Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
MICHAL BOBEK
της 3ης Δεκεμβρίου 2020[1]

**Υπόθεση C-470/19**

**Friends of the Irish Environment Ltd**
**κατά**
**Commissioner for Environmental Information,**
**παρισταμένης της:**
**The Courts Service of Ireland**

[αίτηση του High Court
(ανώτερου δικαστηρίου, Ιρλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχουν δημόσιες αρχές – Σύμβαση του Aarhus – Οδηγία 2003/4/ΕΚ – Έννοια της φράσης "ενεργούν υπό δικαστική ιδιότητα"»

## I. Εισαγωγή

1. Η Friends of the Irish Environment Ltd είναι μη κυβερνητική οργάνωση. Υπέβαλε, ως τρίτος, αίτημα προσβάσεως στα έγγραφα της δικογραφίας περατωθείσας υποθέσεως η οποία αφορούσε τη χορήγηση πολεοδομικής άδειας για την κατασκευή ανεμογεννητριών στην κομητεία του Cork (Ιρλανδία). Το αίτημα αυτό απορρίφθηκε. Στην απορριπτική απόφαση αναφερόταν ότι το όργανο που κατείχε τη δικογραφία, το οποίο, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ήταν η Courts Service of Ireland (Υπηρεσία Δικαστηρίων της Ιρλανδίας), ενεργούσε υπό «δικαστική ιδιότητα» για λογαριασμό της δικαστικής εξουσίας. Καθόσον ενεργούσε υπό την ιδιότητα αυτή, το εν λόγω όργανο δεν ήταν «δημόσια αρχή» κατά την έννοια της οδηγίας 2003/4/ΕΚ[2].

2. Στο πλαίσιο αυτό, το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) ζητεί να διευκρινιστεί το εύρος της έννοιας «δικαστική ιδιότητα» για τους σκοπούς του ορισμού της έννοιας της «δημόσιας αρχής» κατά το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4. Γενικότερα, τίθεται το ερώτημα σε ποια έκταση δεσμεύονται τα δικαστήρια από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η εν λόγω οδηγία, και συνεπώς, από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η Σύμβαση του Aarhus, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, κατόπιν αιτήματος.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 41, σ. 26).

## II. Το νομικό πλαίσιο

### *Α. Το διεθνές δίκαιο*

3. Η Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (στο εξής: Σύμβαση του Aarhus) είναι διεθνής σύμβαση η οποία αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στο κοινό, επιβάλλει δε στα υπογράφοντα μέρη και στις δημόσιες αρχές τους υποχρεώσεις όσον αφορά την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Υπογράφηκε από την τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα το 1998 και στη συνέχεια εγκρίθηκε με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου[3].

4. Το προοίμιο της ως άνω Συμβάσεως προβλέπει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Αποσκοπώντας, με τον τρόπο αυτόν, να προωθήσουν την υπευθυνότητα και τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων και να ενισχύσουν την υποστήριξη του κοινού για αποφάσεις σχετικά με το περιβάλλον,

Αναγνωρίζοντας ότι είναι επιθυμητό να υπάρχει διαφάνεια σε όλους τους κλάδους της κυβέρνησης και καλώντας τα νομοθετικά σώματα να εφαρμόζουν τις αρχές της παρούσας σύμβασης στις εργασίες τους […]».

5. Το άρθρο 2 της Συμβάσεως του Aarhus ορίζει την έννοια της «δημόσιας αρχής» ως:

«α) κυβέρνηση σε εθνικό, περιφερειακό ή άλλο επίπεδο·

β) φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκτελούν δημόσιο διοικητικό λειτούργημα, δυνάμει του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ειδικών καθηκόντων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σε σχέση με το περιβάλλον·

γ) οποιοδήποτε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έχει δημόσιες αρμοδιότητες ή ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή παρέχει δημόσιες υπηρεσίες, σε σχέση με το περιβάλλον, υπό τον έλεγχο φορέα ή ατόμου που εμπίπτει στα στοιχεία α) ή (β)·

δ) τα θεσμικά όργανα οποιουδήποτε περιφερειακού οργανισμού οικονομικής ολοκλήρωσης που μνημονεύεται στο άρθρο 17, ο οποίος είναι μέρος της παρούσας σύμβασης.

Ο παρών ορισμός δεν περιλαμβάνει φορείς ή θεσμικά όργανα που ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα.»

[3] Απόφαση του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005, για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: απόφαση Aarhus).

### *Β. Το δίκαιο της Ένωσης*

6. Η οδηγία 2003/4 αντικατέστησε την οδηγία 90/313/ΕΟΚ[4] του Συμβουλίου, προκειμένου το δίκαιο της Ένωσης να ευθυγραμμιστεί με το κείμενο της Συμβάσεως του Aarhus και να εξαλειφθούν οι διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχουν οι δημόσιες αρχές[5].

7. Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 2003/4, οι στόχοι της οδηγίας αυτής είναι, αφενός, «να κατοχυρώσει το δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό των δημόσιων αρχών και να καθορίσει τους βασικούς όρους και προϋποθέσεις, καθώς και πρακτικές ρυθμίσεις, άσκησης του ως άνω δικαιώματος» και, αφετέρου, «να διασφαλίσει ότι, σε κάθε περίπτωση, οι περιβαλλοντικές πληροφορίες διατίθενται σταδιακά και διαδίδονται στο κοινό προκειμένου να επιτυγχάνεται η ευρύτερη δυνατή συστηματική διάθεση και διάδοση περιβαλλοντικών πληροφοριών στο κοινό».

8. Κατά το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας αυτής, νοείται ως:

«“Δημόσια αρχή”:

α) η κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο·

β) οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που εκτελεί δημόσια διοικητικά καθήκοντα δυνάμει του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ειδικών αρμοδιοτήτων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σχετικών με το περιβάλλον και

γ) οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που ασκεί καθήκοντα ή αρμοδιότητες δημόσιας αρχής, ή παρέχει δημόσιες υπηρεσίες, σχετικά με το περιβάλλον, υπό τον έλεγχο φορέα ή προσώπου που εμπίπτει στα στοιχεία α) ή β).

Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι ο ορισμός αυτός δεν περιλαμβάνει φορείς ή όργανα όταν ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα. Εφόσον οι συνταγματικές τους διατάξεις κατά την ημερομηνία έκδοσης της παρούσας οδηγίας δεν περιέχουν πρόβλεψη για διαδικασία προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 6, τα κράτη μέλη μπορούν να εξαιρούν τους εν λόγω φορείς και όργανα από τον ορισμό αυτό.»

### *Γ. Το εθνικό δίκαιο*

9. Οι European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 (εθνικές κανονιστικές πράξεις για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο) (S.I. 2007, αριθ. 133, και S.I. 2018, αριθ. 309) (στο εξής: εθνικές κανονιστικές πράξεις AIE) μεταφέρουν τις διατάξεις της οδηγίας 2003/4 στο ιρλανδικό δίκαιο. Κατ’ ουσίαν, η εθνική κανονιστική πράξη 3(1) μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 2, σημείο 2, της ως άνω οδηγίας.

