Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. BOBEK
van 3 december 2020[1]

Zaak C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
tegen
Commissioner for Environmental Information,
in tegenwoordigheid van:
The Courts Service of Ireland

[verzoek van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken – Verdrag van Aarhus – Richtlijn 2003/4/EG – Begrip ‚optreden in een rechterlijke hoedanigheid'"

I. Inleiding

1. Friends of the Irish Environment Ltd is een niet-gouvernementele organisatie. Zij heeft verzocht om derdentoegang tot het gerechtelijke dossier van een afgesloten zaak in verband met de toekenning van een vergunning voor de bouw van windturbines in County Cork (Ierland). Dat verzoek is afgewezen. In de afwijzende beslissing is verklaard dat de instelling die de gerechtelijke dossiers bewaart – op grond van het nationale recht is dat de Courts Service of Ireland (Ierse organisatie voor dienstverlening op het gebied van de rechtspleging; hierna: „Courts Service") – het verzoek namens de rechterlijke macht heeft afgewezen in een „rechterlijke hoedanigheid". Toen die instelling in die hoedanigheid optrad, was zij geen „overheidsinstantie" in de zin van richtlijn 2003/4/EG[2].

2. In dit verband wenst de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) verduidelijking over de draagwijdte van het begrip „rechterlijke hoedanigheid" met het oog op de definitie van het begrip „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4. Meer in het algemeen doet zich de vraag voor in hoeverre de verplichting die wordt opgelegd door deze richtlijn – en dus ook door het Verdrag van Aarhus – om leden van het publiek op hun verzoek toegang te verlenen tot milieu-informatie, geldt voor rechterlijke instanties.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

3. Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: „Verdrag van Aarhus") is een internationaal verdrag dat tot doel heeft het publiek rechten te verlenen, en dat aan de ondertekenaars ervan en hun bestuursorganen verplichtingen oplegt met betrekking tot de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Het is in 1998 ondertekend door de toenmalige Europese Gemeenschap en vervolgens goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad [3].

4. In de preambule van het verdrag is onder andere het volgende te lezen:

„Aldus beogend de verantwoording en transparantie van de besluitvorming te bevorderen en de publieke steun voor besluiten over het milieu te versterken,

Erkennend dat transparantie in alle geledingen van de overheid gewenst is, en wetgevende lichamen uitnodigend de beginselen van dit Verdrag in hun handelingen ten uitvoer te brengen".

5. In artikel 2 van het Verdrag van Aarhus wordt het begrip „overheidsinstantie" als volgt gedefinieerd:

„a) overheid op nationaal, regionaal of ander niveau;

b) natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;

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

d) de instellingen van elke regionale organisatie voor economische integratie bedoeld in artikel 17 die partij is bij dit Verdrag.

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

B. Unierecht

6. Richtlijn 2003/4 heeft richtlijn 90/313/EEG van de Raad [4] vervangen teneinde het Unierecht te laten aansluiten op de tekst van het Verdrag van Aarhus en verschillen weg te nemen tussen de wetten van de lidstaten inzake de toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken. [5]

[3] Besluit van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB 2005, L 124, blz. 1) (hierna: „Aarhus-besluit").

[4] Richtlijn van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB 1990, L 158, blz. 56).

[5] Overwegingen 6 en 7 van richtlijn 2003/4.

7. Overeenkomstig artikel 1 van richtlijn 2003/4 heeft deze richtlijn ten doel om „recht van toegang te garanderen tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, en de voorwaarden, grondregels en praktische regelingen voor de uitoefening van dat recht vast te stellen", en om „te waarborgen dat, als regel, milieu-informatie geleidelijk aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid, om aldus te bereiken dat deze informatie op de breedst mogelijke basis systematisch aan het publiek beschikbaar wordt gesteld en onder het publiek wordt verspreid".

8. Op grond van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn wordt verstaan onder:

„‚overheidsinstantie':

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

b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu;

c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent.

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

C. Nationaal recht

9. Richtlijn 2003/4 is in Iers recht omgezet bij de European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 [EG-regelingen uit 2007 tot en met 2018 (toegang tot milieu-informatie) (S.I. nr. 133 uit 2007 en S.I. nr. 309 uit 2018) (hierna: „TMI-regelingen")]. Artikel 2, punt 2, van die richtlijn is in wezen omgezet bij regulation 3, lid 1.

10. Op grond van regulation 3, lid 2, van de TMI-regelingen heeft Ierland „ieder orgaan dat optreedt in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid" uitgesloten van de definitie van „overheidsinstantie".

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vraag

11. Op 25 februari 2016 heeft de High Court uitspraak gedaan in de zaak Balz & Heubach/An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). In die zaak werd opgekomen tegen een besluit van een overheidsinstantie tot toekenning van een vergunning voor de bouw van windturbines in County Cork (Ierland).

12. Op 9 juli 2016 heeft Friends of the Irish Environment (hierna: „verzoekster") de Central Office of the High Court (griffie van de High Court, Ierland) schriftelijk verzocht om afschriften van de conclusies, getuigenverklaringen, bewijzen en schriftelijke opmerkingen van alle partijen, evenals van de expedities van de beslissingen in die zaak (hierna: „gerechtelijk dossier"). Dat verzoek werd

ingediend krachtens het Verdrag van Aarhus, richtlijn 2003/4 en de TMI-regelingen. Ten tijde van dat verzoek was geen hoger beroep aanhangig tegen de uitspraak in de zaak Balz & Heubach/An Bord Pleanala.

13. De leiding van de Central Office of the High Court is opgedragen aan een rechterlijk ambtenaar die is benoemd door de Courts Service. Na overleg met de president van de High Court heeft de Courts Service verzoeksters verzoek op 13 juli 2016 afgewezen. Die beslissing was onder andere gebaseerd op het feit dat de TMI-regelingen zich niet uitstrekken tot „gerechtelijke procedures of tot juridische stukken die in gerechtelijke procedures werden ingediend".

14. Op 18 juli 2016 heeft verzoekster de Courts Service verzocht om die beslissing te herzien. Aangezien verzoekster na afloop van een bepaalde termijn geen antwoord had ontvangen, mocht zij zich tot de Commissioner for Environmental Information (commissaris voor milieu-informatie, Ierland; hierna: „verweerder") wenden met een verzoek om toetsing van die beslissing. Dat heeft zij gedaan op 15 september 2016.

15. Op 19 juni 2017 heeft verweerder verzoekster schriftelijk gemeld dat er reeds uitspraak was gedaan in een soortgelijke zaak (zaak CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Hij beklemtoonde echter dat iedere zaak ten gronde werd beoordeeld, en vroeg verzoekster welke redenen een andere beslissing zouden rechtvaardigen met betrekking tot haar verzoek om toegang tot het gerechtelijke dossier in de zaak Balz & Heubach/An Bord Pleanala.

16. In haar antwoord van 26 juli 2017 heeft verzoekster haar redenen gegeven voor handhaving van haar vordering.

17. Op 31 juli 2017 heeft verweerder de vordering afgewezen. Hij concludeerde dat de Courts Service de opgevraagde dossiers beheert, waaronder die van afgesloten procedures, en daarbij namens de rechterlijke macht optreedt in een „rechterlijke hoedanigheid". De Courts Service is derhalve geen „overheidsinstantie" in de zin van regulation 3, lid 1, van de TMI-regelingen.

18. Verzoekster is tegen deze beslissing opgekomen bij de High Court. Zij is van mening dat de uitzondering voor instellingen of organen die optreden in een „rechterlijke hoedanigheid", als bepaald in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 en omgezet in regulation 3, lid 1, van de TMI-regelingen, niet geldt voor dossiers van afgesloten zaken.

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

„Is het toezicht op de toegang tot gerechtelijke dossiers van procedures waarin een einduitspraak is gedaan, waarin de beroepstermijn is verstreken en verder geen beroep of ander rechtsmiddel aanhangig is, maar waaromtrent verdere verzoeken in specifieke omstandigheden mogelijk zijn, aan te merken als het optreden in een ‚rechterlijke hoedanigheid' in de zin van artikel 2, punt 2, van [richtlijn 2003/4]?"

20. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekster, verweerder, de Courts Service, Ierland, de Poolse regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 16 september 2020 hebben deze partijen tevens pleidooi gehouden.

IV. Analyse

21. Deze conclusie is als volgt opgebouwd. Ik zal beginnen met het onderzoek van de werkingssfeer van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 (A). Vervolgens zal ik ingaan op de vraag wanneer een „overheidsinstantie" in een „rechterlijke hoedanigheid" optreedt (B). In het licht daarvan zal ik de vraag behandelen die de verwijzende rechter heeft gesteld (C). Tot slot zal ik deze conclusie afronden met enkele opmerkingen over de ruimere context (D).

22. Deze zaak gaat over een vrij specifiek orgaan van een lidstaat: de Courts Service of Ireland. In zijn bij het Hof ingediende opmerkingen heeft dit orgaan zichzelf omschreven als een „rechtspersoon met rechtspersoonlijkheid en een taakomschrijving die losstaat van en zich onderscheidt van" die van de griffies in Ierland. Tot zijn werkzaamheden behoren de opslag, de archivering en het beheer van gerechtelijke dossiers van (lopende en afgesloten) zaken.

