli 2 punktis 2 sisalduva määratluse tõlgendamiseks on kolm võimalust, kõnealuse mõiste: 1) „puhtfunktsionaalne“, 2) „peamiselt institutsiooniline“ ja 3) „funktsionaalse parandusega institutsiooniline“ tõlgendus.

35. Soovitamaks, millist neist kolmest lähenemisviisist tuleks eelistada, tuleb käsitleda mitut loogiliselt eelnevat teemat. Esiteks, milline on täpselt direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese ja teise lõigu vaheline seos (1)? Selleks tuleb kõigepealt hinnata esimese lõigu loogikat ja ülesehitust, ning alles siis võib olla võimalik kasutada teises lõigus sätestatud „õigusemõistjana“ tegutsemise erandit (2). Pärast seda on tarvis üksikasjalikult analüüsida kohtuotsust Flachglas[7], millele kõik menetlusosalised tuginevad, et põhjendada mõiste „õigusemõistjana“ (lahknevaid) tõlgendusi (3). Alles siis saan kaaluda kõnealust kolme võimalust, kuidas tõlgendada mõistet „õigusemõistjana“, nagu see esineb direktiivis 2003/4 (4).

1. Esimese ja teise lõigu suhe

36. Kõik käesoleva asja menetlusosalised keskenduvad oma seisukohtades üksikasjalikult mõiste „õigusemõistjana“ tõlgendamisele. See on kindlasti mõistetav, kuna see mõiste on eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuses tõepoolest välja toodud. Mõiste „õigusemõistjana“ on samas vaid osa direktiivi 2003/4 artikli 2 punktis 2 sätestatud mõiste „riigiasutus“ laiemast määratlusest. See toimib täpsustuse, selgituse või võib-olla isegi erandina selle sätte teises lõigus. Alustuseks on tarvis käsitleda direktiivi artikli 2 punkti 2 esimese ja teise lõigu vahelist mitte nii ilmset suhet.

37. Kõigepealt tuleb selgitada direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause ja sama lõigu teise lause suhet. Teise lõigu esimene lause asub riigiasutuse määratlust sisaldava klausli lõpus ja viitab konkreetselt esimesele lõigule, et selgitada selle ulatust. Sama lõigu teine lause viitab omakorda selle esimesele lausele, et piiritleda direktiivi artiklis 6 ette nähtud läbivaatamismenetlusest tehtava erandi

6 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

7 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

ulatust. Kõnealusest sättest ei ole aga selge, kuidas neid kahte lauset tuleks tõlgendada: kas kumbagi tuleks tõlgendada eraldi esimese lõigu kohaldamisala suhtes? Või tuleks neid kahte lauset, nagu kaebaja kohtuistungil väitis, lugeda koos, et teha kindlaks teise lõigu ülevaatlik (ja domineeriv) tähendus?

38. Mulle näib, et kõnealuseid direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu kahte lauset tuleb tõlgendada teineteisest sõltumatult.

39. Peale asjaolu, et teise lõigu kaks lauset viitavad samadele asutustele või institutsioonidele, puudub sidesõna või muu seos, mis need kaks lauset ühendaks. Need puudutavad erinevaid olukordi ja on kohaldatavad erinevates olukordades. Lisaks on Euroopa Kohus juba selgitanud, et teise lause eesmärk ega tagajärg ei ole piirata esimeses lauses liikmesriikidele antud võimalust jätta „õigusemõistjana või seadusandjana“ tegutsevad asutused ja institutsioonid direktiivi 2003/4 kohaldamisalast välja.[8] Pigem oli selle teise lause eesmärk käsitleda selliste riigisiseste asutuste spetsiifilist olukorda, kelle otsuseid ei saanud direktiivi 2003/4 vastuvõtmise kuupäeval kehtiva riigisisese õiguse kohaselt selle direktiivi nõuete kohaselt läbi vaadata. Iirimaa kinnitas kohtuistungil, et nimetatud liikmesriigis sellist olukorda ei teki; eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seda siiski kontrollima.

40. Olles selgitanud teise lõigu sisemist ülesehitust, tuleb nüüd analüüsida seost direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause („õigusemõistjana“ tegutsemise tingimus) ja sama sätte esimese lõigu vahel. Arvestades teise lõigu esimese lause asukohta süsteemis, on ilmne, et selle mõju sõltub esimese lõigu kohaldatavusest. See tähendab, et nõue kvalifitseeruda „riigiasutuseks“ esimese lõigu tähenduses peab loogiliselt olema täidetud *enne*, kui tekib küsimus, kas selle „riigiasutuse“ suhtes kehtib teise lõigu esimeses lauses sätestatud välistus.

41. Seega on vaja selgitada direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu loogikat ja ülesehitust. Nimelt, kui kohtud ei kuuluks selle sätte esimese lõigu tähenduses mõiste „riigiasutus“ kohaldamisalasse, muutuksid teise lõigu võimalikud kvalifitseerivad või äramuutvad mõjud sellele mõistele vaieldavaks.

2. Kas kohtud on „riigiasutused“ direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 tähenduses?

42. Kaebaja ja komisjon on seisukohal, et (liikmesriigi) kohtud on hõlmatud mõistega „riigiasutus“ direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu tähenduses.

43. Kõigepealt tuleb meenutada, et kuigi direktiivi 2003/4 ei saa ehk pidada Århusi konventsiooni täielikuks ülevõtmiseks selle vastuvõtmise hetkel, kuna see võeti vastu enne Århusi konventsiooni heakskiitmist liidu poolt 2005. aastal, on see konventsioon nüüd liidu õiguskorra lahutamatu osa.[9] Euroopa Kohus on seega tunnistanud, et kaasseadusandjate eesmärk oli tagada direktiivi 2003/4 ja Århusi konventsiooni „kooskõla“.[10] Seega tuleb direktiivi 2003/4 tõlgendamisel arvesse võtta Århusi konventsiooni sõnastust ja eesmärki.[11]

44. Käesoleval juhul tähendab see, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 tuleb tõlgendada Århusi konventsiooni artikli 2 punkti 2 arvestades. Need mõlemad sätted sisaldavad mõiste „riigiasutus“ (*public authority*) määratlust. Seega piiritlevad nad oma kohaldamisala samamoodi. Lähemal uurimisel ilmneb siiski, et osaliselt teevad nad seda erineval määral.

8 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 48).

9 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30).

10 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka direktiivi 2003/4 põhjendus 5 ja Århusi otsusele lisatud deklaratsioon.

11 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

45. Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 punktis a on kasutatud määratlust „valitsusasutus või muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil“. Seevastu Århusi konventsiooni artikli 2 punkti 2 punktis a on kasutatud määratlust „riigi, piirkonna või muu tasandi valitsus“. Sellise sõnastuse erinevuse põhjus ei nähtu nende õigusaktide tekstist ega ettevalmistavatest dokumentidest.

46. Seevastu on direktiivi 2003/4 ja Århusi konventsiooni artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkt b, ingliskeelses versioonis, teineteisega peaaegu äravahetamiseni sarnased. Mõlemas on nimetatud füüsilised või juriidilised isikud, kes täidavad siseriiklike õigusaktide alusel avalikke haldusülesandeid, mille hulgas on keskkonnaga seotud spetsiifilised kohustused, tegevused või teenused. Sama kehtib mõlema õigusakti punkti c võrdluses. Ka neis on sõnastus üldjoontes sama. Silmas peetakse „füüsilisi või juriidilisi isikuid, kellel on avalikud kohustused või ülesanded või kes osutavad keskkonnaga seotud avalikke teenuseid ning alluvad punktides a või b nimetatud organite kontrollile“. Teisisõnu välistab see säte „allhanke tagaukse“.