[4] Οδηγία του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 1990, σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ 1990, L 158, σ. 56).

[5] Αιτιολογικές σκέψεις 6 και 7 της οδηγίας 2003/4.

10. Κατά την εθνική κανονιστική πράξη 3(2) των εθνικών κανονιστικών πράξεων AIE, η Ιρλανδία εξαιρεί από την έννοια της «δημόσιας αρχής» «κάθε φορέα όταν ενεργεί υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα».

## III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και το προδικαστικό ερώτημα

11. Στις 25 Φεβρουαρίου 2016, το High Court (ανώτερο δικαστήριο) εξέδωσε την απόφασή του στην υπόθεση Balz & Heubach v An Bord Pleanála ([2016] IEHC 134]). Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε προσφυγή κατά αποφάσεως δημοσίου οργανισμού με την οποία χορηγήθηκε πολεοδομική άδεια για την κατασκευή ανεμογεννητριών στην κομητεία του Cork (Ιρλανδία).

12. Στις 9 Ιουλίου 2016 η Friends of the Irish Environment (στο εξής: προσφεύγουσα) απηύθυνε επιστολή στην κεντρική υπηρεσία του High Court (ανώτερου δικαστηρίου) με αίτημα να της παραδοθούν αντίγραφα των υπομνημάτων, των ένορκων βεβαιώσεων, των αποδεικτικών εγγράφων και των γραπτών παρατηρήσεων που είχαν καταθέσει όλοι οι διάδικοι, καθώς και των οριστικών αποφάσεων της υποθέσεως αυτής (στο εξής: δικογραφία). Το ως άνω αίτημα υποβλήθηκε κατ' εφαρμογήν της Συμβάσεως του Aarhus, της οδηγίας 2003/4 και των εθνικών κανονιστικών πράξεων AIE. Κατά την ημερομηνία υποβολής του εν λόγω αιτήματος, δεν εκκρεμούσε κανένα ένδικο μέσο κατά της αποφάσεως Balz & Heubach v An Bord Pleanála.

13. Τα καθήκοντα διεύθυνσης της κεντρικής υπηρεσίας του High Court (ανώτερου δικαστηρίου) ασκούνται από δικαστικό υπάλληλο διοριζόμενο από την Courts Service of Ireland (στο εξής: Υπηρεσία Δικαστηρίων). Κατόπιν διαβουλεύσεως με τον πρόεδρο του High Court (ανώτερου δικαστηρίου), η Υπηρεσία Δικαστηρίων απέρριψε το αίτημα της προσφεύγουσας στις 13 Ιουλίου 2016. Μεταξύ άλλων, στήριξε την απόφαση αυτή στο γεγονός ότι οι εθνικές κανονιστικές πράξεις AIE δεν καταλαμβάνουν «ένδικες διαφορές ή νομικά έγγραφα που κατατίθενται στο πλαίσιο ένδικων διαφορών».

14. Στις 18 Ιουλίου 2016, η προσφεύγουσα υπέβαλε στην Υπηρεσία Δικαστηρίων αίτημα επανεξετάσεως της ως άνω αποφάσεως. Ελλείψει απαντήσεως εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, η προσφεύγουσα απέκτησε δικαίωμα προσφυγής ενώπιον του Commissioner for Environmental Information (Επιτρόπου περιβαλλοντικών πληροφοριών, Ιρλανδία, στο εξής: καθού). Η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή στις 15 Σεπτεμβρίου 2016.

15. Στις 19 Ιουνίου 2017, ο καθού πληροφόρησε εγγράφως την προσφεύγουσα ότι είχε ήδη εκδοθεί απόφαση επί παρεμφερούς υποθέσεως (υπόθεση CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Υπογραμμίζοντας μεν ότι κάθε υπόθεση αποτελεί αντικείμενο επί της ουσίας εξετάσεως, ο καθού ζήτησε ωστόσο από την προσφεύγουσα να επισημάνει οτιδήποτε θα δικαιολογούσε διαφορετική απόφαση όσον αφορά τη δική της αίτηση προσβάσεως στη δικογραφία της υποθέσεως Balz & Heubach v An Bord Pleanála.

16. Με απάντηση της 26ης Ιουλίου 2017, η προσφεύγουσα κατέθεσε τα επιχειρήματα με τα οποία ενέμενε στην εξέταση της προσφυγής.

17. Στις 31 Ιουλίου 2017, ο καθού απέρριψε την προσφυγή. Έκρινε ότι η Υπηρεσία Δικαστηρίων κατέχει τα έγγραφα της επίμαχης δικογραφίας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν περατωθείσες ένδικες διαφορές, ενεργώντας υπό «δικαστική ιδιότητα» για λογαριασμό της δικαστικής εξουσίας. Ως εκ τούτου, έκρινε ότι η Υπηρεσία Δικαστηρίων δεν ήταν «δημόσια αρχή» κατά την έννοια της κανονιστικής πράξεως 3(1) των εθνικών κανονιστικών πράξεων AIE.

18. Η προσφεύγουσα προσέβαλε την απόφαση αυτή ενώπιον του High Court (ανώτερου δικαστηρίου). Εκτιμά ότι η παρέκκλιση που προβλέπεται στο άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4, για φορείς ή όργανα που ενεργούν υπό «δικαστική ιδιότητα», η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με την κανονιστική πράξη 3(1) των εθνικών κανονιστικών πράξεων AIE, δεν καταλαμβάνει τη δικογραφία περατωθείσας υποθέσεως.

19. Το High Court (ανώτερο δικαστήριο), καθόσον διατηρεί αμφιβολίες ως προς την ορθή ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4, αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Ασκείται υπό “δικαστική ιδιότητα”, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της [οδηγίας 2003/4], ο έλεγχος της πρόσβασης στη δικογραφία ένδικης διαφοράς επί της οποίας έχει εκδοθεί οριστική απόφαση, έχει εκπνεύσει η προθεσμία άσκησης ενδίκων μέσων και δεν εκκρεμεί κανένα ένδικο μέσο ή άλλη αίτηση, αλλά εξακολουθεί να υφίσταται, υπό ειδικές περιστάσεις, η δυνατότητα υποβολής περαιτέρω αιτήσεων;»

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η προσφεύγουσα, ο καθού, η Υπηρεσία Δικαστηρίων, η Ιρλανδία και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι εν λόγω μετέχοντες στη διαδικασία ανέπτυξαν επίσης προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 16 Σεπτεμβρίου 2020.

## IV. Ανάλυση

21. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως ακολούθως. Θα αρχίσω με το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 (Α). Εν συνεχεία, θα εξετάσω το ζήτημα πότε μια «δημόσια αρχή» ενεργεί υπό «δικαστική ιδιότητα» (Β). Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, θα εξετάσω το ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο (Γ). Τέλος, θα διατυπώσω διάφορες παρατηρήσεις επί του ευρύτερου πλαισίου της υποθέσεως (Δ).

22. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά έναν πολύ συγκεκριμένο φορέα κράτους μέλους: την Υπηρεσία Δικαστηρίων της Ιρλανδίας. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου, ο εν λόγω φορέας περιγράφει εαυτόν ως «μόρφωμα ιδιωτικού δικαίου με νομική προσωπικότητα και σαφώς χωριστή και διακριτή αποστολή» σε σχέση με τις ιρλανδικές δικαστικές υπηρεσίες. Οι δραστηριότητές του περιλαμβάνουν τη φύλαξη, αρχειοθέτηση και διαχείριση δικογραφιών (εκκρεμών ή περατωθεισών υποθέσεων).

23. Το γεγονός ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά ένα όχι ιδιαίτερα διαδεδομένο θεσμικό πλαίσιο κράτους μέλους, όπου τα εθνικά δικαστήρια συνεπικουρούνται από φορέα ιδιωτικού δικαίου που έχει συσταθεί για ειδικό σκοπό, δεν αναιρεί τον γενικό χαρακτήρα του επίδικου ζητήματος. Η διαχείριση των δικογραφιών, εκκρεμών ή περατωθεισών υποθέσεων, ενδέχεται να ανατίθεται, στα διάφορα κράτη μέλη, σε διαφορετικούς φορείς και μπορεί να ποικίλλει κατά περιεχόμενο, περιλαμβάνοντας από την απευθείας διαχείριση και φύλαξη των φακέλων από το ίδιο το οικείο δικαστήριο, μέχρι την κεντρική διαχείριση των φακέλων από άλλα όργανα. Τέτοια δε όργανα

μπορεί να είναι από το Υπουργείο Δικαιοσύνης ή το Εθνικό Δικαστικό Συμβούλιο μέχρι άλλοι, εξειδικευμένοι φορείς ή όργανα. Η θεσμική αρμοδιότητα μπορεί μάλιστα να εξαρτάται από την κατάσταση του φακέλου, ήτοι τους εκκρεμείς φακέλους να τους διαχειρίζονται τα ίδια τα δικαστήρια και οι φάκελοι περατωθεισών υποθέσεων να διαβιβάζονται, μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα, σε κεντρική μονάδα φύλαξης.

24. Με άλλα λόγια, η διαχείριση των δικογραφιών μπορεί να παρουσιάζει πολλές πτυχές. Ως εκ τούτου, δεν ενδείκνυται η εξέταση της υπό κρίση υποθέσεως και των ζητημάτων που αυτή εγείρει μέσω λεπτομερούς και τεχνικής συζητήσεως σχετικά με το (διεπόμενο κατά κύριο λόγο από το εθνικό δίκαιο) καθεστώς της Υπηρεσίας Δικαστηρίων και της ειδικής θέσεώς της εντός του εθνικού δικαστικού συστήματος. Το ζήτημα αυτό είναι, στην πραγματικότητα, δευτερεύον.

25. Το κύριο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί στην υπό κρίση υπόθεση αφορά ακριβώς το τι συνιστά η διαχείριση των δικογραφιών, στο πλαίσιο της οικονομίας της οδηγίας 2003/4 (και ειδικότερα, ποιο είναι το είδος και η φύση των σχετικών δραστηριοτήτων) και αν η εκτέλεση της δραστηριότητας αυτής θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ενέργεια «υπό δικαστική ιδιότητα», σε πρώτο στάδιο *ανεξαρτήτως του ποιος συγκεκριμένος φορέας* ασκεί στο οικείο κράτος μέλος τη δραστηριότητα αυτή. Ωστόσο, το ζήτημα αυτό υποκρύπτει ένα ακόμη ερώτημα: πώς συνδέεται η διευκρίνιση (ή η παρέκκλιση) περί «δικαστικής ιδιότητας» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 με το κυρίως μέρος του ορισμού της έννοιας της «δημόσιας αρχής» που περιλαμβάνεται στο πρώτο εδάφιο, στοιχεία α′ έως γ′, της ίδιας διατάξεως; Ποιοι φορείς ή επιμέρους τμήματα του θεσμικού πλαισίου των κρατών μελών πρέπει να εμπίπτουν στην οδηγία 2003/4; Στο σημείο αυτό εντοπίζεται πράγματι το κρίσιμο ζήτημα της υπό κρίση υποθέσεως: συνιστούν τα δικαστήρια «δημόσιες αρχές» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας αυτής, υπέχοντας, ως εκ τούτου, ενδεχομένως την υποχρέωση παροχής προσβάσεως σε «περιβαλλοντικές πληροφορίες» δυνάμει του άρθρου 1 και του άρθρου 3 της οδηγίας 2003/4;

26. Για να επιλύσουμε αυτά τα πολλαπλά ζητήματα ορολογίας, είναι αναγκαίο να τα προσεγγίσουμε όπως θα ανοίγαμε μια μπαμπούσκα: κάθε επίπεδο με τη σειρά, το ένα μετά το άλλο, κάτι με το οποίο θα καταπιαστώ ευθύς αμέσως.

### *Α. Το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4*

27. Το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 δίδει τον ορισμό της έννοιας της «δημόσιας αρχής». Στο πρώτο εδάφιο, στα στοιχεία α′ έως β′, καθορίζονται οι κρατικοί φορείς και όργανα που δεσμεύονται από τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στις «δημόσιες αρχές». Ο κύκλος των οικείων φορέων και οργάνων διαγράφεται γύρω από την έννοια της «κυβερνήσεως», στο στοιχείο α′, και των προσώπων που «εκτελ[ούν] δημόσια διοικητικά καθήκοντα […] σχετικ[ά] με το περιβάλλον», στο στοιχείο β′. Στη συνέχεια, στο στοιχείο γ′, η οδηγία περιλαμβάνει μια ρήτρα «επικουρικής εφαρμογής» για κάθε «φυσικό ή νομικό πρόσωπο […] υπό τον έλεγχο φορέα ή προσώπου» που εμπίπτει στα στοιχεία α′ ή β′.

28. Επομένως, ο ορισμός αυτός στο πρώτο εδάφιο διαρθρώνεται υπό μορφή θετικού καταλόγου οντοτήτων. Στη συνέχεια ακολουθεί δεύτερο εδάφιο το οποίο, στην πρώτη περίοδο, προβλέπει παρέκκλιση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας όσον αφορά φορείς ή όργανα που «ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα». Σύμφωνα με τη δεύτερη περίοδο, οι φορείς και τα όργανα που ενεργούν υπό αυτές τις ιδιότητες δύνανται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να εξαιρεθούν επίσης από το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας που αφορούν τις δικαστικές προσφυγές.

29. Κανένας από τους διαδίκους της κύριας δίκης δεν αμφισβητεί ότι όσο διαρκεί η ένδικη διαδικασία ο έλεγχος επί των εγγράφων της δικογραφίας ασκείται υπό «δικαστική ιδιότητα». Για όσο χρονικό διάστημα ο φάκελος παραμένει «ανοικτός», τα δικαστήρια εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4.