23. Het feit dat deze zaak betrekking heeft op een buitengewone institutionele structuur in een lidstaat, waar de nationale rechterlijke instanties worden bijgestaan door een privaatrechtelijk orgaan dat voor een specifiek doel in het leven is geroepen, kan niet afdoen aan de algemene aard van de opgeworpen vraag. Het beheer van lopende of afgesloten gerechtelijke dossiers kan in de verschillende lidstaten aan verschillende organen zijn opgedragen. Zo kan er zijn gekozen voor direct beheer en opslag van dossiers door iedere rechtbank zelf, maar evengoed voor centraal beheer ervan door andere instellingen. Bij die laatste instellingen kan het gaan om het ministerie van Justitie, de National Council of the Judiciary (nationale raad voor de rechtspraak, Ierland) of andere gespecialiseerde organen of instellingen. Ook kan er sprake zijn van institutionele bevoegdheid op basis van de status van een dossier, waarbij lopende dossiers door de rechterlijke instanties zelf worden beheerd en afgesloten dossiers na verloop van tijd naar een centrale opslaglocatie worden overgebracht.

24. Kortom, aan het beheer van gerechtelijke dossiers kunnen veel aspecten kleven. Daarom zou het onverstandig zijn om op deze zaak en de vragen die erin aan de orde komen in te gaan met een uitgebreide en technische bespreking van de status van de Courts Service (die hoofdzakelijk op het nationale recht berust) en zijn specifieke positie binnen de nationale rechterlijke organisatie. Die kwestie is eigenlijk van ondergeschikt belang.

25. De belangrijkste vraag die in casu moet worden behandeld, is wat het beheer van gerechtelijke dossiers in de opzet van richtlijn 2003/4 precies is (in het bijzonder om welk soort activiteit het daarbij gaat en wat de aard ervan is), en of dat kan worden aangemerkt als het „optreden in een rechterlijke hoedanigheid", in de eerste plaats *ongeacht welk specifiek orgaan* in de lidstaat daarmee belast is. In deze vraag ligt echter nog een andere besloten: hoe verhoudt de precisering (of uitzondering) „rechterlijke hoedanigheid" in artikel 2, punt 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 zich tot het belangrijkste deel van de definitie van „overheidsinstantie" in diezelfde bepaling, eerste alinea, onder a) tot en met c)? Van welke organen of onderdelen van de structuren in de lidstaten moet worden aangenomen dat zij onder richtlijn 2003/4 vallen? Op dit punt komen we bij de kern van deze zaak: zijn rechterlijke instanties „overheidsinstanties" in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn, waarop dus eventueel de verplichting rust om toegang te verlenen tot „milieu-informatie" overeenkomstig de artikelen 1 en 3 van richtlijn 2003/4?

26. Deze definitiekwestie moet als een Russische matroesjka laag voor laag ontrafeld worden, welke taak ik hierna aanvat.

A. Werkingssfeer van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4

27. In artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 wordt de definitie van „overheidsinstantie" gegeven. Onder a) en b) in de eerste alinea worden de organen en instellingen van de overheid omschreven waarop de op „overheidsinstanties" rustende verplichtingen van toepassing zijn. Daarbij wordt onder a) gefocust op het begrip „overheid", en onder b) op personen die „openbare bestuursfuncties […] [uitoefenen] […] met betrekking tot het milieu". Onder c) is een „restbepaling" opgenomen voor een „natuurlijke of rechtspersoon […] onder toezicht van een orgaan of persoon" als bedoeld onder a) of b).

28. Deze definitie in de eerste alinea neemt dus de structuur aan van een positieve opsomming van entiteiten. Die opsomming wordt gevolgd door een tweede alinea waarvan de eerste volzin een uitzondering op de werkingssfeer van de richtlijn toestaat voor organen of instellingen die „optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid". In de tweede volzin van die alinea is bepaald dat organen en instellingen die in een dergelijke hoedanigheid optreden, vervolgens in bepaalde omstandigheden ook kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijnbepalingen inzake de beroepsprocedure.

29. Alle partijen in het hoofdgeding zijn het erover eens dat het toezicht op een gerechtelijk dossier tijdens de procedure aan te merken is als een activiteit die wordt verricht in een „rechterlijke hoedanigheid". Zolang het gerechtelijke dossier nog „open" is, zouden de rechterlijke instanties niet onder de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 vallen.

30. De kern van het geding betreft de vraag of de Courts Service de gerechtelijke dossiers bewaart in een „rechterlijke hoedanigheid" nadat definitieve uitspraken zijn gedaan en alle rechtsmiddelen in het kader van een beroepsprocedure zijn uitgeput. Als dat zo is, zouden die dossiers buiten de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 blijven.

31. Op basis van het arrest van het Hof in de zaak Flachglas[6] voert verzoekster aan dat het begrip „overheidsinstantie" in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 zo moet worden gelezen dat daaronder in principe alle organen of instellingen van de staat vallen, op voorwaarde dat zij hun functie uitoefenen op het moment waarop een verzoek om toegang wordt ingediend. Met andere woorden, volgens die uitlegging heeft de eerste volzin van de tweede alinea voorrang op een structurele afbakening op grond van de eerste alinea. Volgens verzoekster is ieder optreden in een „rechterlijke hoedanigheid" beperkt in de tijd, in die zin dat organen of instellingen slechts kunnen worden geacht van de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 te zijn uitgesloten zolang zij duidelijk in een dergelijke hoedanigheid optreden. De Commissie is het in grote lijnen met dat standpunt eens, maar adviseert om verzoeken om toegang „per geval te beoordelen".

32. Verweerder, de Courts Service, Ierland en de Poolse regering zijn voorstander van een uitlegging die in wezen neerkomt op een meer „institutionele" benadering van de definitie van het orgaan in kwestie. De eerste alinea en de eerste volzin van de tweede alinea zouden in samenhang met de institutionele definitie in de eerste alinea moeten worden gelezen. Op grond van die definitie zouden de rechterlijke instanties als instellingen derhalve nooit onder de eerste alinea vallen en dus van de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 zijn uitgesloten, aangezien zij altijd in een „rechterlijke hoedanigheid" optreden.

[6] Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

33. Er bestaat ook een derde mogelijkheid, die geen van de partijen bij de procedure uitdrukkelijk naar voren heeft gebracht en waarbij de institutionele benadering enigszins wordt genuanceerd. Het gaat om een uitlegging waarbij eventuele conclusies over de institutionele aanduiding in de eerste alinea op basis van de eerste volzin van de tweede alinea direct kunnen worden bijgesteld in het licht van de specifieke activiteiten van het orgaan in kwestie op dat moment. Die uitlegging zou derhalve kunnen worden bestempeld als hoofdzakelijk institutioneel met een functionele aanpassing of correctie.

34. Het begrip „rechterlijke hoedanigheid" in artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 – en bijgevolg alle definities in artikel 2, punt 2, van deze richtlijn als geheel – lijkt derhalve op drie manieren te kunnen worden uitgelegd: i) „zuiver functioneel", ii) „hoofdzakelijk institutioneel", en iii) „institutioneel met een functionele correctie".

35. Om een voorstel te kunnen formuleren aangaande de uitlegging die de voorkeur moet krijgen, dien ik eerst in te gaan op enkele kwesties die logischerwijs vooraf rijzen. Wat is precies de verhouding tussen de eerste en de tweede alinea van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 (1)? Hiervoor moeten eerst de logica en de structuur van de eerste alinea worden onderzocht, alvorens een beroep kan worden gedaan op de uitzondering van de tweede alinea voor activiteiten die in een „rechterlijke hoedanigheid" worden uitgeoefend (2). Daarna zal ik uitgebreid ingaan op het arrest in de zaak Flachglas[7], waarop alle partijen zich baseren voor hun (uiteenlopende) uitleggingen van het begrip „rechterlijke hoedanigheid" (3). Pas dan kan ik de drie opties bespreken voor de uitlegging van het begrip „rechterlijke hoedanigheid", zoals dat wordt gebruikt in richtlijn 2003/4 (4).

1. Verhouding tussen de eerste en de tweede alinea

36. Alle partijen bij deze procedure besteden in hun opmerkingen veel aandacht aan de uitlegging van het begrip „rechterlijke hoedanigheid". Dat is ook begrijpelijk, daar dat begrip in de vraag van de verwijzende rechter wordt benadrukt. Het begrip „rechterlijke hoedanigheid" is echter maar een onderdeel van de ruimere definitie van „overheidsinstantie" die in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 is opgenomen. Het werkt als een kwalificatie, een verduidelijking – of misschien zelfs als een uitzondering – in de tweede alinea van die bepaling. Het is noodzakelijk om eerst in te gaan op de minder voor de hand liggende verhouding tussen de eerste en de tweede alinea van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn.