47. Täielikkuse huvides tuleb märkida, et ingliskeelsetes versioonides eksisteerib veel kaks kohaldamisala erinevust. Esiteks märgitakse Århusi konventsiooni artikli 2 punkti 2 teises lõigus, et konventsiooni artikli 2 punkti 2 positiivne määratlus „ei hõlma kohut ega seadusandjat“. Ehk teisisõnu on tegemist *imperatiivse* sõnastusega. Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause regulatsioon on aga *fakultatiivne* (liikmesriigid „võivad sätestada“). Seega annab see säte liikmesriikidele valikuvõimaluse kehtestada oma riigisiseses õiguses kohaldamisala piirang. Teiseks, ehkki see ei ole käesolevas asjas määrav,[12] ei sisalda Århusi konventsioon kõnealuse direktiivi artikli 2 punkti 2 teise lõigu teise lausega samaväärset sätet.

48. Kuidas kõik see mõjutab küsimust, kas kohtud kui institutsioonid on hõlmatud mõnega direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu kolmest punktist?

49. Ükski menetlusosaline ei võtnud selles küsimuses otseselt seisukohta. Kohtuistungil piirdusid kaebaja ja komisjon sellega, et paigutasid kohtud punkti a kui mõiste „riigiasutus“ alla. Seevastu kohtuteenistus selgitas, et kohtud ei täida tavaliselt „valitsusasutuse ülesandeid“ selle mõiste traditsioonilises tähenduses ega ka „[keskkonnaga seotud] haldusülesandeid“ direktiivi artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti b tähenduses. Lisaks, kuivõrd sama sätte punkt c hõlmab kõiki isikuid, kes alluvad mõne punktides a või b nimetatud organi „kontrollile“, siis kohtud vaevalt selle alla kuuluvad.

50. Mul on mõningaid raskusi mõiste „kohus“ hõlmamisel direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti a alla. Võib mõönda, et mõnel üsna piiratud juhul võivad kohtud olla selle sätte punktis b nimetatud „isikud, kes täidavad siseriiklike õigusaktide alusel avalikke haldusülesandeid“.

51. Ühelt poolt võib Århusi konventsiooni artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punktis a sisalduvat mõistet „valitsus“ eraldi võetuna tõlgendada kitsalt, mistõttu see hõlmab üksnes laias tähenduses täidesaatvat võimu, välistades kohtuvõimu ja seadusandja. Kui aga panna suurem rõhk „valitsusele“ omasele mõistele „valitsemine“ ja tõlgendada seda konventsiooni põhjendustest lähtudes koos vajadusega läbipaistvuse järele „riigivalitsemise kõigis valdkondades“, siis võib väita, et mõiste „valitsus“ peaks hõlmama kõiki põhimõtete ja eeskirjade süsteeme, mis määravad kindlaks, kuidas riik on reguleeritud.[13] Kui võtta omaks selline tõlgendus, siis võiks Århusi konventsiooni vähemalt grammatiliselt mõista nii, et see hõlmab mis tahes võimuharu riigis, sealhulgas kohtuid.

12 Nagu on üksikasjalikult selgitatud käesoleva ettepaneku punktis 39.

13 Vt ka määruse (EÜ) nr 1367/2006, millega kohaldatakse Århusi konventsiooni Euroopa Liidu institutsioonide ja organite suhtes, põhjendus 7, milles märgitakse, et „Århusi konventsioonis on avaliku võimu organid määratletud üldises tähenduses“ – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT 2006, L 264, lk 13).

52. Teisalt oleks raske tõlgendada direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti a kooskõlas „valitsemise“ laiema tähendusega, kuna selle määratluses on mõistele „valitsusasutus“ konkreetselt lisatud „muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil“. Mis mõte oleks lisada „valitsusasutus *või* muu ametiasutus“, kui mõistet „valitsusasutus“ tuleks sellisena mõista nii, et see hõlmab juba kõiki riigi volitusi? Teine kategooria „muu ametiasutus, sealhulgas avalikud nõuandvad asutused siseriiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil“ oleks täiesti ülearune. Samuti seob Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamat mõiste „valitsus“ mõistega „poliitiline võim“.[14]

53. Veelgi enam, kui omistada suurem tähtsus konventsiooni rõhuasetusele „muuta otsustusprotsess läbipaistvaks“ ja Euroopa Kohtu tõlgendusele, mille kohaselt kõnealune mõiste hõlmab üksnes „haldusasutusi“,[15] siis on seejuures veel Århusi konventsiooni eesmärke arvesse võttes raske ette kujutada direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti a tõlgendust, mis läheks kaugemale otsuste tegemisest poliitilisel (ja haldus)tasandil. Järelikult võib ehk olla mõeldav, et artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkt a on kohaldatav kohtute haldustegevuse puhul, kuid on palju raskem tõlgendada seda punkti nii, et see laieneb ka kohtutele endile.

54. Teisalt aga leian, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkt b võimaldab paindlikumat tõlgendamist. Selle punkti kohaldamisalasse olid mõeldud kuuluma „kõik füüsilised või juriidilised isikud, kes täidavad […] avalikke haldusülesandeid, mille hulgas on keskkonnaga seotud spetsiifilised kohustused, tegevused või teenused“. Väljendi „mille hulgas“ kasutamine näitab, et selliseid ülesandeid täitev isik ei pea tingimata tegutsema keskkonna valdkonnas.[16] Nad võivad seda teha, kuid sellist kohustust ei ole. Üldiselt on „avalikud haldusülesanded“ pigem seotud täidesaatva võimu igapäevase teostamisega kui vaidluste lahendamisega riigi kohtuvõimu poolt. Sõltuvalt liikmesriigi kohtusüsteemi struktuurist võib siiski esineda olukordi, kus kohtutel on selliseid tegevusi, mille puhul asutus või institutsioon, mida institutsiooniliselt nimetatakse kohtuks, ei täida teatava konkreetse tegevuse puhul faktiliselt kohtu ülesandeid.[17]

55. Üldiselt eeldan, et Århusi konventsiooni üldine eesmärk ja mõte peaksid piirama võimalikku tõlgenduslikku loovust seoses mõistega „riigiasutus“. Kui õigusakti üldine eesmärk on suurendada üldsuse osalemist ja vastutust *keskkonnaasjade* otsustamises (nagu on märgitud Århusi konventsiooni põhjendustes), peaks õigusakt loogiliselt hõlmama seda liiki asutusi või institutsioone, kus selline otsustamine tegelikult toimub. Seega *a priori* ja abstraktsest vaatepunktist institutsioonilisel tasandil, mitte eelneval seadusandluse tasandil (kus otsustamise reeglid välja töötatakse) ega järgneval kohtuliku läbivaatamise tasandil (kus võib vaadata läbi juba tehtud otsuse seaduslikkuse ja kus vea avastamisel saadetakse asi tavaliselt tagasi riigiasutusele uue otsuse tegemiseks).