30. Το επίδικο ζήτημα αφορά το εάν η Υπηρεσία Δικαστηρίων κατέχει τις δικογραφίες υπό «δικαστική ιδιότητα» μετά την έκδοση των οριστικών αποφάσεων και την εξάντληση τυχόν ενδίκων μέσων. Σε περίπτωση που πράγματι ενεργεί υπό αυτή την ιδιότητα, οι δικογραφίες αυτές δεν θα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4.

31. Στηριζόμενη στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Flachglas [6], η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η έννοια της «δημόσιας αρχής» κατά το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4, πρέπει να θεωρηθεί ότι αφορά, κατ' αρχήν, κάθε κρατικό φορέα ή όργανο, αναλόγως των καθηκόντων που ασκούνται κατά τον χρόνο υποβολής του αιτήματος προσβάσεως. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με την ερμηνεία αυτή, η πρώτη περίοδος του δευτέρου εδαφίου επικρατεί έναντι του ορισμού που τυχόν προκύπτει βάσει του οργανικού κριτηρίου κατά τα οριζόμενα στο πρώτο εδάφιο. Κατά την προσφεύγουσα, κάθε ενέργεια υπό «δικαστική ιδιότητα» υπόκειται σε χρονικό περιορισμό, υπό την έννοια ότι οι φορείς ή τα όργανα μπορεί να θεωρηθεί ότι εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4 μόνον εφόσον διαπιστώνεται ότι πράγματι ενεργούν υπό την ως άνω ιδιότητα. Η Επιτροπή συμμερίζεται σε μεγάλο βαθμό την άποψη αυτή, αλλά συνιστά την «κατά περίπτωση αξιολόγηση» κάθε επιμέρους αιτήματος προσβάσεως.

32. Ο καθού, η Υπηρεσία Δικαστηρίων, η Ιρλανδία και Πολωνική Κυβέρνηση συνηγορούν υπέρ μιας ερμηνείας η οποία βασίζεται κατ' ουσίαν σε μια μάλλον «θεσμική» προσέγγιση του ορισμού του οικείου φορέα. Το πρώτο εδάφιο και η πρώτη περίοδος του δευτέρου εδαφίου θα πρέπει, υποστηρίζουν, να ερμηνευθούν σε συνδυασμό με τον θεσμικό ορισμό του πρώτου εδαφίου. Κατά συνέπεια, σύμφωνα με έναν τέτοιον ορισμό, τα δικαστήρια, ως όργανα, θα εξαιρούνται πάντοτε από το πρώτο εδάφιο και, επομένως, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4, καθόσον ενεργούν πάντοτε υπό «δικαστική ιδιότητα».

33. Μολονότι δεν προβλήθηκε ρητώς από κανέναν εκ των διαδίκων, υπάρχει και μια τρίτη δυνατότητα, η οποία αποτελεί παραλλαγή της θεσμικής προσεγγίσεως. Στο πλαίσιο αυτής της ερμηνείας, η πρώτη περίοδος του δευτέρου εδαφίου λειτουργεί ως άμεση «επιφύλαξη» σε σχέση με τυχόν συμπεράσματα που έχουν εξαχθεί σύμφωνα με τον θεσμικό ορισμό του πρώτου εδαφίου, βάσει των ειδικότερων ενεργειών του οικείου φορέα κατά τον κρίσιμο χρόνο. Η ερμηνεία αυτή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως πρωτίστως θεσμική προσέγγιση, με προσαρμογές ή διορθωτικές παρεμβάσεις βάσει του λειτουργικού κριτηρίου.

34. Ως εκ τούτου, τρεις είναι οι πιθανές ερμηνευτικές προσεγγίσεις της έννοιας της «δικαστικής ιδιότητας» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4, οι οποίες θα ίσχυαν, κατ' επέκταση, συνολικά για όλους τους ορισμούς του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας αυτής: i) η «αμιγώς λειτουργική», ii) η «πρωτίστως θεσμική» και iii) η «θεσμική με διορθωτικές παρεμβάσεις βάσει του λειτουργικού κριτηρίου».

35. Προκειμένου να προκριθεί μία από τις τρεις αυτές προσεγγίσεις, πρέπει προηγουμένως να εξεταστούν διάφορα λογικώς προηγούμενα ζητήματα. Πρώτον, ποια ακριβώς σχέση υπάρχει μεταξύ του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 (1); Τούτο προϋποθέτει ανάλυση της οικονομίας και της δομής του πρώτου εδαφίου, προτού

[6] Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

συζητηθεί το ζήτημα της παρεκκλίσεως για ενέργειες υπό «δικαστική ιδιότητα» κατά την έννοια του δευτέρου εδαφίου (2). Εν συνεχεία, πρέπει να εξεταστεί λεπτομερώς η απόφαση Flachglas[7], την οποία επικαλούνται όλοι οι διάδικοι για να στηρίξουν τις δικές τους (αποκλίνουσες μεταξύ τους) ερμηνείες της έννοιας της «δικαστικής ιδιότητας» (3). Τότε και μόνο τότε θα μπορώ να επικεντρωθώ στην εξέταση των τριών εναλλακτικών ερμηνειών της έννοιας της «δικαστικής ιδιότητας» κατά την οδηγία 2003/4 (4).

### *1. Η σχέση μεταξύ του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου*

36. Με τις παρατηρήσεις τους όλοι οι μετέχοντες στην παρούσα διαδικασία εστιάζουν λεπτομερώς στην ερμηνεία της έννοιας της «δικαστικής ιδιότητας». Τούτο είναι βεβαίως κατανοητό, δεδομένου ότι η έννοια αυτή έχει, πράγματι, εξέχουσα θέση στο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο. Εντούτοις, η έννοια της «δικαστικής ιδιότητας» δεν αποτελεί παρά μέρος του ευρύτερου ορισμού της «δημόσιας αρχής» που διατυπώνεται στο άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4. Λειτουργεί ως επιφύλαξη, διευκρίνιση, ή ακόμη και παρέκκλιση στο δεύτερο εδάφιο της εν λόγω διατάξεως. Είναι αναγκαίο να συζητηθεί κατ' αρχάς η όχι και τόσο προφανής σχέση μεταξύ του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 2, σημείο 2, της εν λόγω οδηγίας.