37. Om te beginnen moet opheldering worden gegeven over de verhouding tussen de eerste volzin van de tweede alinea van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4, en de tweede volzin van die alinea. De eerste volzin van de tweede alinea komt na een bepaling waarin het begrip „overheidsinstantie" wordt gedefinieerd, en verwijst in het bijzonder naar de eerste alinea ter verduidelijking van de werkingssfeer daarvan. De tweede volzin van diezelfde alinea verwijst dan weer naar de eerste volzin ter afbakening van de omvang van de uitsluiting van de beroepsprocedure in de zin van artikel 6 van de richtlijn. Uit de betreffende bepaling blijkt niet hoe die twee zinnen moeten worden gelezen: moeten zij los van de werkingssfeer van de eerste alinea worden gelezen? Of moeten beide zinnen, zoals verzoekster ter terechtzitting heeft betoogd, tezamen worden gelezen zodat aan de tweede alinea een globale (en overheersende) betekenis wordt gegeven?

[7] Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

38. Het lijkt mij dat deze twee volzinnen in de tweede alinea van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 los van elkaar moeten worden gelezen.

39. Afgezien van het feit dat de twee volzinnen in de tweede alinea naar dezelfde organen of instellingen verwijzen, is er geen voegwoord of andere link die beide volzinnen met elkaar verbindt. Zij hebben betrekking en zijn van toepassing op afzonderlijke situaties. Voorts heeft het Hof reeds toegelicht dat de tweede volzin noch tot voorwerp noch tot doel heeft om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid die de lidstaten in de eerste volzin wordt gegeven om organen of instellingen „die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden" van de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 uit te sluiten.[8] Deze tweede volzin had eerder tot doel het bijzondere geval te regelen van bepaalde nationale instanties waarvan de beslissingen – op het tijdstip waarop richtlijn 2003/4 is vastgesteld – op basis van het geldende nationale recht niet overeenkomstig de bij de richtlijn gestelde vereisten in rechte konden worden aangevochten. Zoals Ierland ter terechtzitting heeft bevestigd – maar door de verwijzende rechter nog moet worden geverifieerd – doet een dergelijke situatie zich in deze lidstaat niet voor.

40. Nu er duidelijkheid bestaat over de interne structuur van de tweede alinea, moet worden gekeken naar de verhouding tussen de eerste volzin van de tweede alinea (de kwalificatie „rechterlijke hoedanigheid") en de eerste alinea van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4. Gelet op de plaats van de eerste volzin van de tweede alinea in de structuur van die bepaling is het duidelijk dat de gevolgen daarvan worden bepaald door de toepasselijkheid van de eerste alinea. Dat betekent dat het vereiste dat er sprake is van een „overheidsinstantie" in de zin van de definitie van de eerste alinea logischerwijs *voorafgaat* aan de vraag of die „overheidsinstantie" in aanmerking komt voor de uitsluiting als bedoeld in de eerste volzin van de tweede alinea.

41. Derhalve moet er duidelijkheid komen over de logica en de structuur van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4. Als de rechterlijke instanties niet onder de definitie van „overheidsinstantie" in de zin van de eerste alinea van die bepaling zouden vallen, zouden eventuele beperkende of neutraliserende gevolgen van de tweede alinea voor deze definitie immers irrelevant zijn.

2. Zijn rechterlijke instanties „overheidsinstanties" in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4?

42. Verzoekster en de Commissie stellen zich op het standpunt dat de rechterlijke instanties (van een lidstaat) onder de definitie van „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4 vallen.

43. Allereerst zij eraan herinnerd dat richtlijn 2003/4 ten tijde van haar vaststelling wellicht niet als een volledige omzetting van het Verdrag van Aarhus kon worden opgevat – dat immers pas nadien, in 2005, door de Europese Unie is goedgekeurd – maar dat dit verdrag thans een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie vormt.[9] Het Hof heeft bijgevolg erkend

[8] Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 48).

[9] Arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 30).

dat de medewetgevers beoogden te verzekeren dat richtlijn 2003/4 met het Verdrag van Aarhus „verenigbaar" is.[10] Voor de uitlegging van richtlijn 2003/4 dient derhalve rekening te worden gehouden met de bewoordingen en het doel van het Verdrag van Aarhus.[11]

44. In casu betekent dit dat artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 moet worden uitgelegd in het licht van artikel 2, punt 2, van het Verdrag van Aarhus. In beide bepalingen wordt de term „overheidsinstantie" gedefinieerd, en wordt de werkingssfeer van die bepalingen dus op vergelijkbare wijze afgebakend. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat dit ten dele in verschillende mate gebeurt.

45. Artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van de Nederlandse taalversie van richtlijn 2003/4 verwijst naar „een overheidsorgaan, inclusief openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau". Artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van het Verdrag van Aarhus verwijst naar de „overheid op nationaal, regionaal of ander niveau". Uit de tekst of de voorbereidende documenten van deze instrumenten blijkt niet waarom die bewoordingen van elkaar verschillen.

46. Artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4 en artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van het Verdrag van Aarhus zijn echter nagenoeg elkaars evenbeeld. Beide verwijzen naar „natuurlijke of rechtspersonen die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht vervullen, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu". Hetzelfde geldt voor punt c) van beide instrumenten. Ook de bewoordingen daarvan komen grotendeels overeen. Daarin is er sprake van „een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent". Met andere woorden, die bepaling bevat een „non- outsourcingclausule".

47. Volledigheidshalve wijs ik erop dat er nog twee andere verschillen qua werkingssfeer naar voren komen. Ten eerste staat in artikel 2, punt 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus dat de begripsomschrijving in dat artikel 2, punt 2, „geen" organen of instellingen „omvat" die optreden in een „rechterlijke of wetgevende hoedanigheid". Dat is dus een *dwingende* formulering. In artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 wordt echter een *facultatieve* formulering gebruikt („kunnen bepalen"). Op grond daarvan hebben de lidstaten dus de mogelijkheid om de reikwijdte binnen hun nationale recht in te perken. Ten tweede bestaat er voor de tweede volzin van artikel 2, punt 2, tweede alinea, van de richtlijn – die overigens voor deze zaak niet bepalend is[12] – geen equivalent in het Verdrag van Aarhus.

48. Hoe is dit alles nu van invloed op de vraag of rechterlijke instanties als instellingen onder een van de drie punten van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 vallen?

49. Eigenlijk heeft geen van de partijen een standpunt ingenomen met betrekking tot die vraag. Ter terechtzitting hebben verzoekster en de Commissie de rechterlijke instanties gewoon bij punt a) ingedeeld, als een „overheidsorgaan". De Courts Service daarentegen heeft toegelicht dat rechterlijke instanties normaliter geen „overheidsfuncties" in de traditionele betekenis van dat woord vervullen en dat zij geen „bestuursfuncties […] met betrekking tot het milieu" in de zin van

[10] Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook overweging 5 van richtlijn 2003/4 en de verklaring die aan het Aarhus-besluit gehecht is.

[11] Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[12] Zoals hierboven in punt 39 van deze conclusie uitvoerig is toegelicht.

artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van de richtlijn uitoefenen. Daar punt c) van dezelfde bepaling betrekking heeft op een persoon „onder toezicht van" een orgaan als bedoeld onder a) of b), kunnen de rechtbanken eigenlijk ook daar niet onder vallen.

50. Ik heb er enige moeite mee om „rechterlijke instanties" in te delen bij artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4, hoewel in een vrij beperkt aantal gevallen een rechterlijke instantie toch zou kunnen worden aangemerkt als een „rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent" als bedoeld in punt b) van die bepaling.

51. Enerzijds zou het begrip „overheid" in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van het Verdrag van Aarhus, op zichzelf beschouwd, in strikte zin aldus kunnen worden opgevat dat daaronder alleen de uitvoerende macht in ruime zin valt, met uitsluiting van de rechterlijke macht en de wetgevende macht. Wanneer echter het accent meer wordt gelegd op het begrip „bestuur" (governance), dat inherent is aan het begrip „overheid" (government), en wanneer dat met het oog op het vereiste van transparantie in „alle geledingen van de overheid" in het licht van de preambule van het verdrag wordt gelezen, zou kunnen worden geopperd dat onder het begrip „overheid" alle stelsels van beginselen en regels moeten vallen die bepalen hoe een staat wordt georganiseerd.[13] Als die uitlegging wordt gevolgd, zou het Verdrag van Aarhus wellicht zodanig kunnen worden uitgelegd – althans op basis van de tekst ervan – dat het van toepassing is op iedere overheidsinstantie in een staat, met inbegrip van de rechterlijke instanties.