56. Kui aga siiski on vaja kategoriseerida, siis leian, et direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkt b sobib otsituga kõige paremini. Seda eriti siis, kui vaadata seda sama sätte punkti a palju piiravama sõnastuse taustal. Ma ei ole veendunud, et kaebaja või komisjon oleksid esitanud piisavalt kaalukaid argumente vastamaks jaatavalt esmasele küsimusele, kas direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimene lõik on tegelikult mõeldud hõlmama liikmesriikide kohtuid kui „riigiasutusi“. Olen aga valmis möönma, et mõne tegevuse osas võib institutsioonile, mille ukse kohale on kirjutatud „kohus“, tõepoolest olla mõne oma tegevuse osas antud ülesandeks täita „siseriiklike õigusaktide alusel avalikke haldusülesandeid“.

14 Vt Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamat, lk 47. Selle käsiraamatu staatuse kohta vt 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38).

15 Vt 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 40).

16 Vt ka Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamat, lk 46.

17 Vt nt 27. aprilli 2006. aasta kohtuotsus Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punkt 17).

57. Mida aga lisab sellele pildile direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teine lõik, mida seni on tõlgendatud üksnes selle sätte esimese lõigu alusel? Enne selle küsimuse juurde asumist, kuna kõik pooled tuginevad teise lõigu ja eriti mõiste „õigusemõistjana“ sisustamisel kohtuotsusele Flachglas, tuleb kõigepealt nimetatud kohtuotsust üksikasjalikumalt analüüsida.

3. Kohtuotsus Flachglas

58. Euroopa Kohtu otsuse Flachglas aluseks olevad asjaolud on järgmised. Saksamaa seadusandja tugines direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimesele lausele selleks, et näha oma riigisiseses õiguses ette, et föderaal*ministeeriumid* ei ole seadusandlikus menetluses kohustatud selle protsessi kohta keskkonnateavet avaldama. Euroopa Kohtul paluti kontrollida direktiivi sellist rakendamist Saksa õiguses ja täpsustada, millise ajahetkeni võib ministeeriumi direktiiviga 2003/4 antud keskkonnateabega tutvumise õiguse kohaldamisalast välja jätta.

59. Euroopa Kohus leidis, et nii Århusi konventsiooni kui ka direktiivi 2003/4 kontekst, mõte ja eesmärgid annavad tunnistust sellest, et nende õigusaktide eesmärk oli viidata „riigiasutustele“ üksnes niivõrd, kuivõrd nad tegutsevad haldusasutustena, kellel on oma ülesannete täitmisel keskkonnateavet.[18] See tuleneb direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teisest lõigust, kuna selle sätte esimese lause eesmärk, kui lugeda seda koos Århusi konventsiooniga, on lubada liikmesriikidel jätta mõiste „riigiasutus“ kohaldamisalast välja asutused või institutsioonid, kes tegutsevad „õigusemõistjana või seadusandjana“.[19] Selleks et võtta arvesse liikmesriikide seadusandlike ja kohtuorganite eripäraste menetluste mitmekesisust,[20] tuleb seda erandit üldisest teabega tutvumise korrast tõlgendada „funktsionaalselt“.[21]

60. Juhul kui seadusandlikus menetluses osalevale ministeeriumile võimaldatakse Saksa õiguses erand, lakkab see funktsioon „kõnealuse protsessi lõpuks“. Alates sellest hetkest ei oleks direktiivi artiklis 1 sätestatud „keskkonnateabega“ tutvumise õiguse põhimõttest erandi tegemine enam õigustatud.[22]

61. Kaebaja ja komisjon soovitavad lugeda „õigusemõistjana“ tegutsemise erandisse sisse selle eelkirjeldatud ajalisuse elemendi. Lihtsamalt öeldes väidavad nad, et „seadusandjad on seadusandjad ainult seni, kuni õigusloomeprotsess kestab“, mistõttu „kohtud peaksid olema kohtud ainult seni, kuni kohtuasi on pooleli“.

62. Selles arutluskäigus jäetakse aga tähelepanuta kohtuotsuse Flachglas üsna oluline faktiline asjaolu. Kõnealune föderaalministeerium oli teabenõude esitamise ajal ilmselgelt „riigiasutus“ direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu tähenduses. Määratluse *institutsiooniline* aspekt oli selgelt olemas. Üksnes „seadusandjana“ tegutsemise erandiga võis ta selle kohaldamisalast ajutiselt „välja jätta“. Seega lubati selgelt „kohaldamisalasse kuuluval“ asutusel jääda „väljapoole kohaldamisala“ ning tekkis küsimus, „kui kauaks“. Just selles kontekstis viitas Euroopa Kohus direktiivi artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimese lause „funktsionaalsele tõlgendamisele“, kuna „seadusandjana“ tegutsemise hetkel ei tegutsenud ministeerium „ametiasutusena“.[23]

18 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punktid 40 ja 48).

19 Sealsamas, punktid 40 ja 42.

20 Sealsamas, punktid 44 ja 49–50.

21 Sealsamas, punkt 49.

22 Sealsamas, punktid 55 ja 56.

23 Sealsamas, punktid 40 ja 49.

63. Just seda ministeeriumi „topeltidentiteeti“ või „jagatud staatust“ soovis Euroopa Kohus tunnustada. See tähendab, et asutust võib *struktuuriliselt* pidada täitevvõimu haruks ja seega direktiivi 2003/4 kohaldamisalasse kuuluvaks, kuid samas võib ta tegeleda *funktsionaalselt* tegevusega, mis on osa kaitstud „seadusandlikust protsessist“, mis jääb direktiivi kohaldamisalast välja. Lihtsamalt öeldes märgiti kohtuotsuses Flachglas sisuliselt, et see, mis on „institutsiooniliselt hõlmatud“, võib olla ajaliselt „funktsionaalselt välja arvatud“.

64. Siiski, nagu väidavad kaebaja ja komisjon, oleks olukord vägagi erinev, kui tõlgendada direktiivi 2003/4 artikli 2 punktis 2 (ja tõepoolest ka Århusi konventsioonis) kasutatud mõistet „riigiasutus“ nii, et see olemuslikult nõuab „funktsionaalset tõlgendust“, olenemata asjasse puutuva asutuse „struktuurilisest“ loomusest. Taolise tõlgenduse omaksvõtt tähendaks sisuliselt direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimeses lõigus sisalduva positiivsete määratluste loetelu kõrvalejätmist. See piiraks mis tahes hindamist selle sätte alusel üheainsa, „funktsionaalsuse“ kriteeriumi kohaldamisele, tõstes kõnealuse erandi ainsaks tingimuseks, mille alusel tehakse lõplik järeldus asjaomase institutsiooni või asutuse staatuse kohta. Teisisõnu kasutataks teise lõigu esimest lauset täpselt vastupidi sellele, kuidas seda tehti kohtuotsuses Flachglas: mitte võimaldades ajutist, funktsioonipõhist väljajätmist, vaid hoopis laiendades institutsioonilisel tasandil radikaalselt direktiivi 2003/4 kohaldamisala.