37. Προκαταρκτικώς, χρειάζεται να διευκρινιστεί η σχέση μεταξύ της πρώτης περιόδου του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4, και της δεύτερης περιόδου του ίδιου εδαφίου. Η πρώτη περίοδος του δευτέρου εδαφίου έπεται διατάξεως η οποία περιλαμβάνει τον ορισμό της δημόσιας αρχής και παραπέμπει ρητώς στο πρώτο εδάφιο, αποσαφηνίζοντας το πεδίο εφαρμογής του. Αντίστοιχα, η δεύτερη περίοδος του ίδιου εδαφίου παραπέμπει στην πρώτη περίοδο του εδαφίου αυτού και οριοθετεί την εμβέλεια της εξαιρέσεως από τη διαδικασία προσφυγής του άρθρου 6 της ως άνω οδηγίας. Εκείνο που δεν είναι σαφές από την επίμαχη διάταξη είναι πώς πρέπει να ερμηνεύονται οι δύο αυτές περίοδοι: χρειάζεται να ερμηνεύονται αυτοτελώς, υπό το πρίσμα του πεδίου εφαρμογής του πρώτου εδαφίου; Ή πρέπει, όπως υποστήριξε η προσφεύγουσα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι δύο περίοδοι να ερμηνεύονται συνδυαστικά προκειμένου να προκύψει μια ενιαία (και καθολικής εφαρμογής) έννοια του δευτέρου εδαφίου;

38. Φρονώ ότι οι δύο αυτές περίοδοι του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 πρέπει να ερμηνεύονται ανεξάρτητα η μία από την άλλη.

39. Πέραν του ότι μνημονεύουν τους ίδιους φορείς ή όργανα, δεν υφίσταται άλλος συνδετικός κρίκος που να επιτρέπει τη διασύνδεση των δύο περιόδων του δευτέρου εδαφίου. Αναφέρονται και εφαρμόζονται σε διαφορετικές καταστάσεις. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει αποσαφηνίσει ότι η δεύτερη περίοδος δεν έχει ούτε ως σκοπό ούτε ως συνέπεια τον περιορισμό της δυνατότητας που παρέχεται στα κράτη μέλη, βάσει της πρώτης περιόδου, να αποκλείουν φορείς και όργανα που «ενεργούν υπό δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα» από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4[8]. Αντιθέτως, σκοπός της δεύτερης αυτή περιόδου ήταν η ρύθμιση της ειδικότερης περιπτώσεως ορισμένων εθνικών αρχών των οποίων οι αποφάσεις, κατά την ημερομηνία εκδόσεως της οδηγίας 2003/4, δεν θα μπορούσαν, σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική νομοθεσία, να υπόκεινται σε προσφυγή κατά τους όρους της οδηγίας. Όπως επιβεβαίωσε η Ιρλανδία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αλλά εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση στο εν λόγω κράτος μέλος.

7 Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

8 Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 48).

40. Έχοντας αποσαφηνίσει την εσωτερική διάρθρωση του δευτέρου εδαφίου, πρέπει τώρα να εξετάσουμε τη σχέση μεταξύ του δευτέρου εδαφίου, πρώτη περίοδος (επιφύλαξη περί «δικαστικής ιδιότητας») και του πρώτου εδαφίου του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4. Λαμβανομένης υπόψη της θέσεως που έχει εντός του άρθρου αυτού η πρώτη περίοδος του δεύτερου εδαφίου, είναι προφανές ότι οι συνέπειές της εξαρτώνται από τη δυνατότητα εφαρμογής του πρώτου εδαφίου. Με άλλα λόγια, η απαίτηση ο επίμαχος φορέας να αποτελεί «δημόσια αρχή», κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου, τίθεται λογικά *πριν* από το ζήτημα αν η εν λόγω «δημόσια αρχή» εμπίπτει στην εξαίρεση που προβλέπεται στην πρώτη περίοδο του δεύτερου εδαφίου.

41. Ως εκ τούτου, καθίσταται αναγκαίο να αποσαφηνιστεί η οικονομία και η δομή του πρώτου εδαφίου του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4. Σε τελική ανάλυση, αν τα δικαστήρια δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής του ορισμού της «δημόσιας αρχής», κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου της εν λόγω διατάξεως, τότε το ζήτημα αν το δεύτερο εδάφιο λειτουργεί ως επιφύλαξη ή υπερισχύει σε σχέση με τον εν λόγω ορισμό θα είναι άνευ αντικειμένου.

### *2. Λογίζονται τα δικαστήρια ως «δημόσιες αρχές» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4;*

42. Η προσφεύγουσα και η Επιτροπή θεωρούν ότι τα δικαστήρια (κράτους μέλους) εμπίπτουν στην έννοια της «δημόσιας αρχής» κατά το άρθρο 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4.

43. Κατ' αρχάς, θα πρέπει να υπομνησθεί ότι, μολονότι η οδηγία 2003/4 δεν θα μπορούσε ίσως, κατά τον χρόνο της εκδόσεώς της, να θεωρηθεί ως πλήρης μεταφορά της Συμβάσεως του Aarhus, δεδομένου ότι προηγήθηκε της εγκρίσεως της Συμβάσεως του Aarhus από την Ευρωπαϊκή Ένωση το 2005, η εν λόγω σύμβαση αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξης της Ένωσης[9]. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει ότι οι συννομοθέτες αποσκοπούσαν στη διασφάλιση της «συμβατότητας» της οδηγίας 2003/4 με τη Σύμβαση του Aarhus[10]. Κατά συνέπεια, για την ερμηνεία της οδηγίας 2003/4, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γράμμα και ο σκοπός της Συμβάσεως του Aarhus[11].

44. Εν προκειμένω, τούτο συνεπάγεται ότι το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 2, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Οι διατάξεις αυτές περιέχουν αμφότερες ορισμό της έννοιας της «δημόσιας αρχής». Επομένως, οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής τους με παρόμοιο τρόπο. Ωστόσο, από μια προσεκτικότερη ανάγνωση προκύπτει ότι το πράττουν σε διαφορετικό, εν μέρει, βαθμό.

45. Το στοιχείο α', του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 αναφέρεται σε «κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο». Το στοιχείο α' του άρθρου 2, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus αναφέρεται, όμως, σε «κυβέρνηση σε εθνικό, περιφερειακό ή άλλο επίπεδο». Ο λόγος της διαφορετικής αυτής διατυπώσεως δεν προκύπτει ούτε από το γράμμα ούτε από τις προπαρασκευαστικές εργασίες των νομοθετημάτων αυτών.

9 Απόφαση της 8ης Μαρτίου 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, σκέψη 30).

10 Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2003/4 και δήλωση που προσαρτάται στην απόφαση Aarhus.

11 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

46. Αντιθέτως, στην αγγλική γλώσσα, το στοιχείο β′ του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 και το στοιχείο β′ του άρθρου 2, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus είναι ουσιαστικά πανομοιότυπα. Αμφότερες οι διατάξεις αναφέρονται σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που εκτελούν δημόσιο διοικητικό λειτούργημα, δυνάμει του εθνικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων ειδικών καθηκόντων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σε σχέση με το περιβάλλον. Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η σύγκριση του στοιχείου γ′ των δύο νομοθετημάτων. Και εδώ, η διατύπωση είναι σε μεγάλο βαθμό ισοδύναμη. Το εν λόγω στοιχείο αφορά οποιοδήποτε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έχει δημόσιες αρμοδιότητες ή ασκεί δημόσιο λειτούργημα ή παρέχει δημόσιες υπηρεσίες, σε σχέση με το περιβάλλον, υπό τον έλεγχο φορέα ή ατόμου που εμπίπτει στα στοιχεία (α) ή (β). Με άλλα λόγια, η διάταξη αυτή περιέχει μια «ρήτρα μη εξωτερικής αναθέσεως».