52. Anderzijds zou het lastig zijn om artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4 te lezen in overeenstemming met die ruimere implicaties van „bestuur" (governance), aangezien in de Engelse definitie een specifieke link wordt gelegd tussen „government" (regering) en „other public administration, including public advisory bodies, at national, regional or local level" (andere publieke instanties, waaronder openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau). Wat voor zin heeft het om „government *or* other public administration" te schrijven als „government" zo moet worden opgevat dat daaronder al alle machten in een staat vallen? De andere categorie „other public administration, including public advisory bodies, at national, regional or local level" zou dan volledig overbodig zijn. In de *Aarhus Convention Implementation Guide* (*Het Verdrag van Aarhus: leidraad voor de uitvoering*) wordt het begrip „overheid" ook gekoppeld aan „politieke macht".[14]

53. Wanneer meer belang wordt gehecht aan de focus van het verdrag op de „transparantie van de besluitvorming" en de door het Hof gegeven uitlegging dat onder overheidsinstanties uitsluitend „bestuurlijke overheden"[15] worden verstaan, is het bovendien moeilijk om zich een uitlegging van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4 voor te stellen die, gekoppeld aan de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus, verder strekt dan besluitvorming op politiek (en bestuurlijk) niveau. Derhalve kan wel worden aanvaard dat artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), toepassing vindt op de administratieve activiteiten van de rechterlijke instanties, maar is het veel moeilijker om dat punt a) aldus uit te leggen dat het ook van toepassing is op de rechterlijke instanties zelf.

[13] Zie ook overweging 7 van verordening (EG) nr. 1367/2006, die het Verdrag van Aarhus toepast op de instellingen en organen van de Europese Unie, waarin staat dat het „Verdrag van Aarhus […] een ruime omschrijving van ‚overheidsinstanties' [geeft]" – verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het [Verdrag van Aarhus] op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13).

[14] Zie de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, blz. 47. Zie arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 38), over de status van de leidraad.

[15] Zie arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 40).

54. Daarentegen ben ik van mening dat artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4 flexibeler kan worden uitgelegd. Dat punt b) verwijst naar „een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu". De term „met inbegrip van" wijst erop dat degene die die functies uitoefent niet per se op het gebied van milieu werkzaam hoeft te zijn. [16] Dat is mogelijk, maar niet verplicht. Toegegeven, „openbare bestuursfuncties" worden doorgaans geassocieerd met de routinehandelingen van overheidsinstanties en niet met geschillenbeslechting door de rechterlijke macht in een staat. Afhankelijk van de rechterlijke organisatie van een lidstaat kunnen zich echter situaties voordoen waarin een orgaan dat of een instelling die uit institutioneel oogpunt „gerecht" wordt genoemd, met betrekking tot een bepaalde activiteit feitelijk geen rechterlijke functie vervult. [17]

55. Al met al neem ik aan dat het algemene doel en de geest van het Verdrag van Aarhus eventuele interpretatieve creativiteit bij de definitie van „overheidsinstantie" zouden moeten beperken. Als dit verdrag in het algemeen tot doel heeft om inspraak in en verantwoording van de besluitvorming *op milieugebied* te vergroten (zoals in de preambule ervan is vermeld), dan zou het logischerwijs betrekking moeten hebben op de soorten organen of instellingen waarbij die besluitvorming feitelijk plaatsvindt. Het gaat, a priori en abstract bekeken, om het besluitvormingsproces op het institutionele niveau – niet upstream in het kader van de wetgevende macht (waar invulling wordt gegeven aan de regels voor die besluitvorming), en evenmin downstream bij rechterlijke toetsing (waar de wettigheid van een genomen beslissing kan worden getoetst en de zaak, indien onregelmatigheden worden geconstateerd, gewoonlijk wordt terugverwezen naar de overheidsinstantie voor een nieuwe beslissing).

56. Indien een classificatie zou moeten worden gemaakt, denk ik echter dat artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4 het best aan de eisen voldoet. Dat is met name het geval als we de formulering onder b) vergelijken met de veel restrictievere formulering onder a) in diezelfde bepaling. Ik ben er niet van overtuigd dat verzoekster of de Commissie voldoende sterke argumenten heeft aangevoerd voor een bevestigend antwoord op de vraag of artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4 werkelijk aldus was bedoeld dat de rechterlijke instanties van de lidstaten onder de „overheidsinstanties" zouden vallen. Ik ben echter bereid om toe te geven dat instellingen waar het woord „rechtbank" boven de ingang staat, „naar nationaal recht" belast kunnen zijn met „openbare bestuursfuncties" ten aanzien van sommige van hun activiteiten.

57. Wat voegt de tweede alinea van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4, die tot dusverre uitsluitend is uitgelegd in het licht van de eerste alinea van deze bepaling, nu aan dit plaatje toe? Aangezien alle partijen het arrest Flachglas aanhalen om de betekenis van de tweede alinea, en in het bijzonder van het begrip „rechterlijke hoedanigheid", te bepalen, dien ik dat arrest eerst nader te analyseren alvorens op deze vraag in te gaan.

3. Arrest Flachglas

58. De volgende feiten liggen ten grondslag aan het arrest van het Hof in de zaak Flachglas. De Duitse wetgever had met een beroep op artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van richtlijn 2003/4 in zijn nationale recht bepaald dat federale *ministeries* niet verplicht zijn tot openbaarmaking van milieu-informatie over de wetgevingsprocedure voor zover zij in het kader

[16] Zie ook de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, blz. 46.

[17] Zie bijvoorbeeld arrest van 27 april 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punt 17).

van die procedure optreden. Het Hof werd verzocht om deze uitvoering van de richtlijn in het Duitse recht te controleren en om aan te geven op welk moment zo'n ministerie van de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 kon worden uitgesloten wat betreft het verlenen van het recht op toegang tot milieu-informatie waarin deze richtlijn voorziet.

59. Het Hof heeft geoordeeld dat uit de context en de doelstellingen van zowel het Verdrag van Aarhus als richtlijn 2003/4 blijkt dat die instrumenten met „overheidsinstanties" uitsluitend bestuurlijke overheden voor ogen hebben die in de uitoefening van hun functies over milieu-informatie beschikken. [18] Dat vloeit voort uit artikel 2, punt 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4, aangezien de eerste volzin van die bepaling, gelezen in samenhang met het Verdrag van Aarhus, tot doel had de lidstaten te machtigen om de instellingen of organen die in een „rechterlijke of wetgevende hoedanigheid" optreden, van de begripsomschrijving van „overheidsinstanties" uit te sluiten. [19] Om rekening te houden met de grote verscheidenheid aan procedures die verband houden met de specificiteit van de wetgevende en rechterlijke organen van de lidstaten [20], moet die uitzondering op de algemene regels inzake toegang „functioneel" worden uitgelegd. [21]

60. Wat de uitzondering in het Duitse recht betreft voor een ministerie dat deelneemt aan de wetgevingsprocedure, komt aan die functie een einde „bij de beëindiging van die procedure". Op dat moment is de uitzondering op het in artikel 1 van de richtlijn neergelegde beginsel van recht op toegang tot „milieu-informatie" niet langer gerechtvaardigd. [22]

61. Verzoekster en de Commissie stellen voor om dat laatste temporele element toe te passen op de uitzondering voor het optreden in een „rechterlijke hoedanigheid". Kort gezegd betogen zij dat „wetgevers slechts wetgevers zijn zolang de wetgevingsprocedure loopt", en dus dat „rechters alleen rechters zijn zolang een zaak aanhangig is".

62. Bij die redenering wordt echter geen rekening gehouden met een vrij belangrijk feit in de zaak Flachglas. Het betreffende federale ministerie was namelijk duidelijk een „overheidsinstantie" in de zin van de definitie in artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4 op het moment dat het verzoek om informatie werd ingediend. Het *institutionele* aspect van de definitie was onmiskenbaar aanwezig. Alleen wegens de uitzondering inzake de „wetgevende hoedanigheid" kon het ministerie tijdelijk „ontsnappen" aan die definitie. Een orgaan dat duidelijk onder de definitie valt, mag er dus buiten vallen, en de vraag is dan „hoelang" het erbuiten mag vallen. In die context heeft het Hof de „functionele uitlegging" van artikel 2, punt 2, tweede alinea, eerste volzin, van de richtlijn in aanmerking genomen, daar het ministerie op het moment dat het optrad in een „wetgevende hoedanigheid", niet optrad als een „overheidsinstantie". [23]

63. Het Hof heeft die „dubbele identiteit" of „tweeledige status" van het ministerie willen erkennen. Dat wil zeggen dat een orgaan *structureel* gezien als een onderdeel van de uitvoerende macht kan worden beschouwd, en derhalve onderworpen is aan richtlijn 2003/4, terwijl het zich *functioneel* gezien bezighoudt met activiteiten die behoren tot de afgeschermde

[18] Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punten 40 en 48).

[19] Ibidem, punten 40-42.

[20] Ibidem, punten 44, 49 en 50.

[21] Ibidem, punt 49.

[22] Ibidem, punten 55 en 56.

[23] Ibidem, punten 40 en 49.

„wetgevingsprocedure" en die buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Eenvoudig gezegd is in het arrest Flachglas in wezen vastgesteld dat datgene wat „institutioneel gezien binnen" de werkingssfeer valt, „functioneel gezien" tijdelijk „erbuiten" kan vallen.