65. Kokkuvõttes ei ole Euroopa Kohus kohtuotsuses Flachglas minu arvates otsustanud, et kogu direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 määratlus on lihtsalt „funktsionaalne“ ning seejuures ei tule võtta arvesse selle sätte esimese lõigu institutsioonilist mõõdet. See kõnealuse määratluse mõõde ei olnud tolles asjas asjakohane lihtsalt seetõttu, et ministeerium oli ilmselgelt „riigiasutus“ direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 tähenduses. Seadusandjana tegutsemise funktsionaalset erandit kasutatakse üksnes teises etapis pelgalt selleks, et määratluse kohaldamisala ajutiselt piirata, kuid mitte esimeses etapis, et määratleda, mis üleüldse oleks määratlusega hõlmatud.

4. Võimalused

66. Seega, lugedes kohtuotsust Flachglas oma õiges kontekstis, ei anna ei nimetatud kohtuotsus ega tegelikult ka direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 tekst alust kaebaja ja komisjoni toetatavale „puhtfunktsionaalsele“ lähenemisele, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 31. Direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 teise lõigu esimest lauset ei saa tõlgendada nii, et see on esimese lõigu „struktuurilise“ määratluse suhtes ülimuslik.

67. Seega jäävad veel kaks ülejäänud võimalust, mis on välja toodud käesoleva ettepaneku punktides 32–33: „institutsiooniline“ või „funktsionaalse parandusega institutsiooniline“. Kas kohtud võiksid olla „riigiasutustena“ hõlmatud kõnealuse määratluse esimese osaga, see tähendab kuuluda direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu mis tahes punkti alla? Vahe ei ole pelgalt kosmeetiline: kui kohtud ei oleks „struktuuriliselt“ hõlmatud esimese lõigu ühegi punktiga, siis ei oleks vaja neid teise lõigu alusel „funktsionaalselt“ välja jätta.

68. Nende kahe lähenemisviisi praktiline erinevus seisneb selles, et „institutsioonilise“ lähenemisviisi korral jäetaks kohtud *kui* institutsioonid alati direktiivi 2003/4 kohaldamisalast välja. „Funktsionaalse parandusega institutsioonilise“ lähenemisviisi puhul oleks kohtu täidetav funktsioon oluline juba tema määratlemisel direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu alusel.

69. Viimati nimetatud lähenemisviisi kohaselt, kui direktiivi 2003/4 (ja Århusi konventsiooni) artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punktis b sisalduvat mõistet „avalikud haldusülesanded“ tõlgendada laialt nii, et see hõlmab ka kohtuid, kuuluksid need institutsioonid seega direktiivi 2003/4 kohaldamisalasse üksnes siis, kui nad *ei täida* oma tavapärast rolli õigusemõistjana. Teisisõnu kuuluksid nad direktiivi kohaldamisalasse ainult siis, kui nad täidavad „avalikke haldusülesandeid“. Sellisel juhul tunnistataks ka, et neil asutustel võib olla „jagatud staatus“ selles mõttes, et nad võivad mõnikord „jääda“ direktiivi kohaldamisalasse, kui nad täidavad riigisisesest õigusest tulenevaid avalikke haldusülesandeid.

70. Üldiselt näib viimati kirjeldatud lähenemisviis olevat eelistatav.

71. Esiteks võimaldab „funktsionaalse parandusega institutsiooniline lähenemisviis“ paindlikult arvestada liikmesriikide institutsioonilist mitmekesisust. See tunnustab kohtute ülesannete paljusust teatavates riigisisestes õigussüsteemides ja võimaldab seega liikmesriikide kohtute hõlmamist direktiivi kohaldamisalasse kõigi nende asutuste „haldustoimingute“ puhul. See omakorda kaitseb kohtumenetlust, jättes nende igasuguse tegevuse õigustmõistva asutusena direktiivi kohaldamisalast välja,[24] kuna selline funktsioon ei ole lihtsalt sama, mis „avalike haldusülesannete“ täitmine.

72. Teiseks, erinevalt vastustaja, kohtuteenistuse, Iirimaa valitsuse ja Poola valitsuse pakutud lähenemisviisist ei ole selline lähenemisviis täielikult sõltuv liikmesriikide riigisiseses õiguses ette nähtud formaalsetest struktuurilistest määratlustest, mis ei pruugi täielikult kajastada asjaomase asutuse tegevust. Nii tunnistab ta praktilist reaalsust, et mõned institutsioonid, mida nimetatakse struktuuriliselt kohtuteks, võivad oma tegevuse teatud osas tegelikult täita „avalikke haldusülesandeid“, sealhulgas keskkonnaga seotud ülesandeid direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti b tähenduses.

73. Selle olukorra näitlikustamiseks võib ette kujutada, et kohus otsustab ehitada endale uue hoone. Näiteks tornide kompleksi. Niivõrd suur ehitis peab tõenäoliselt vastama paljudele keskkonnanõuetele. Selline tegevus ei ole tegutsemine „õigusemõistjana“, vaid pigem haldustegevus, mis tõenäoliselt hõlmab „avalikku haldusülesannet“, mis on „keskkonnaga seotud“. Sellega võib kaasneda ka kohustus rahuldada kõik direktiivil 2003/4 põhinevad dokumentidega tutvumise nõuded ning samuti täita võimalikke direktiivist tulenevaid täiendavaid kohustusi.

74. Kõik see sõltub kindlasti liikmesriigi täpsest institutsioonilisest ülesehitusest. Võib olla, et uut hoonet ei ehita tehniliselt võttes kohus, vaid ministeerium või muu tema nimel tegutsev ametiasutus. Kui aga eeldada, et uut hoonet rajab tõepoolest kohus kui juriidiline isik, siis seoses taolise *konkreetse tegevusega* võib asjaomane kohus olla tõepoolest kohustatud avaldama selle ehitamisega seotud „keskkonnateabe“, kuna ta tegutseb haldusasutusena.

75. Kolmandaks võetaks sellises lähenemisviisis arvesse mõiste „riigiasutus“ määratluse laia sõnastust, kuid tõlgendataks seda mõistlikult, jäädes seotuks Århusi konventsiooni loogika ja mõttega. Sellisena julgustab ja toetab see üldsuse osalemist olukordades, kus keskkonnaasjade üle otsustamine tegelikult toimub.

5. Vahekokkuvõte

76. Kokkuvõttes ei tohiks direktiivi 2003/4 artikli 2 punktis 2 sisalduvat määratlust tõlgendada nii, et see eeldab puhtalt „funktsionaalset“ või puhtalt „institutsioonilist“ tõlgendust. Selle asemel on välja pakutud *funktsionaalse parandusega institutsiooniline määratlus*.

77. See tähendab sisuliselt, et liikmesriigi kohtud või kohtusüsteem *ei kuulu* direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 määratluse kohaldamisalasse, *välja arvatud juhul, kui* kohtuasutus tegelikult täidab avalikke haldusülesandeid, kõige tõenäolisemalt kõnealuse sätte punkti b alusel.

78. See hinnang aga sisaldub juba loomuldasa artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punktis b silmas peetavas „haldusülesannete“ (ja *a contrario* „õigusemõistmise ülesannete“) eristamises. Sellega seoses kinnitaks kvalifikatsioon „õigusemõistjana“ sama sätte teises lõigus parimal juhul juba leitud vastust, kuid erinevalt kohtuasjas Flachglas vaidluse all olnud olukorrast ei tekiks sellest veel ühte välistamist. Lihtsamalt öeldes ei ole vaja seda, mis on juba (püsivalt) välistatud, uuesti (ajutiselt) välistada.