47. Για την πληρότητα της αναλύσεως, σημειώνονται δύο ακόμη διαφορές που προκύπτουν στην αγγλική γλώσσα όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής. Πρώτον, στο άρθρο 2, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο της Συμβάσεως του Aarhus επισημαίνεται ότι ο θετικός ορισμός του άρθρου 2, παράγραφος 2 «δεν περιλαμβάνει» φορείς ή όργανα που ενεργούν υπό «δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα». Χρησιμοποιείται, δηλαδή, διατύπωση *επιτακτικού χαρακτήρα*. Ωστόσο, το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 χρησιμοποιεί διατύπωση που υποδηλώνει *προαιρετικό* χαρακτήρα («μπορούν να προβλέπουν»). Παρέχει, επομένως, στα κράτη μέλη την ευχέρεια να περιορίζουν στο εθνικό τους δίκαιο το εν λόγω πεδίο εφαρμογής. Δεύτερον, η Σύμβαση του Aarhus δεν περιέχει διάταξη αντίστοιχη με εκείνη της δεύτερης περιόδου του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της ως άνω οδηγίας, η οποία βέβαια δεν είναι καθοριστικής σημασίας για την υπό κρίση υπόθεση [12].

48. Τι επιρροή ασκούν τα παραπάνω στο ζήτημα αν τα δικαστήρια εμπίπτουν, ως όργανα, σε κάποιο από τα τρία στοιχεία του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4;

49. Κανένας εκ των διαδίκων δεν τοποθετήθηκε επ' αυτού. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα και η Επιτροπή περιορίστηκαν στο να εντάξουν τα δικαστήριο στο πεδίο εφαρμογής του στοιχείου α′ ως εμπίπτοντα στην έννοια της «κυβερνήσεως». Αντιθέτως, η Υπηρεσία Δικαστηρίων διευκρίνισε ότι τα δικαστήρια δεν ασκούν, κατά κανόνα, «κυβερνητικά καθήκοντα» υπό την παραδοσιακή έννοια του όρου, ούτε εκτελούν «διοικητικά καθήκοντα […] σχετικά με το περιβάλλον» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β′, της οδηγίας. Επιπλέον, δεδομένου ότι το στοιχείο γ′ της ίδιας διατάξεως καταλαμβάνει κάθε πρόσωπο «υπό τον έλεγχο» αρχής που εμπίπτει στα στοιχεία α′ ή β′, δύσκολα θα μπορούσαν να υπαχθούν σε αυτό τα δικαστήρια.

50. Δυσκολεύομαι να εντάξω τα «δικαστήρια» στο άρθρο 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α′, της οδηγίας 2003/4. Ασφαλώς, σε ορισμένες, μάλλον περιορισμένες, περιπτώσεις, ένα δικαστήριο θα μπορούσε πράγματι να είναι «νομικό πρόσωπο που εκτελεί δημόσια διοικητικά καθήκοντα δυνάμει του εθνικού δικαίου» κατά την έννοια του στοιχείου β′ της διατάξεως αυτής.

51. Αφενός, αυτοτελώς θεωρούμενη, η έννοια της «κυβερνήσεως», που περιλαμβάνεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α′, της Συμβάσεως του Aarhus, μπορεί να ερμηνευθεί στενά, κατά τρόπον ώστε να περιλαμβάνει μόνον την εκτελεστική εξουσία, αυτονοήτως, και όχι τη δικαστική και τη νομοθετική εξουσία. Ωστόσο, αν δοθεί έμφαση στην έννοια της «διακυβερνήσεως», με την οποία είναι συνυφασμένη η έννοια της «κυβερνήσεως», και η εν λόγω έννοια ερμηνευθεί υπό το φως του προοιμίου της Συμβάσεως, στο πλαίσιο της ανάγκης υπάρξεως διαφάνειας σε «όλους τους κλάδους της κυβέρνησης», θα μπορούσε να υποστηριχθεί

[12] Όπως εκτέθηκε λεπτομερώς στο σημείο 39 των παρουσών προτάσεων.

ότι η έννοια της «κυβερνήσεως» θα πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα συστήματα αρχών και κανόνων που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζεται ένα κράτος [13]. Εάν η ερμηνεία αυτή γινόταν δεκτή, τότε η Σύμβαση του Aarhus θα μπορούσε ίσως να ερμηνευθεί, τουλάχιστον όσον αφορά το γράμμα της, υπό την έννοια ότι ισχύει για οποιαδήποτε δημόσια αρχή, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων.

52. Αφετέρου, όμως, δύσκολα θα μπορούσε να γίνει δεκτή μια ερμηνεία του στοιχείου α′ του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4, σύμφωνη με τις ευρύτερες αυτές συνέπειες της έννοιας της «διακυβερνήσεως», δεδομένου ότι ο επίμαχος ορισμός συσχετίζει ρητώς την «κυβέρνηση» με «άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο». Τι νόημα θα είχε η αναφορά σε «κυβέρνηση *ή* άλλη δημόσια διοίκηση», αν η έννοια της «κυβερνήσεως» περιελάμβανε ήδη όλες τις κρατικές εξουσίες; Η δεύτερη κατηγορία, ήτοι η «άλλη δημόσια διοίκηση, συμπεριλαμβανομένων δημόσιων συμβουλευτικών φορέων, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο», θα ήταν τότε εντελώς περιττή. Ομοίως, ο Οδηγός εφαρμογής της Συμβάσεως του Aarhus συνδέει την έννοια της «κυβερνήσεως» με την «πολιτική εξουσία» [14].

53. Επιπλέον, αν ληφθεί ιδιαιτέρως υπόψη η σημασία που δίδει η σύμβαση στη «διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων» και η ερμηνεία του Δικαστηρίου ότι ο όρος αυτός αφορά μόνο τις «διοικητικές αρχές» [15], δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτή ερμηνεία του στοιχείου α′ του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, όπως αυτό απαντά στην οδηγία 2003/4, υπό το πρίσμα των σκοπών της Συμβάσεως του Aarhus, υπό την έννοια ότι η εν λόγω διάταξη εκτείνεται πέραν της λήψεως αποφάσεων σε πολιτικό (και διοικητικό) επίπεδο. Κατά συνέπεια, μολονότι θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι το στοιχείο α′ του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4, εφαρμόζεται στις διοικητικές δραστηριότητες των δικαστηρίων, πολύ δυσκολότερα θα μπορούσε να γίνει δεκτή ερμηνεία κατά την οποία το στοιχείο αυτό καταλαμβάνει και τα ίδια τα δικαστήρια.