64. Zoals verzoekster en de Commissie betogen, is het echter heel iets anders om het begrip „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 (en ook in die van het Verdrag van Aarhus) aldus uit te leggen dat het naar zijn aard een „functionele uitlegging" verlangt, ongeacht het „structurele" karakter van het betrokken orgaan. Wanneer die uitlegging zou worden gevolgd, zou dit erop neerkomen dat de reeks positieve definities in artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4 wordt genegeerd. Iedere beoordeling op grond van die bepaling zou worden teruggebracht tot de toepassing van het enkele criterium van „functionaliteit", waarbij de uitzondering wordt verheven tot de enige voorwaarde op basis waarvan uiteindelijk wordt bepaald wat de status van de betrokken instelling of het betrokken orgaan is. Met andere woorden, de eerste volzin van de tweede alinea zou in vergelijking met het arrest Flachglas in precies de tegenovergestelde zin worden toegepast: er zou geen sprake zijn van een tijdelijke, functiegerelateerde uitsluiting, maar juist van een radicale institutionele uitbreiding van de werkingssfeer van richtlijn 2003/4.

65. Samengevat heeft het Hof in het arrest Flachglas mijns inziens niet verklaard dat de gehele definitie van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 een zuiver „functionele" definitie is, zonder rekening te houden met de institutionele dimensie van de eerste alinea van die bepaling. Voor die zaak was die dimensie van de definitie simpelweg niet van belang omdat een ministerie overduidelijk een „overheidsinstantie" in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 is. De functionele toepassing van de uitzondering voor de wetgevende hoedanigheid kwam pas bij de tweede stap aan de orde, voor het tijdelijk uitsluiten van datgene wat anders „onder" de definitie zou vallen, maar niet bij de eerste stap om te bepalen wat in eerste instantie onder de definitie zou vallen.

4. Opties

66. In de juiste context gelezen bevat derhalve noch het arrest Flachglas noch de tekst van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 aanknopingspunten voor de „zuiver functionele" benadering die wordt voorgestaan door verzoekster en de Commissie, zoals in punt 31 van deze conclusie is uiteengezet. De eerste volzin van artikel 2, punt 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4 kan niet aldus worden uitgelegd dat hij voorrang heeft op de „structurele" definitie in de eerste alinea.

67. Dan blijven nog de twee opties open die in de punten 32 en 33 van deze conclusie zijn uiteengezet, namelijk de optie „institutioneel" en de optie „institutioneel met een functionele correctie". Zouden rechterlijke instanties kunnen worden opgenomen in het eerste deel van de definitie, dat wil zeggen als „overheidsinstanties" onder een van de punten van artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4? Het verschil is niet louter cosmetisch: wanneer de rechterlijke instanties niet reeds „structureel" onder een van de punten in de eerste alinea zouden vallen, dan zou het ook niet nodig zijn om hen middels de tweede alinea „functioneel" uit te sluiten.

68. Het praktische verschil tussen beide benaderingen is dat de rechterlijke instanties op grond van de „institutionele" benadering als instellingen altijd van de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 zouden zijn uitgesloten. Op grond van de „institutionele benadering met een functionele correctie" zou de functie die een rechterlijke instantie vervult reeds van belang zijn voor haar definitie op grond van de eerste alinea van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4.

69. Indien het begrip „openbare bestuursfuncties" in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4 (en van het Verdrag van Aarhus) zodanig ruim zou worden opgevat dat daaronder ook rechterlijke instanties vallen, zouden die instellingen, op grond van de laatstgenoemde benadering, dus alleen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 vallen wanneer zij *niet* hun gebruikelijke functie als rechtsprekende macht vervullen. Met andere woorden, zij zouden uitsluitend binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen wanneer zij „openbare bestuursfuncties" vervullen. Die organen zouden dan echter ook worden beschouwd als organen met een „tweeledige status", in die zin dat zij soms, wanneer zij naar nationaal recht openbare bestuursfuncties uitoefenen, binnen de werkingssfeer van die richtlijn kunnen vallen.

70. Algemeen gesproken lijkt de laatste benadering de voorkeur te genieten.

71. Ten eerste houdt de „institutionele benadering met een functionele correctie" op een flexibele manier rekening met de institutionele diversiteit binnen de lidstaten. Bij deze benadering wordt de veelheid aan functies erkend die rechterlijke instanties op grond van bepaalde nationale stelsels vervullen, waardoor de rechterlijke instanties van de lidstaten binnen de werkingssfeer van de richtlijn kunnen vallen ten aanzien van alle „bestuurlijke handelingen" die door hen worden verricht. De gerechtelijke procedure wordt vervolgens beschermd doordat alle activiteiten die zij in hun hoedanigheid van rechtsprekende organen verrichten, buiten die werkingssfeer worden gehouden [24], aangezien die functies eenvoudigweg geen „openbare bestuursfuncties" zijn.

72. Ten tweede is deze benadering, anders dan die welke door verweerder, de Courts Service, Ierland en de Poolse regering wordt voorgesteld, niet afhankelijk van de formele structurele benamingen in het nationale recht van de lidstaten, die de activiteiten van het betrokken orgaan mogelijk niet volledig vatten. Bij deze benadering wordt erkend dat sommige instellingen die structureel rechterlijke instanties worden genoemd, in de praktijk soms voor een deel van hun activiteiten „openbare bestuursfuncties" kunnen vervullen, met inbegrip van functies met betrekking tot het milieu in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4.

73. Laten we ter illustratie van deze situatie aannemen dat een rechterlijke instantie heeft besloten om voor zichzelf een nieuw gebouw te laten optrekken, bijvoorbeeld een toren. Voor een bouwproject van die omvang moet naar verwachting aan een aantal vereisten op milieugebied worden voldaan. Een dergelijke activiteit valt niet onder de activiteiten die in een „rechterlijke hoedanigheid" worden verricht, maar is bestuurlijk van aard en impliceert waarschijnlijk een „openbare bestuursfunctie […] met betrekking tot het milieu". Hieraan is wellicht ook de verplichting verbonden om te voldoen aan verzoeken om toegang tot documenten op grond van richtlijn 2003/4, naast andere verplichtingen die eventueel uit die richtlijn voortvloeien.

74. Dit alles is uiteraard afhankelijk van de exacte institutionele inrichting van een lidstaat. Het is mogelijk dat, technisch gezien, niet de rechterlijke instantie de nieuwe voorzieningen laat bouwen, maar eerder een ministerie of een andere overheidsinstantie die namens haar optreedt. Gesteld dat het toch de rechterlijke instantie als rechtspersoon is die de nieuwbouw zou laten realiseren, dan kan zij voor die *specifieke activiteit* worden verplicht tot openbaarmaking van „milieu-informatie" over die nieuwbouw, aangezien zij in een bestuurlijke hoedanigheid optreedt.

[24] Voor een vergelijkbare bespreking van artikel 15, lid 3, VWEU, zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, punten 52-64).

75. Ten derde wordt bij deze benadering rekening gehouden met de ruime formulering van de definitie van „overheidsinstantie", maar wordt die formulering in redelijkheid uitgelegd in overeenstemming met de logica en de geest van het Verdrag van Aarhus. Als zodanig bevordert en garandeert deze benadering inspraak van het publiek in gevallen waarin besluitvorming over milieuaangelegenheden *werkelijk* aan de orde is.

5. Voorlopige conclusie

76. Samengevat mag de definitie van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 noch zuiver „functioneel" noch zuiver „institutioneel" worden uitgelegd. In plaats daarvan stel ik een *institutionele definitie met een functionele correctie* voor.

77. Dit houdt in wezen in dat rechterlijke instanties, of de rechterlijke macht van een lidstaat, *niet* onder de definitie van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4 *vallen*, *tenzij* een rechterlijke instantie feitelijk openbare bestuursfuncties vervult, waarschijnlijk in de zin van punt b) van deze bepaling.

78. Die vaststelling is niettemin reeds inherent aan de scheiding tussen „bestuursfuncties" (en a contrario) „rechterlijke functies" in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b). In dit verband zou de kwalificatie „rechterlijke hoedanigheid" in de tweede alinea van diezelfde bepaling in het beste geval de eerder getrokken conclusie bevestigen, maar niet tot nog een uitsluiting leiden, in tegenstelling tot de situatie in de zaak Flachglas. Kortom, wat reeds (permanent) is uitgesloten, hoeft niet (tijdelijk) nogmaals te worden uitgesloten.

B. Gerechtelijke dossiers en rechterlijke functie

79. Met die bevinding rijzen er nog enkele vragen. De eerste vraag gaat over het onderscheid tussen activiteiten met een „rechterlijk" karakter en activiteiten die worden verricht in een „bestuurlijke hoedanigheid". Meer bepaald, worden gerechtelijke dossiers te allen tijde in een rechterlijke hoedanigheid bewaard of beheerd? De tweede vraag gaat over de wijze waarop die scheidslijn in het algemeen moet worden uitgelegd, door in het bijzonder duidelijk te maken wat de standaardfunctie van de rechterlijke instanties is. Dat wil zeggen: wat is de regel en wat vormt de uitzondering? De derde vraag gaat over het verstrijken van de tijd en de gevolgen daarvan voor toegang.