24 Vt seoses sarnase aruteluga ELTL artikli 15 lõike 3 üle minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, punktid 52–64).

B. Menetlustoimikud ja õigust mõistev funktsioon

79. See järeldus toob endaga kaasa veel mitu küsimust. Esimene küsimus on seotud „õigusemõistjana“ ja „haldusasutusena“ tegutsemise vahelise eristusjoonega. Eelkõige, kas menetlustoimikuid hoitakse või hallatakse alati, tegutsedes õigusemõistjana? Teine puudutab viisi, kuidas seda piiri tuleb üldiselt tõlgendada, eelkõige seoses selle väljaselgitamisega, mis on kohtute põhifunktsioon, st mis on reegel ja mis on erand. Kolmas küsimus puudutab aja möödumist ja selle tagajärgi teabega tutvumise õigusele.

80. Esiteks, millal on mingi funktsioon *õigust mõistev*? Direktiivis 2003/4 ega Århusi konventsioonis ei ole määratletud mõistet „avalikud haldusülesanded“ ega ka mõistet „õigusemõistjana“. Samuti ei selgita need õigusaktid seadusandja tahet, mis oli „haldusasutusena“ [25] ja „õigusemõistjana“ täidetavate ülesannete eristamise taga. [26]

81. Kindlasti võib selle eristamisega seoses saada inspiratsiooni muudest (liidu) õiguse valdkondadest, näiteks dokumentidega tutvumise valdkonnast. Seoses määrusega (EÜ) nr 1049/2001 [27] on „komisjoni poolt üksnes kohtuvaidluse jaoks koostatud dokumentide“ välistamist tõlgendatud nii, et see hõlmab üksnes neid dokumente, millel on „asjakohane seos“ liikmesriigi kohtutes või Euroopa Liidu kohtutes poolelioleva menetlusega, [28] välja arvatud juhul, kui need dokumendid on koostatud „puhtalt haldusalase toimiku raames“. [29] Viimati nimetatud mõistet „puhtalt haldusalase toimiku raames“ on omakorda tõlgendatud nii, et see hõlmab nii dokumentide vahetamist väljaspool kohtumenetlust [30] kui ka töödokumente. [31]

82. Sarnased mõisted esinevad ka määruses (EL) 2016/679 [32]. See määrus sisaldab mitut erandit oma kohaldamisalast ja lisaks sätestab, et andmete töötlemine on seaduslik, kui „kohtud täidavad oma õigust mõistvat funktsiooni“. Seega on teatud liiki isikuandmete, sealhulgas tundlike andmete töötlemine lubatud, kui „töötlemine on vajalik […] juhul, kui kohtud täidavad oma õigust mõistvat funktsiooni“ (artikli 9 lõike 2 punkt f). Samuti tuleb määrata andmekaitseametnik kõikidel juhtudel, kui andmeid töötleb avaliku sektori asutus või organ, „välja arvatud oma õigust mõistvat funktsiooni täitvad kohtud“ (artikli 37 lõike 1 punkt a). Samuti ei ole järelevalveasutused, kelle ülesanne on jälgida määruse 2016/679 kohaldamist, pädevad teostama järelevalvet töötlemistoimingute üle, mida „kohtud teevad oma õigust mõistvat funktsiooni täites“ (artikli 55 lõige 3). Neist näidetest nähtub selgelt, et kui sama tegevust viidaks ellu „haldusfunktsiooni täites“, siis kuuluks see kõnealuse määruse kohaldamisalasse.

83. Poola valitsus pakkus välja, et täiendavaid juhtnööre võib tuletada „Dorschi kriteeriume“ käsitlevast kohtupraktikast ja ELTL artiklis 267 kasutatud mõiste „kohus“ tähenduse määratlusest. [33] On tõsi, et Euroopa Kohtu selle valdkonna praktikast leiab palju ja kasulikke näiteid haldusasutusena tegutsemise kohta seoses institutsiooniliste kriteeriumidega, mis on vajalikud ELTL artikli 267 nõuete täitmiseks. Need kohtuotsused saavad siiski olla vaid kaudsemad inspiratsiooniallikad, kuna Århusi konventsiooni ja direktiivi 2003/4 aluseks olev loogika põhineb keskkonnateabele juurdepääsu üldpõhimõttel, [34] mis ei

25 Nagu Euroopa Kohus on tõlgendanud 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsuses Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 46).

26 Kuigi käsiraamatus on Delfi oraakli vääriliselt, selgitusteta, märgitud, et erand on vajalik „selliste otsuste tegemise eripära tõttu, mis erineb paljudest teistest otsuste tegemise viisidest“. Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamat, lk 49.

27 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

28 6. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Compañía de Tranvías de la Coruña *vs.* komisjon (T-485/18, EU:T:2020:35, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 6. juuli 2006. aasta kohtuotsus Franchet ja Byk *vs.* komisjon (T-391/03 ja T-70/04, EU:T:2006:190, punkt 91).

30 8. veebruari 2018. aasta kohtuotsus POA *vs.* komisjon (T-74/16, ei avaldata, EU:T:2018:75, punkt 107).

31 20. septembri 2019. aasta kohtuotsus Dehousse *vs.* Euroopa Liidu Kohus (T-433/17, EU:T:2019:632, punkt 97).

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT 2016, L 119, lk 1).

33 Vt 17. septembri 1997. aasta kohtuotsus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punktid 23–34).

34 Nagu Euroopa Kohus esimest korda sedastas 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsuses Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punkt 35).

sõltu liikmesriikide õiguskorras kasutatavatest institutsioonilistest määratlustest ning milles lähtutakse „keskkonnateabe“ käitlemist hõlmavast *tegevusest*.[35] See vältimatu seos *ratione materiae* ja mitte *ratione institutionis*'ega võib seega kaasa tuua teatud tegevuste laialdasema välistamise kui on mõeldud kriteeriumi puhul, mis keskendub pelgalt asjaomasele tegevusele.

84. Seda mõtet võib illustreerida kohtuotsus Cartesio. Selles leidis Euroopa Kohus, et kui kohtu ülesandeks on äriregistri pidamine ja ta teeb sellega seoses haldusotsuse, siis ei tegutse ta õigust mõistvas funktsioonis.[36] Teisisõnu ei oleks see asutus „kohus“ (ELTL artikli 267 tähenduses). Kui aga taoline register dokumenteeriks oma kohtus parajasti pooleliolevaid keskkonnaalaseid kohtuasju, siis ei rahuldataks nende kohtuasjadega tutvumise taotlust direktiivi 2003/4 alusel seetõttu, et kõnealune asutus tegutseb „õigusemõistjana“, ehkki seesama asutus ei vastaks ikkagi „Dorschi“ kriteeriumidele.

85. Lõpuks jääb see, mis on „õigust mõistev“, tõenäoliselt ikkagi üsna intuitiivseks hinnanguks:[37] kõik, mis puudutab vaidluste erapooletut lahendamist, on õigust mõistvat laadi ega kuulu seega direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 kohaldamisalasse.

86. Menetlusdokumendid kohtuasja toimikus, nende kokkupanemine, haldamine, kasutamine ja säilitamine on minu arvates selgelt osa kohtumenetlusest ja õigusemõistmisest. Loomulikult kulub teatav hulk haldustööd menetlusdokumentide koostamiseks. Need ülesanded ei ole aga oma laadilt haldusülesanded. Need on lahutamatult seotud konkreetse vaidluse ja selle lahendamisega.