80. Ten eerste, wanneer is er sprake van een *rechterlijke* functie? In richtlijn 2003/4 en in het Verdrag van Aarhus worden geen definities gegeven van „openbare bestuursfuncties" en van „rechterlijke hoedanigheid". Ook wordt in die instrumenten geen toelichting gegeven bij de bedoeling die de wetgever had toen hij een onderscheid invoerde tussen functies in de uitoefening van „bestuurlijke bevoegdheden" [25] en functies die worden vervuld in een „rechterlijke hoedanigheid". [26]

[25] Zoals door het Hof uitgelegd in het arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 46).

[26] Hoewel in de leidraad zonder nadere toelichting op cryptische wijze wordt geconstateerd dat de uitzondering nodig is „omdat die besluitvorming een ander karakter heeft dan veel andere vormen van besluitvorming". Leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus, blz. 49.

81. Met betrekking tot dit onderscheid kan zeker enige inspiratie worden geput uit andere rechtsgebieden (van het Unierecht), zoals dat van de toegang tot documenten. Op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 [27] is de uitsluiting van „documenten die [door de Commissie] uitsluitend voor een gerechtelijke procedure zijn opgesteld" aldus uitgelegd dat daaronder enkel documenten vallen die „in een relevant verband staan" met een bij een nationale rechterlijke instantie of bij de Unierechter aanhangige procedure [28], tenzij die documenten in het kader van een „louter administratief dossier" zijn opgesteld. [29] Met betrekking tot dit laatste begrip „louter administratief dossier" is geoordeeld dat daaronder uitwisselingen van documenten buiten gerechtelijke procedures vallen [30] evenals werkdocumenten. [31]

82. Soortgelijke begrippen komen voor in verordening (EU) 2016/679. [32] Die verordening voorziet in een aantal uitsluitingen van haar werkingssfeer of bepaalt dat gegevensverwerking rechtmatig is voor „gerechten die optreden in een rechterlijke hoedanigheid". De verwerking van bepaalde categorieën persoonsgegevens, met inbegrip van gevoelige gegevens, is derhalve toegestaan ingeval „de verwerking […] noodzakelijk [is] […] wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid" [artikel 9, lid 2, onder f), van die richtlijn]. Ook moet een functionaris voor gegevensbescherming worden aangewezen in elk geval waarin de verwerking wordt verricht door een overheidsinstantie of overheidsorgaan, „behalve in het geval van gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken" [artikel 37, lid 1, onder a), daarvan]. Toezichthoudende autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de toepassing van verordening 2016/679 zijn niet bevoegd om toe te zien op verwerkingen door „gerechten bij de uitoefening van hun rechterlijke taken" (artikel 55, lid 3, van deze verordening). Uit deze voorbeelden blijkt duidelijk dat die activiteiten binnen de werkingssfeer van die verordening zouden vallen indien zij in een „bestuurlijke hoedanigheid" worden verricht.

83. De Poolse regering heeft geopperd dat in de rechtspraak over de „Dorsch-criteria" en de definitie van „rechterlijke instanties" in de zin van artikel 267 VWEU verdere aanknopingspunten kunnen worden gevonden. [33] Het is juist dat de rechtspraak van het Hof op dit gebied een schat aan nuttige voorbeelden van bestuurlijke aard bevat, voor zover het gaat over de institutionele criteria om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 267 VWEU. Die arresten kunnen echter slechts een indirecte inspiratiebron vormen, aangezien milieu-informatie volgens de logica die aan het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4 ten grondslag ligt – ongeacht de institutionele aanduiding in het nationale stelsel van de lidstaten – in principe toegankelijk moet zijn [34], waarbij rekening wordt gehouden met de *activiteit* waarbij „milieu-informatie" wordt verwerkt. [35] Die onvermijdelijke koppeling met de materiële werkingssfeer in plaats van met de institutionele werkingssfeer kan er derhalve toe leiden dat bepaalde activiteiten vaker worden uitgesloten dan bedoeld op grond van een criterium waarbij duidelijk naar de betreffende activiteit wordt gekeken.

[27] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

[28] Arrest van 6 februari 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Commissie (T-485/18, EU:T:2020:35, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[29] Arrest van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie (T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punt 91).

[30] Arrest van 8 februari 2018, POA/Commissie (T-74/16, niet gepubliceerd, EU:T:2018:75, punt 107).

[31] Arrest van 20 september 2019, Dehousse/Hof van Justitie van de Europese Unie (T-433/17, EU:T:2019:632, punt 97).

[32] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1).

[33] Zie arrest van 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punten 23-34).

[34] Zoals door het Hof voor het eerst vastgelegd in het arrest van 22 december 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punt 35).

[35] Zoals door het Hof in het arrest Flachglas toegepast op de activiteiten van het ministerie in kwestie. Zie punt 59 van deze conclusie.

84. Het arrest Cartesio kan dit punt verduidelijken. In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat een rechtbank niet kan worden geacht een rechtsprekende functie te vervullen wanneer zij belast is met het bijhouden van een handelsregister en in verband daarmee optreedt als bestuursorgaan.[36] Dat orgaan zou, met andere woorden, geen „rechterlijke instantie" (in de zin van artikel 267 VWEU) zijn. Indien in het betreffende register milieuzaken zouden zijn opgenomen die op dat moment bij die rechtbank aanhangig zijn, zou een verzoek om toegang tot informatie over de namen van die zaken op grond van richtlijn 2003/4 echter worden afgewezen omdat dat orgaan in een „rechterlijke hoedanigheid" zou optreden, hoewel het nog steeds niet aan de „Dorsch"-criteria zou voldoen.

85. Wat „rechterlijk" is, blijft uiteindelijk waarschijnlijk een kwestie van intuïtie[37]: alles wat verband houdt met onpartijdige geschillenbeslechting is rechterlijk van aard en valt derhalve niet onder artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4.

86. Gerechtelijke dossiers en het samenvoegen, beheren, gebruiken en opslaan daarvan behoren mijns inziens duidelijk tot de gerechtelijke procedure en de rechterlijke werkzaamheden. Het opstellen van gerechtelijke dossiers gaat uiteraard met een zekere hoeveelheid administratief werk gepaard. Die taken zijn echter niet bestuurlijk van aard. Zij zijn inherent aan een bepaald geschil en de beslechting daarvan.

87. Ten tweede zijn er, wanneer we terugkomen op de kwestie van de algemene definitie, twee elementen die opvallen: aan de ene kant geldt voor rechterlijke instanties dat de „rechterlijke" aard van hun activiteiten de regel is, terwijl de „bestuurlijke" activiteiten de uitzondering vormen. Aan de andere kant betreft de omschrijving van de begrippen in artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4 een omschrijving van de werkingssfeer van een instrument, niet een uitzondering die strikt zou moeten worden uitgelegd.

88. Die elementen houden ten eerste in dat wanneer de betrokken instelling een rechterlijke instantie is, de standaardregel is dat wordt aangenomen dat zij in een rechterlijke hoedanigheid optreedt, tenzij is vastgesteld dat de aan de orde zijnde specifieke activiteit feitelijk bestuurlijk van aard is. Ten tweede moeten beide begrippen in redelijkheid worden uitgelegd of, beter gezegd: als iets strikt zou moeten worden uitgelegd, dan zou het de bestuurlijke hoedanigheid van de rechterlijke instanties moeten zijn, omdat die in feite de uitzondering vormt. Dit alles houdt echter verband met de definitie van „openbare bestuursfuncties naar nationaal recht" in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4.

89. Bij de beoordeling welke activiteiten van een rechterlijke instantie onder welk begrip vallen zal doorgaans – maar niet altijd – als vuistregel kunnen worden gekeken naar de persoon die namens de instelling een beslissing neemt. Zo zou van een rechter die een vonnis uitspreekt kunnen worden gezegd dat hij in een „rechterlijke hoedanigheid" optreedt. De facilitair manager van een rechtbank of een ander persoon die verantwoordelijk is voor de ondertekening van een overeenkomst voor de installatie van zonnepanelen op het dak van het gerechtsgebouw oefent daarentegen waarschijnlijk „openbare bestuursfuncties […] met betrekking tot het milieu" uit.