87. Teiseks väärivad üldise määratluse küsimuse juurde tagasi tulles äramärkimist kaks asjaolu: ühelt poolt on kohtute puhul nende tegevuse „õigust mõistev“ olemus reegel, samas kui „halduslik“ on erand. Teiselt poolt on direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu mõistete määratlus mõeldud õigusakti kohaldamisala määratlusena, mitte aga erandina, mida tuleks tõlgendada kitsalt.

88. Need asjaolud tähendavad esiteks, et kui vaatlusalune institutsioon tegutseb kohtuna, on eelduslikuks reegliks see, et ta tegutseb tõenäoliselt õigusemõistjana, välja arvatud juhul, kui on tõendatud, et asjaomane konkreetne tegevus on oma laadilt tegelikult haldustegevus. Teiseks tuleb mõlemat mõistet tõlgendada mõistlikult, või pigem, kui midagi tuleks tõlgendada kitsalt, siis oleks see kohtute tegutsemine haldusasutusena, sest see on tegelikult erand. Kõik see seondub aga määratlemisega, mis on „siseriiklike õigusaktide alusel [täidetavad] avalikud haldusülesanded“ direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 punkti b tähenduses.

89. Püüdes kindlaks määrata, milline kohtu tegevus ühe või teise mõiste alla kuulub, on võimalik, et tavaliselt, kuid mitte alati, võib võtmeks olla isik, kes teeb otsuse asjaomase institutsiooni nimel. Näiteks kohtuotsust tegeva kohtuniku kohta võib öelda, et ta tegutseb „õigusemõistjana“. Seevastu kohtuasutuse juhatajat või muud isikut, kelle ülesanne on sõlmida leping päikesepaneelide paigaldamiseks kohtu hoonete katusele, täidab tõenäoliselt „keskkonnaga seotud“ „avalikke haldusülesandeid“.

90. Kolmandaks ja sarnastel põhjustel ei ole kohtuotsuses Flachglas kasutatud „ajalisuse“ loogika, millele kaebaja ja komisjon tuginevad, lihtsalt käesolevale asjale ülekantav. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 62 selgitasin, lähtus see loogika selgelt direktiivi 2003/4 kohaldamisalasse kuuluvast institutsioonist, samas kui kohtud, kes tegutsevad õigusemõistjana, ei ole selle sama kohaldamisalaga hõlmatud. Kohtuasjas Flachglas oli ajalisuse loogika kasutamine erandi kestust arvestades täiesti

35 Nagu Euroopa Kohus kohaldas kohtuotsuses Flachglas kõnealuse ministeeriumi tegevuse suhtes. Vt käesoleva ettepaneku punkt 59.

36 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Tegemist on ehk küll teistsuguse intuitsiooniga kui see, mida Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu kohtunik Stewart soovitas kasutada kriteeriumina ebasündsa materjali äratundmiseks: „Ma tunnen selle ära, kui ma seda näen“. Vt kohtuotsus Jacobellis *vs.* Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

põhjendatud; käesolevas asjas on see määratlemise küsimus. Lisaks oli see piirang kohtuasjas Flachglas vajalik tagamaks, et võetaks arvesse nii osalusdemokraatia põhimõtet, mis on ühine liikmesriikide traditsioonidele ja mis on sätestatud ELL artikli 10 lõike 3 esimeses lauses,[38] kui ka võimalust *tegelikult* takistada õigusloomeprotsessi ladusat toimimist.[39]

91. Erinevalt määruse nr 1049/2001 artiklit 4 käsitlevast kohtupraktikast ei muutu see hinnang pärast menetluse lõpetamist.[40] Nimetatud määruses sätestatud erand on seotud *vaidluse* („kohtumenetluse“) kestusega, samas kui direktiivis 2003/4 sätestatud erand on seotud *tegevuse* („avalikud haldusülesanded“ või „õigusemõistjana“ tegutsemine) kestusega. Asutus või institutsioon, mis üldiselt tegutseb õigusemõistjana, ei lõpeta seda tegevust üldjuhul pelgalt aja möödumise tõttu. Tolmukihi paksus menetlustoimikul ei muuda seda toimikut vähem „õigusemõistmisega“ seotuks. Kohtunikud ei vaheta rolli ega lõpeta teatud ajahetkedel õigusemõistjana tegutsemist. Kohtujurist Sharpstoni sõnul ei ole nende tegevusel „ajaliselt algust ega lõppu“.[41]

92. Igal juhul, lisaks normatiivsetele argumentidele selle kohta, miks „ajalisuse“ argumenti ei saa kohaldada kohtusüsteemi tööle, toetavad seda järeldust ka praktilisemad argumendid. Nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, vastab tõele, et „aktiivne menetlusstaadium“ võib kuuluda „õigusemõistmise“ erandi alla. Kuid kas piir tuleks tõmmata enne, vahepeal ja pärast seda? Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et Iiri õiguse kohaselt ei tähenda lõplike kohtumääruste tegemine ja edasikaebetähtaja möödumine või lõplike kohtumääruste tegemine kõikide edasikaebuste suhtes tingimata menetluse lõplikku lõpetamist Iirimaa kohtutes. Milliseid eeskirju tuleks aga siis kohaldada asja vastuvõtmise, toimiku täielikkuse kontrollimise ja muude halduslike tegevuste suhtes, mis ei tähenda veel, et menetlus oleks „aktiivne“? Kas see staadium on vähem „õigusemõistmine“? Ja kuidas on menetluse peatamisega asja menetlemise ajal? Samuti kulub pärast kohtuotsuse lõplikku vormistamist loomulikult teatav ajavahemik, mille jooksul valmistatakse ette selle avaldamist. Ei ole mingit põhjust, miks peaksid siin kuuluma kohaldamisele dokumentidega tutvumist käsitlevad Århusi konventsiooni või direktiivi 2003/4 sätted. Millises staadiumis siis ikkagi lõppeb asja lahendamise ülesandeks saanud asutuse tegevus „õigusemõistjana“?

93. Kõik need kaalutlused rõhutavad veel kord probleeme, mis on seotud sooviga asendada õigusakti kohaldamisala esialgne määratlus, mis peaks olema stabiilne ja teatud määral institutsioonilisel tasandil püsiv, nagu see on direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimeses lõigus esitatud määratluse puhul, selle sätte teises lõigus toodud ajalise piirangu loogikaga, mis kujutab endast täpsustust või erandit.

94. Siinkohal võib veel lisada kaks lõplikku üldist kaalutlust.

95. Esiteks ei näe ma eesmärkide tasandil, kuidas oleks keskkonnaasjades demokraatliku osalemise edendamise eesmärk, millele kaebaja on korduvalt viidanud, samal määral kohaldatav kohtusüsteemi suhtes. Nagu Iirimaa märgib, on kohtutel tavaliselt teistest riigivõimu harudest erinevad legitiimsuse allikad. Võistlevas menetluses ei ole legitiimsust suurendavad tunnused seotud menetlustoimikule võimalikult ulatusliku juurdepääsu andmisega. Pigem tulenevad need kriitilisest õiguslikust diskursusest, mida saab, sõltuvalt kohtuasjast, kuulata avalikul kohtuistungil ja lugeda kohtuotsusest. Direktiivi 2003/4 eesmärk oli vaevalt muuta kohtumenetluse keskmeks olevat võistlevat arutelu.

96. Teiseks ei arva ma samuti, et direktiivi 2003/4 või Århusi konventsiooni eesmärk oleks olnud lihtsalt võrdsustada keskkonnaga seotud dokumentide võimalik omamine piiramatu avalikustamiskohustusega. Kui see oleks nii, oleks igal riigiasutuse IT-osakonnal või mis tahes muul asutusel, sealhulgas võib-olla isegi riiklikel julgeolekuorganitel kohustus avalikustada teabenõude korral

38 Vt selle kohta 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 84 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Vt selle kohta 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 43).

40 Vt 21. septembri 2010. aasta kohtuotsus Rootsi jt *vs.* API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punktid 130 ja 131).

41 Kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 73).

nende valduses olev „keskkonnateave“, välja arvatud Århusi konventsiooni artiklis 4 ja direktiivi 2003/4 artiklis 4 sätestatud erandite puhul, ilma et taolisel asutusel oleks samas mingit rolli selle teabe aluseks olevas otsustusprotsessis. Samuti võtaks see sisu eesmärgilt suurendada üldsuse osavõttu *keskkonnaasjade* üle otsustamises.[42] Kuivõrd otsuse teeb haldusasutus, siis ei ole selge, kuidas juurdepääs keskkonnateabele, mis võib sisalduda kohtu menetlustoimikus, saaks seda protsessi edendada.[43] See on nii seda enam, et piiratud õigus teabega tutvuda tooks „üldsuse“ *seas* kaasa teatava ebaühtlase teavitamise.[44] Järelikult peab „keskkonnateave“, kui see tegelikult olemas on, pärinema sellelt riigiasutuselt, kes on asjaomases otsustusprotsessis kesksel kohal, või sisalduma kohtu avaliku lahendi põhjendustes.

C. Käesolev kohtuasi

97. Nagu on käesoleva ettepaneku eelmistes punktides märgitud, tegutsevad kohtud eelduslikult õigusemõistjana, välja arvatud juhul, kui nad täidavad konkreetse tegevuse puhul avalikke haldusülesandeid direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti b tähenduses. Seevastu mis tahes tegevuse puhul, mida teostatakse õigusemõistjana, jäävad need asutused või institutsioonid nimetatud direktiivi kohaldamisalast välja.

98. See on üldine vastus. Käesoleva kohtuasja eripära seisneb aga selles, et kuigi kaebaja teabega tutvumise taotlus võis olla esitatud High Courtile, oli asjaomaste dokumentide valdaja Iirimaa kohtusüsteemi institutsioonilise struktuuri tõttu tegelikult kohtuteenistus.[45]

99. Seega tuleb nüüd tagasi pöörduda[46] selle eripärase struktuuri juurde ja küsida, kas kohtuteenistus, mis on riigisisene kohtutest eraldiseisev üksus, võiks olla hõlmatud mõistega „riigiasutus“, kui ta haldab lõpetatud kohtuasjade dokumente.

100. Kohtuteenistus, vastustaja ja Iirimaa selgitavad, et kohtuteenistus on sõltumatu eraõiguslik isik, mis on loodud ja mille ülesanne on hallata ja arhiveerida Iirimaa kohtute jaoks menetlusdokumente.

101. Kuigi see on tõepoolest riigisisese õiguse küsimus, ei näi kohtuteenistus, mis on Iiri õiguse kohaselt *eraõiguslik isik*, institutsioonilise struktuuri seisukohast seega olevat osa „valitsusasutusest või muust ametiasutusest“ direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti a tähenduses. Kuna tema ülesanded ei ole ka sellised, et nende kohta võiks öelda, et ta täidab „siseriiklike õigusaktide alusel avalikke haldusülesandeid“[47] kohtupraktika tähenduses,[48] siis näib, et ta jääb ka väljapoole direktiivi artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punkti b määratlust. Nii on see institutsioonilisel tasandil, konkreetse funktsiooni osas on see vastus loogiliselt seotud menetlustoimikute haldamise olemusega.

102. See jätab alles üksnes direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu alapunkti c, mille kohaldamisalasse kuuluvad „kõik […] juriidilised isikud, kellel on avalikud kohustused või ülesanded või kes osutavad keskkonnaga seotud avalikke teenuseid ning alluvad punktides a või b nimetatud organite kontrollile“.

42 Vt direktiivi 2003/4 põhjendus 1 ja Århusi konventsiooni põhjendused.

43 Vt 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 40).

44 Vt selle kohta direktiivi 2003/4 põhjendus 7. Need kaalutlused kehtivad enne võimalikku mõju riigiasutuste toimimisele Århusi konventsiooni artikli 4 punkti a ja direktiivi 2003/4 artikli 4 lõike 2 tähenduses.

45 Vt käesoleva ettepaneku punktid 12 ja 13.

46 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 22–25.

47 Vähemalt mitte selle riigisisese õiguse tõlgenduse kohaselt, mille vastustaja esitas asjas CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, lk 3.

48 19. detsembri 2013. aasta kohtuotsus Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

103. Viimati nimetatud sätte eesmärk on hõlmata selliste füüsiliste või juriidiliste üksuste olukord, kes täidavad avalik-õiguslikke ülesandeid avalik-õigusliku asutuse või institutsiooni kontrolli all. Nii ei saa muidu kõnealuse sätte punktide a ja b alla kuuluvad üksused „vältida“ endi suhtes direktiivi 2003/4 kohaldamist sellega, et delegeerivad oma avalikud haldusülesanded teisele üksusele, isegi kui viimane on eraõiguslik.

104. On selge, et miski ei viita sellele, ega soovi ma ka väita, et Iirimaa kavatses just seda kohtuteenistuse asutamisega teha. Valik, kus hoida lõppenud ja pooleliolevate kohtuasjade dokumente, on täielikult liikmesriikide riigisisese struktuuri küsimus. Soovin vaid selgitada, et kolmas võimalus, mille seadusandja on ette näinud, hõlmab kolmandate eraõiguslike või avalik-õiguslike isikute „volitamist“ ning selle eesmärk on kontrollida tegevuste volitamist.

105. Põhimõttelise tähtsusega on seejuures aga asjaolu, et punkti c alla kuulumiseks peavad „volitaja“ ja „tegevused“ olema hõlmatud direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punktidega a ja b. Peab ju „volitatul“ voli olemasoluks see pärinema volitajalt.

106. Nagu ma käesoleva ettepaneku eelmistes osades selgitasin, ei kuulu kohtud direktiivi 2003/4 kohaldamisalasse, välja arvatud juhul, kui nad tegutsevad haldusülesandeid täites. Menetlusdokumentide hoidmine ja menetlustoimiku haldamine ei seondu ilmselgelt haldusülesannete täitmisega, vaid on kohtule olemuslikult omane tegevus. Seega, niivõrd kui on tuvastatud, et „volitaja“ – käesoleval juhul High Court – ei kuulu nimetatud direktiivi kohaldamisalasse, ei kuulu sellesse ka tema poolt seda liiki tegevuse jaoks volitatu, tingimusel et asjaomase tegevuse olemus säilib.