[36] Arrest van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[37] Daarbij gaat het wellicht om een ander soort intuïtie dan die waarop rechter Stewart van de Supreme Court van de Verenigde Staten zinspeelde toen hij het toetsingscriterium voor het herkennen van onzedelijk materiaal omschreef als: „I know it when I see it". Zie Jacobellis/Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

90. Ten derde kan om vergelijkbare redenen de „temporele" logica van het arrest Flachglas, waarop verzoekster en de Commissie zich beroepen, gewoonweg niet op deze zaak worden toegepast. Zoals ik in punt 62 van deze conclusie heb toegelicht, werd die redenering opgebouwd in de context van een instelling die duidelijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 viel, terwijl rechterlijke instanties die in een rechterlijke hoedanigheid optreden niet binnen die werkingssfeer vallen. In het arrest Flachglas was de temporele logica geheel gerechtvaardigd in verband met de duur van een uitzondering; in deze zaak is het een kwestie van definitie. Voorts was de beperking in het arrest Flachglas noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het recht om aan het democratisch bestel deel te nemen, dat gemeen is aan de constitutionele tradities van de lidstaten en dat is neergelegd in artikel 10, lid 3, eerste zin, VEU[38], werd verzoend met het risico dat het goede verloop van de wetgevingsprocedure *daadwerkelijk* werd belemmerd.[39]

91. Anders dan de rechtspraak over artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, verandert die beoordeling niet nadat de procedure is afgedaan.[40] De uitzondering in die verordening houdt verband met de duur van een *geding* („gerechtelijke procedure"), terwijl de uitzondering in richtlijn 2003/4 verband houdt met de duur van een *activiteit* („openbare bestuursfuncties" enerzijds of optreden in een „rechterlijke hoedanigheid" anderzijds). Een orgaan dat of een instelling die doorgaans in een rechterlijke hoedanigheid optreedt stopt daar in beginsel niet mee louter vanwege tijdsverloop. Bij wijze van spreken maakt een dikke laag stof op een gerechtelijk dossier dat dossier niet minder „gerechtelijk". De rechterlijke macht verandert niet van functie en treedt ook niet uit functie op bepaalde momenten. Om het met de woorden van advocaat-generaal Sharpston te zeggen: de activiteiten van de rechterlijke macht in die hoedanigheid kennen „geen begin of einde in de tijd".[41]

92. Behalve door de normatieve argumenten waarom de „temporele" logica niet voor de werkzaamheden van de rechterlijke macht kan gelden, wordt die conclusie in elk geval nog bekrachtigd door argumenten van een meer operationele aard. Toegegeven, zoals de verwijzende rechter opmerkt, lijkt het vast te staan dat de „actieve fase van een procedure" onder de uitzondering betreffende de „rechterlijke hoedanigheid" zou kunnen vallen. Maar moet de grens ervóór, tussenin of erna worden getrokken? De verwijzende rechter heeft uiteengezet dat het doen van einduitspraken en het verstrijken van beroepstermijnen, of het doen van einduitspraken in beroepsprocedures, op grond van het Ierse recht niet noodzakelijkerwijs de definitieve afronding van de betreffende procedure voor de Ierse rechter vormen. Welke regels moeten dan gelden voor het proces van acceptatie van een zaak, controle van het dossier op volledigheid en andere administratieve werkzaamheden waaruit nog niet het „actieve" karakter van de procedure blijkt? Is in die fase minder sprake van een activiteit in een „rechterlijke hoedanigheid"? Hoe zit het met een schorsing van de procedure tijdens het onderzoek van de zaak? Wanneer er een definitieve uitspraak ligt, is er natuurlijk ook een bepaalde periode waarin de openbaarmaking van de uitspraak wordt voorbereid. Er is geen enkele reden waarom de bepalingen van het Verdrag van Aarhus of richtlijn 2003/4 inzake toegang tot documenten dan van toepassing zouden zijn. In welke fase eindigt bijgevolg het optreden in een „rechterlijke hoedanigheid" van het orgaan dat belast is met de uitspraak in een zaak?

[38] Zie in die zin arrest van 4 september 2018, ClientEarth/Commissie (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[39] Zie in die zin arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 43).

[40] Zie arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 130 en 131).

[41] Conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punt 73).

93. Al deze overwegingen onderstrepen nogmaals de problemen die rijzen wanneer wordt getracht de aanvankelijke omschrijving van de werkingssfeer van een instrument, die op institutioneel vlak duurzaam en in zekere mate structureel zou moeten zijn, zoals in het geval van de definitie in artikel 2, punt 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/4, te vervangen door de logica van een tijdelijke uitzondering die in de tweede alinea van die bepaling als verduidelijking of uitzondering is opgenomen.

94. Op dit punt zou ik nog twee laatste overwegingen van algemene aard willen toevoegen.

95. Ten eerste zie ik, wat de doelstellingen betreft, niet in waarom het doel, democratische inspraak in milieuaangelegenheden te verbeteren, dat herhaaldelijk door verzoekster is aangevoerd, in dezelfde mate zou gelden voor de rechterlijke macht. Zoals Ierland heeft opgemerkt, gelden voor de rechterlijke macht gewoonlijk andere legitimerende criteria dan voor de andere staatsmachten. In een procedure op tegenspraak staan de parameters voor versterking van de legitimiteit los van het bieden van de breedst mogelijke toegang tot het gerechtelijke dossier. Die parameters vloeien daarentegen voort uit een kritisch juridisch debat dat, indien nodig, ter openbare zitting wordt gevoerd en dat zijn weerslag vindt in de uitspraak. Richtlijn 2003/4 is niet bepaald bedoeld om het proces van hoor en wederhoor, dat in gerechtelijke procedures centraal staat, te veranderen.

96. Ten tweede denk ik ook niet dat richtlijn 2003/4 of het Verdrag van Aarhus de bedoeling had om het enkele en mogelijke bezit van milieudocumenten te onderwerpen aan de onbeperkte verplichting tot openbaarmaking daarvan. Als dat het geval zou zijn, zouden alle IT-afdelingen van overheidsinstanties, of alle derden, waaronder wellicht zelfs nationale veiligheidsdiensten, verplicht zijn om op verzoek „milieu-informatie" in hun bezit openbaar te maken – behalve in de uitzonderingsgevallen van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus en artikel 4 van richtlijn 2003/4 – zonder dat zij ook maar enige rol spelen in het onderliggende besluitvormingsproces waarop die informatie betrekking heeft. Ook de doelstelling van meer inspraak in de besluitvorming op *milieugebied* zou daardoor zinloos worden.[42] Gelet op het feit dat het bestuursorgaan de instantie is die de beslissing neemt, valt immers niet in te zien hoe toegang tot milieu-informatie die zich mogelijkerwijs in gerechtelijke dossiers bevindt, dat proces zou kunnen bevorderen.[43] Dat is met name het geval wanneer men bedenkt dat de beperking van toegang zou leiden tot een bepaalde informatieasymmetrie *binnen* het „publiek".[44] Derhalve moet de „milieu-informatie", als daarvan al sprake is, ofwel afkomstig zijn van de overheidsinstantie die een centrale plaats in het besluitvormingsproces inneemt, ofwel zijn opgenomen in de motivering van een openbare uitspraak van de rechterlijke instanties.

C. Onderhavige zaak

97. Zoals ik de voorgaande delen van deze conclusie heb vastgesteld, treden rechterlijke instanties in de regel op in een rechterlijke hoedanigheid, tenzij zij in verband met een specifieke activiteit openbare bestuursfuncties uitoefenen in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2003/4. Omgekeerd vallen die organen of instellingen buiten de werkingssfeer van deze richtlijn voor alle activiteiten die in een rechterlijke hoedanigheid worden verricht.

[42] Zie overweging 1 van richtlijn 2003/4 en de preambule van het Verdrag van Aarhus.

[43] Zie arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 40).

[44] Zie in die zin overweging 7 van richtlijn 2003/4. De genoemde overwegingen gelden vóór een eventuele invloed op procedures van overheidsinstanties in de zin van artikel 4, onder a), van het Verdrag van Aarhus en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2003/4.

98. Dat is het algemene antwoord. Het bijzondere van deze zaak is echter dat verzoekster het verzoek om toegang weliswaar bij de High Court had ingediend, maar dat de betreffende documenten vanwege de institutionele structuur van de Ierse rechterlijke macht in bezit waren van de Courts Service. [45]

99. Het ligt nu voor de hand om terug te keren [46] naar die specifieke structurele opzet en na te gaan of de Courts Service, een orgaan dat losstaat van de nationale rechterlijke instanties, als bewaarder van dossiers in afgesloten zaken onder de definitie van „overheidsinstantie" zou kunnen vallen.

100. De Courts Service, verweerder en Ierland hebben toegelicht dat de Courts Service een zelfstandige particuliere entiteit is, die opgericht en verantwoordelijk is voor het bijhouden en opslaan van gerechtelijke dossiers voor de rechterlijke macht in Ierland.

101. Hoewel dit ongetwijfeld een zaak van nationaal recht is, blijkt de Courts Service, een *particuliere entiteit* naar Iers recht, vanuit het perspectief van zijn institutionele structuur dus geen „overheidsorgaan" te zijn in de zin van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2003/4. Aangezien zijn functies ook niet equivalent zijn met „openbare bestuursfuncties naar nationaal recht" [47] in de zin van de rechtspraak [48], blijkt hij ook buiten de definitie van artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder b), ervan te vallen. Dit is het geval op institutioneel niveau; wat de specifieke functie betreft, houdt het antwoord logischerwijs verband met de aard van het beheer van gerechtelijke dossiers.

102. Alleen artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2003/4 blijft dan over: „een […] rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent".

103. Deze laatste bepaling wil in de kern de situatie regelen van natuurlijke of rechtspersonen die onder toezicht van een openbaar orgaan of een openbare instelling openbare functies vervullen. Entiteiten die normaal gezien onder de punten a) en b) van die bepaling vallen, kunnen dus niet „ontsnappen" aan de werkingssfeer van richtlijn 2003/4 door hun openbare bestuursfuncties te delegeren aan een andere entiteit, zelfs niet aan een particuliere entiteit.