107. Käesoleval juhul näib see olevat nii. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, viidates ulatuslikule kohtupraktikale, õigusnormidele ja praktilistele juhistele, ei ole kohtuteenistusel menetlustoimiku haldamisel ja hoidmisel iseseisvat ülesannet. Ta tegutseb üksnes kohtusüsteemi nimel ja selle kontrolli all.[49] Seda tehes ei saa ta tegutseda viisil, mis sekkub kohtute töösse.[50] Taoline kontroll ei lõpe menetluse lõpetamisel.[51] Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud teabest nähtub, et kuigi kohtuteenistus on formaalselt eraldiseisev isik, ei erine tema tegevus praktiliselt asutusesisesest arhiiviosakonnast või registrist, mis kuulub kohtuga samasse institutsioonilisse struktuuri. Sellisena jääb tema tegevus menetlusdokumentide säilitamisel, arhiveerimisel ja haldamisel igal juhul direktiivi kohaldamisalast välja.

108. Seega peaks lõppkokkuvõttes määrav olema tegevuse laad ja mitte tingimata liikmesriigi täpne institutsiooniline struktuur. Vastupidisel juhul sõltuks direktiivi 2003/4 kohaldatavus üsna formaalsest struktuurilisest jaotusest küsimuses, kus toimikuid füüsiliselt hoitakse ja hallatakse. On ütlematagi selge, et lisaks sellele, et selline lähenemisviis võib õhutada teatud riiklike institutsiooniliste struktuuride strateegilist kujundamist, rahuldaks see vaevalt ka direktiivi 2003/4 ja Århusi konventsiooni ühetaolise tõlgendamise ja kohaldamise vajadust.[52]

49 Nagu vastustaja selgitas oma otsuses asjas CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, lk 5–6. Vt ka kohtunik Bakeri kohtuotsus BPSG Limited trading as Stubbs Gazette *vs.* The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, punktid 68 ja 71.

50 Nagu näib olevat sätestatud 1998. aasta kohtuteenistuse seaduse artiklis 9.

51 Vt kohtuotsus CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, lk 6.

52 14. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 50).

D. Järelmärkus

109. Lõpuks, vastupidi kaebaja ja komisjoni väidetele, ei muuda eespool esitatud järeldus keskkonnateabega tutvumist võimatuks, juhul kui see menetlustoimikus tõepoolest sisaldub. Sellest järeldusest tuleneb üksnes, et kaebaja kasutatud konkreetne instrument ei ole õige tee taoliste dokumentide juurde. See instrument ei reguleeri sellist liiki teabega tutvumise õigust, mida taotleb kaebaja. Loomulikult ei välista see, et taolise teabega tutvumise tavapärased võimalused ei ole enam võimalikud.

110. Esiteks on olemas riigisisesed eeskirjad menetlustoimikute ja -dokumentidega tutvumise kohta. Kindlasti ei ole minu ülesanne neid eeskirju kommenteerida, kuid on märgitud, et avatud õigusemõistmine on Iiri (konstitutsiooni)õiguse põhimõte.[53] Nagu käesolevas asjas menetlusse astujad on selgitanud, võib Iiri kohtupraktika erineda küsimuses, mil määral võivad kolmandad isikud selle menetluse raames taotleda võimalust dokumentidega tutvuda. See on aga riigisisese õiguse küsimus, mille lahendamine on üksnes Iirimaa kohtute pädevuses. Liidu õiguse seisukohast on see küsimus vaevalt tegur, mida direktiivi 2003/4 tõlgendamisel arvesse võtta.

111. Teiseks tuleb märkida, et hiljem riigisisestes kohtutes läbi vaadatud vaidlusaluse(d) otsuse(d) vastu võtnud riigisisese haldusasutuse enda suhtes jäävad loomulikult kohaldatavaks direktiivis 2003/4 sätestatud „keskkonnateabega“ tutvumise õiguse reeglid, nagu need on üle võetud riigisiseste keskkonnateabega tutvumise eeskirjadega. Kohtuotsuses Balz & Anor *vs*. An Bord Pleanála vaidluse all olnud otsuse puhul saan aru, et selle on teinud kas Corki maakonna volikogu (kohalik planeeringuid kinnitav asutus) või An Bord Pleanála (läbivaatav asutus). Kuigi seda peavad loomulikult hindama riigisisesed kohtud, on tõenäoline eeldada, et need asutused võivad kuuluda vastavalt direktiivi 2003/4 artikli 2 punkti 2 esimese lõigu punktides a ja b sätestatud määratluste alla.

112. Viimati nimetatud märkusega ei soovi ma anda mõista, et liikmesriikide õigusaktidega tuleks püüda samuti tekitada mitterahuldavat olukorda, mis minu arvates esineb liidu õiguses ning mille kohaselt suunatakse eraisikud kohtumenetluse institutsioonilise poole juurde, et saada võimalus tutvuda osaga menetlustoimikust.[54] Sellises olukorras nagu käesolev võib keskkonnaasjade üle otsustamist puudutava keskkonnateabega tutvumise taotluse siiski tegelikult esitada institutsioonidele, kes sisuliselt teevad planeerimis- ja läbivaatamisotsuseid. See ongi – vähemalt minu võib-olla kohatult kitsast vaatenurgast – täpselt see, mida on direktiivi 2003/4 ja Århusi konventsiooniga soovitud saavutada: võimaldada isikutel saada teavet ja seega võib-olla suuta mõjutada otsustamist *selles etapis*, kus otsustamine tegelikult aset leiab.

113. Jään seisukohale, et üldiselt ei ole *lõpetatud kohtuasjade* puhul mingit põhjust keelata toimikuga tutvuda *ühelgi* huvitatud isikul, välja arvatud siis, kui konkreetsel juhul on olemas selged ja mõjuvad põhjused sellise avalikustamise vastu.[55] Kohtusüsteemi selline avatus tugevdab kohtute üldist legitiimsust ja muudab õigusemõistmise kvaliteetsemaks.[56]

114. Sama oluline on siiski pädevuse andmise põhimõte ja kohustus tõlgendada õigusakti selle mõistliku tähenduse piires. Minu arvates ei ole selliselt tõlgendatuna direktiivis 2003/4 kohtumenetluse toimikuga tutvumise õiguse kohta midagi öeldud. See on riigisisese õiguse küsimus. Võib-olla võib liidu õigus mingil hetkel sellise tutvumisõiguse tõepoolest ette näha. Seni aga, kuni see juhtub, ei ole muul eesmärgil kehtestatud liidu õiguse kohaldamisala ebaloomuliku laiendamise kaudu avaldatav sund muuta riigisisest õigust või tava, mis käsitleb lõpetatud kohtuasjade toimikuga tutvumise õigust, vast parim lähenemisviis ja seda kindlasti mitte Euroopa Kohtu jaoks.

53 Vt selle kohta näiteks kohtunik Hogani kohtuotsus, Allied Irish Bank plc *vs*. Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, punktid 21–23.

54 Vt 18. juuli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punktid 54–55).

55 Vt täpsemalt minu ettepanek kohtuasjas komisjon *vs*. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Samas, punktid 93–104 ja 118–142.

V. Ettepanek

115. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta artikli 2 punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et menetlusdokumentidega tutvumise võimaluse haldamine, millega tegeleb kas kohus, see tähendab formaalselt kohtusüsteemi kuuluv asutus, või samal eesmärgil asutatud eraõiguslik üksus, kes tegutseb kohtusüsteemi nimel ja kontrolli all, on tegevus, mis ei kuulu nimetatud sätte kohaldamisalasse.