104. Voor alle duidelijkheid: er zijn geen aanwijzingen dat Ierland dat voor ogen had toen het de Courts Service oprichtte en dat wil ik ook niet suggereren. Waar de gerechtelijke dossiers van lopende of afgeronde zaken worden opgeslagen, is een keuze die geheel bij de nationale stelsels van de lidstaten berust. Ik wil alleen maar duidelijk maken dat het bij de derde door de wetgever geboden optie gaat om het „delegeren" aan particuliere of publieke derden teneinde toezicht op gedelegeerde activiteiten mogelijk te maken.

105. Essentieel is echter dat de „lastgever" en zijn „activiteiten" zelf onder artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a) en b), van richtlijn 2003/4 moeten vallen om ook onder punt c) ervan te kunnen vallen. De „agent" moet zijn autoriteit immers ontlenen aan de lastgever om deze te kunnen vertegenwoordigen.

45 Zie de punten 12 en 13 van deze conclusie.

46 Zie de punten 22-25 van deze conclusie.

47 Althans volgens de uitlegging van het nationale recht door verweerder in zaak CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, blz. 3.

48 Arrest van 19 december 2013, Fish Legal en Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

106. Zoals ik in de vorige delen van deze conclusie uiteen heb gezet, vallen rechterlijke instanties niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/4, tenzij zij als bestuursorgaan optreden. Het bewaren van gerechtelijke stukken en het beheren van gerechtelijke dossiers betreffen duidelijk geen bestuursfuncties maar hebben een rechterlijk karakter. Voor zover dat is vastgesteld, valt dus noch de „lastgever" – in deze zaak de High Court – noch zijn agent met betrekking tot dat type activiteit onder deze richtlijn, mits de aard van die activiteit ongewijzigd blijft.

107. Dat lijkt in casu het geval te zijn. Zoals de verwijzende rechter heeft toegelicht aan de hand van omvangrijke rechtspraak, wetgeving, regelgeving en praktische aanwijzingen, handelt de Courts Service niet autonoom bij het bewaren en bijhouden van gerechtelijke dossiers. Hij verricht zijn activiteiten uitsluitend namens en onder toezicht van de rechterlijke macht.[49] Daarbij mag hij zijn activiteiten niet op een zodanige wijze verrichten dat de rechtsgang wordt belemmerd.[50] Dit toezicht eindigt niet wanneer een procedure is afgesloten.[51] Uit de door de verwijzende rechter verstrekte informatie blijkt dat de Courts Service weliswaar formeel een apart orgaan is, maar dat hij op nagenoeg dezelfde wijze werkt als een interne afdeling voor opslag of een archief dat tot dezelfde institutionele structuur behoort als een rechterlijke instantie. Als zodanig vallen zijn opslag-, archiverings- en beheeractiviteiten met betrekking tot gerechtelijke dossiers hoe dan ook buiten de werkingssfeer van de richtlijn.

108. Derhalve is uiteindelijk de aard van de verrichte activiteit relevant en niet per se de exacte institutionele structuur die een lidstaat kent. Anders zou de toepasselijkheid van richtlijn 2003/4 afhangen van de vrij formele, structurele indeling van locaties waar dossiers fysiek worden opgeslagen en beheerd. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke benadering, afgezien van het gevaar dat zij aanzet tot een zekere strategische vormgeving van nationale institutionele structuren, ook nauwelijks tegemoetkomt aan de noodzaak om richtlijn 2003/4 en het Verdrag van Aarhus uniform uit te leggen en toe te passen.[52]

D. Postscriptum

109. Tot besluit maakt de bovenstaande slotsom, anders dan verzoekster en de Commissie betogen, de toegang tot milieu-informatie niet onmogelijk, mits het gerechtelijk dossier dergelijke informatie inderdaad bevat. Hieruit blijkt slechts dat het specifieke instrument waarop verzoekster zich beroept, niet het juiste middel voor die toegang is. In dat instrument wordt niet het soort toegang geregeld waar verzoekster om heeft verzocht. Maar dat betekent natuurlijk niet dat de gebruikelijke beschikbare middelen om die toegang te krijgen, niet meer kunnen worden gebruikt.

110. Ten eerste zijn er de nationale regels over toegang tot gerechtelijke dossiers en stukken. Het is zeker niet aan mij om die regels te becommentariëren, maar naar verluidt is transparante rechtsbedeling een beginsel van het Ierse recht en de Ierse grondwet.[53] Toegegeven, zoals de interveniënten in deze zaak duidelijk hebben gemaakt, is de Ierse rechtspraak wellicht niet eenduidig over de vraag in hoeverre derden op grond van die procedure kunnen verzoeken om

[49] Zoals door verweerder toegelicht in zijn beslissing in zaak CEI/15/0008 (An Taisce & The Courts Service), blz. 5 en 6. Zie ook de uitspraak van rechter Baker in de zaak BPSG Limited trading as Stubbs Gazette/The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, punten 68 en 71.

[50] Zoals in section 9 van de Courts Service Act 1998 is vastgelegd.

[51] Zie zaak CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, blz. 6.

[52] Arrest van 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 50).

[53] Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van rechter Hogan in de zaak Allied Irish Bank plc/Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, punten 21-23.

toegang tot documenten. Dat is echter een kwestie van nationaal recht waarop alleen de Ierse rechters een antwoord kunnen geven. Vanuit het perspectief van het Unierecht hoeft daar bij de uitlegging van richtlijn 2003/4 eigenlijk geen rekening mee te worden gehouden.

111. Ten tweede blijven de regels van richtlijn 2003/4 inzake toegang tot „milieu-informatie", zoals die zijn omgezet in de TMI-regelingen, uiteraard van toepassing op de nationale overheidsinstantie die het bestreden besluit/de bestreden besluiten heeft genomen zoals later door de nationale rechterlijke instanties getoetst. Met betrekking tot de beslissing in de zaak Balz & Anor/An Bord Pleanála begrijp ik dat die is gegeven door ofwel de Cork County Council (als lokale planologische instantie) ofwel de An Bord Pleanála (als instantie voor toetsing). Redelijkerwijs kan worden aangenomen – hoewel die beoordeling uiteraard bij de nationale rechterlijke instanties ligt – dat die instellingen onder de definities in artikel 2, punt 2, eerste alinea, onder a) respectievelijk b), van richtlijn 2003/4 vallen.

112. Met dit laatste punt wil ik niet de indruk wekken dat moet worden geprobeerd om in het recht van de lidstaten de onbevredigende situatie na te bootsen die mijns inziens in het Unierecht bestaat en waarbij particulieren zich tot een institutionele partij bij de gerechtelijke procedure moeten wenden om toegang tot informatie in een gerechtelijk dossier te krijgen.[54] In situaties zoals hier aan de orde kan een verzoek om toegang tot milieu-informatie betreffende de besluitvorming in milieuaangelegenheden echter daadwerkelijk worden ingediend bij de instellingen die de bouw- en toetsingsbesluiten hebben genomen. Dat is precies – althans volgens mijn wellicht onterecht beperkte kijk op het proces – wat richtlijn 2003/4 en het Verdrag van Aarhus tot doel hebben: particulieren de mogelijkheid bieden om informatie te krijgen, zodat zij de besluitvorming eventueel kunnen beïnvloeden *in de fase* waarin die besluitvorming daadwerkelijk plaatsvindt.

113. Ik blijf van mening dat er in het algemeen geen reden is om geïnteresseerde personen toegang te weigeren tot een dossier in *afgesloten zaken*, tenzij duidelijke en dwingende redenen zich verzetten tegen openbaarmaking in een individueel geval.[55] Deze openheid van de rechterlijke macht versterkt de globale legitimiteit van de gerechten en verbetert de kwaliteit van de rechtspraak.[56]

114. Een even belangrijk beginsel is echter het beginsel van bevoegdheidstoedeling en de verplichting om een wetgevingstekst uit te leggen binnen de grenzen van wat die tekst redelijkerwijs kan betekenen. Volgens die uitlegging zegt richtlijn 2003/4 mijns inziens niets over de toegang tot gerechtelijke dossiers. Dat is een zaak van nationaal recht. Wellicht kan het Unierecht ooit een regeling voor die toegang bieden. Zolang dat niet gebeurt, is het afdwingen van een aanpassing in de nationale wetgeving of praktijk inzake de toegang tot dossiers in afgesloten zaken middels een onnatuurlijke uitbreiding van de Uniewetgeving, die voor een ander doel is ontworpen, wellicht niet de beste werkwijze – zeker niet voor het Hof.

[54] Zie arrest van 18 juli 2017, Commissie/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punten 54 en 55).

[55] Zie in detail mijn conclusie in de zaak Commissie/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

[56] Ibidem, punten 93-104 en 118-142.

V. Conclusie

115. Ik geef het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de High Court te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het toezicht op de toegang tot gerechtelijke dossiers, ongeacht of dit wordt uitgeoefend door een rechterlijke instantie – dat wil zeggen een orgaan dat formeel tot de rechterlijke macht behoort – dan wel door een particuliere instantie die voor dat doel is opgericht en namens en onder toezicht van de rechterlijke macht optreedt, een activiteit is die buiten de werkingssfeer van deze bepaling valt."