54. Αντιθέτως, φρονώ ότι το στοιχείο β′ του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 επιτρέπει μια πιο ελαστική ερμηνεία. Σκοπός του εν λόγω στοιχείου ήταν να συμπεριλάβει «οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που εκτελεί δημόσια διοικητικά καθήκοντα […], συμπεριλαμβανομένων ειδικών αρμοδιοτήτων, δραστηριοτήτων ή υπηρεσιών σχετικών με το περιβάλλον». Η χρήση της λέξης «συμπεριλαμβανομένων» υποδηλώνει ότι το πρόσωπο που ασκεί τα οικεία καθήκοντα δεν απαιτείται οπωσδήποτε να δραστηριοποιείται στον τομέα του περιβάλλοντος [16]. Τούτο μπορεί να συμβαίνει, δεν είναι όμως υποχρεωτικό να συμβαίνει. Πράγματι τα «δημόσια διοικητικά καθήκοντα» συνδέονται κατά κανόνα με τη συνήθη άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας και όχι με την επίλυση διαφορών από τη δικαστική εξουσία του κράτους. Εντούτοις, αναλόγως της δομής του δικαστικού συστήματος ενός κράτους μέλους, ενδέχεται να υπάρξουν περιπτώσεις στις οποίες τα δικαστήρια ασκούν δραστηριότητες στο πλαίσιο των οποίων ένας φορέας ή όργανο, παρότι θεωρείται θεσμικά ως δικαστήριο, δεν ασκεί στην πραγματικότητα δικαιοδοτικά καθήκοντα όσον αφορά συγκεκριμένη δραστηριότητα [17].

[13] Βλ. και αιτιολογική σκέψη 7 του κανονισμού (ΕΚ) 1367/2006, δυνάμει του οποίου η Σύμβαση του Aarhus εφαρμόζεται στα όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου επισημαίνεται ότι η «σύμβαση του Aarhus καθορίζει με την ευρεία έννοια τις δημόσιες αρχές» – κανονισμός (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της Συμβάσεως του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2006, L 264, σ. 13).

[14] Βλ. Οδηγό εφαρμογής της Συμβάσεως του Aarhus, σ. 47. Σχετικά με την ισχύ του Οδηγού εφαρμογής, βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 38).

[15] Βλ. απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 40).

[16] Βλ. και Οδηγό εφαρμογής της Συμβάσεως του Aarhus, σ. 46.

[17] Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση της 27ης Απριλίου 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, σκέψη 17).

55. Σε γενικές γραμμές, φρονώ ότι ο ευρύτερος σκοπός και το γενικό πνεύμα της Συμβάσεως του Aarhus πρέπει να οριοθετούν κάθε απόπειρα «δημιουργικής» ερμηνείας της έννοιας της «δημόσιας αρχής». Εφόσον ο ευρύτερος σκοπός του νομοθετήματος είναι η αύξηση της συμμετοχής του κοινού και της υπευθυνότητας στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων *στο πεδίο του περιβάλλοντος* (όπως επισημαίνεται στο προοίμιο της Συμβάσεως του Aarhus), το νομοθέτημα θα πρέπει λογικά να καταλαμβάνει εκείνες τις κατηγορίες φορέων ή οργάνων ενώπιον των οποίων πραγματοποιείται η λήψη των οικείων αποφάσεων. Δηλαδή αυτό στο οποίο αναφέρεται, εξεταζόμενο εκ των προτέρων και αφηρημένα, δεν είναι ούτε το προγενέστερο στάδιο της ασκήσεως νομοθετικής εξουσίας (όπου καταρτίζονται οι κανόνες για τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως), ούτε το μεταγενέστερο στάδιο τυχόν ασκήσεως δικαστικού ελέγχου (στο πλαίσιο του οποίου μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα εκδοθείσας αποφάσεως και, σε περίπτωση εντοπισμού τυχόν ελαττώματος, η υπόθεση να παραπεμφθεί κατ' αρχήν στη δημόσια αρχή προκειμένου αυτή να εκδώσει νέα απόφαση).

56. Εντούτοις, στον βαθμό που χρειάζεται να γίνει συγκεκριμένη επιλογή, θεωρώ ότι περισσότερο «ταιριάζει» εν προκειμένω το στοιχείο β′ του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4. Τούτο προκύπτει ιδίως αν ληφθεί υπόψη η πολύ περιοριστικότερη διατύπωση του στοιχείου α′ της ίδιας διατάξεως. Θεωρώ ότι ούτε η προσφεύγουσα ούτε η Επιτροπή κατάφεραν να προβάλουν πειστικά επιχειρήματα προκειμένου να απαντηθεί ικανοποιητικώς το ερώτημα αν το άρθρο 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 αποσκοπούσε πράγματι να περιλάβει τα δικαστήρια των κρατών μελών στην έννοια της «δημόσιας αρχής». Εντούτοις, μπορώ να δεχθώ ότι είναι δυνατόν να ανατίθεται σε φορέα στην είσοδο του οποίου αναγράφεται η λέξη «δικαστήριο» να «εκτελεί δημόσια διοικητικά καθήκοντα δυνάμει του εθνικού δικαίου», στο πλαίσιο ορισμένων από τις δραστηριότητές του.

57. Τι έρχεται να προσθέσει στα παραπάνω το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4, το οποίο έχει ως τώρα ερμηνευθεί αποκλειστικώς υπό το πρίσμα του πρώτου εδαφίου της διατάξεως αυτής; Προτού εξετάσουμε το ζήτημα αυτό, και στο μέτρο που όλοι οι διάδικοι επικαλέστηκαν την απόφαση Flachglas για την ερμηνεία του δεύτερου εδαφίου και, ειδικότερα, της έννοιας της «δικαστικής ιδιότητας», πρέπει κατ' αρχάς να εξετάσουμε λεπτομερέστερα την εν λόγω απόφαση.

### *3. Η απόφαση Flachglas*

58. Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως Flachglas είναι τα ακόλουθα. Στηριζόμενος στο άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4, ο Γερμανός νομοθέτης προέβλεψε, στο εθνικό του δίκαιο, ότι τα ομοσπονδιακά *υπουργεία*, όταν ενεργούν στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, δεν υποχρεούνται να δημοσιοποιούν περιβαλλοντικές πληροφορίες σχετικά με την εν λόγω διαδικασία. Το Δικαστήριο κλήθηκε να ελέγξει την ως άνω εφαρμογή [του δικαίου της Ένωσης] μέσω του γερμανικού δικαίου και να προσδιορίσει ποιο είναι το σημείο κατά το οποίο θα μπορούσε να ισχύει μια τέτοια εξαίρεση υπουργείου από το πεδίο εφαρμογής των προβλεπόμενων στην οδηγία 2003/4 δικαιώματος πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες.

59. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το πλαίσιο, ο σκοπός και η στόχευση τόσο της Συμβάσεως του Aarhus όσο και της οδηγίας 2003/4 αποδεικνύουν ότι τα εν λόγω νομοθετήματα περιέλαβαν αναφορά στις «δημόσιες αρχές» μόνον στον βαθμό που οι τελευταίες ενεργούν ως διοικητικές αρχές που κατέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους[18].

[18] Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψεις 40 και 48).

Τούτο προκύπτει από το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4, δεδομένου ότι ο σκοπός της πρώτης περιόδου της εν λόγω διατάξεως, ερμηνευόμενης σε συνδυασμό με τη Σύμβαση του Aarhus, ήταν να επιτραπεί στα κράτη μέλη να εξαιρούν από το πεδίο εφαρμογής του ορισμού της «δημόσιας αρχής» φορείς ή όργανα που ενεργούν υπό «δικαστική ή νομοθετική ιδιότητα» [19]. Προκειμένου να ληφθεί υπόψη η πληθώρα διαδικασιών που χαρακτηρίζει την ειδικότερη φύση των νομοθετικών και δικαστικών οργάνων των κρατών μελών [20], η εν λόγω παρέκκλιση από τους γενικούς κανόνες περί προσβάσεως θα πρέπει να τύχει «λειτουργικής» ερμηνείας [21].

60. Σε περίπτωση παρεκκλίσεως προβλεπόμενης από το γερμανικό δίκαιο για υπουργείο που μετέχει στη νομοθετική διαδικασία, έπαυε να υφίσταται μια τέτοια λειτουργία «κατά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας». Κατά το χρονικό εκείνο σημείο, η παρέκκλιση από την αρχή του δικαιώματος προσβάσεως στις «περιβαλλοντικές πληροφορίες», που προβλέπεται στο άρθρο 1 της οδηγίας, δεν θα ήταν πλέον δικαιολογημένη [22].

61. Η προσφεύγουσα και η Επιτροπή προτείνουν να «μεταφερθεί» το τελευταίο αυτό χρονικό στοιχείο και στην παρέκκλιση που αφορά τη «δικαστική ιδιότητα». Συγκεκριμένα, κατά την άποψή τους, «η νομοθετική εξουσία είναι νομοθετική εξουσία μόνον για όσο διαρκεί η νομοθετική διαδικασία», οπότε και «τα δικαστήρια θα πρέπει να είναι δικαστήρια μόνον όσο η υπόθεση είναι εκκρεμής».

62. Ωστόσο, η ως άνω συλλογιστική παραγνωρίζει ένα σημαντικό πραγματικό στοιχείο της υποθέσεως Flachglas. Το επίμαχο ομοσπονδιακό υπουργείο ήταν σαφέστατα «δημόσια αρχή» κατά την έννοια του ορισμού του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 κατά τον χρόνο υποβολής του αιτήματος παροχής πληροφοριών. Ήταν σαφές ότι επληρούτο το *θεσμικό* στοιχείο του ορισμού. Μόνο μέσω της παρεκκλίσεως περί «νομοθετικής ιδιότητας» θα μπορούσε να «διαφύγει», προσωρινώς, από το πεδίο εφαρμογής του ορισμού. Ως εκ τούτου, ένας φορέας που βρισκόταν σαφώς «εντός του πεδίου εφαρμογής» μπορούσε θεμιτώς να βρεθεί «εκτός του πεδίου εφαρμογής» του ορισμού, και τέθηκε το ζήτημα «για πόσο» θα μπορούσε αυτό να συμβαίνει. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο προέταξε τη «λειτουργική ερμηνεία» του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας, καθόσον, για όσο διάστημα ενεργούσε υπό «νομοθετική ιδιότητα», το υπουργείο δεν ενεργούσε ως «διοικητική αρχή» [23].

63. Το Δικαστήριο θέλησε να αναγνωρίσει αυτή τη «διττή ταυτότητα» ή το «διχασμένο καθεστώς» του υπουργείου. Δηλαδή ότι ένας φορέας θα μπορούσε, *από οργανικής απόψεως*, να θεωρηθεί ως τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας, και ως εκ τούτου να υπόκειται στην οδηγία 2003/4, ασκώντας συγχρόνως, *από λειτουργικής απόψεως*, δραστηριότητες οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο της προστατευόμενης «νομοθετικής διαδικασίας» και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Με απλά λόγια, η απόφαση Flachglas έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι κάτι που βρισκόταν «εντός, βάσει του θεσμικού κριτηρίου» μπορούσε να βρεθεί παροδικά «εκτός, βάσει του λειτουργικού κριτηρίου».

64. Εντούτοις, όπως υποστηρίζουν η προσφεύγουσα και η Επιτροπή, θα ήταν κάτι εντελώς διαφορετικό το να ερμηνεύσει κανείς την έννοια της «δημόσιας αρχής» στο πλαίσιο του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 (και αντίστοιχα, εξάλλου, και στο πλαίσιο της

[19] Όπ.π. (σκέψεις 40 έως 42).

[20] Όπ.π. (σκέψεις 44 και 49 έως 50).

[21] Όπ.π. (σκέψη 49).

[22] Όπ.π. (σκέψεις 55 έως 56).

[23] Όπ.π. (σκέψεις 40 και 49).

Συμβάσεως του Aarhus) υπό την έννοια ότι υπαγορεύει εγγενώς μια «λειτουργική ερμηνεία», ανεξαρτήτως της «οργανικής» φύσεως του εκάστοτε εξεταζόμενου φορέα. Μια τέτοια ερμηνεία θα παρέβλεπε τον θετικό κατάλογο του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο της οδηγίας 2003/4. Θα μετέτρεπε κάθε κρίση βάσει αυτής της διατάξεως σε απλή εφαρμογή ενός και μόνον κριτηρίου «λειτουργικότητας», ανάγοντας την εξαίρεση σε μοναδική προϋπόθεση για την εξαγωγή του τελικού συμπεράσματος σχετικά με το καθεστώς του οικείου οργάνου ή φορέα. Με άλλα λόγια, η πρώτη περίοδος του δευτέρου εδαφίου θα εφαρμοζόταν με τον αντίθετο ακριβώς τρόπο από ό,τι στην απόφαση Flachglas: όχι για να θεμελιωθεί προσωρινή εξαίρεση βάσει του λειτουργικού κριτηρίου, αλλά αντίθετα για να διευρυνθεί ριζικά το θεσμικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4.

65. Συνοψίζοντας, κατά τη γνώμη μου, στην απόφαση Flachglas το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι ο ορισμός του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 είναι στο σύνολό του αμιγώς «λειτουργικός», χωρίς να λαμβάνεται καθόλου υπόψη η θεσμική διάσταση του πρώτου εδαφίου της διατάξεως αυτής. Απλούστατα, η εν λόγω διάσταση του ορισμού δεν ήταν κρίσιμη στην υπόθεση εκείνη, διότι ένα υπουργείο προφανώς και είναι «δημόσια αρχή» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4. Η λειτουργική χρήση της παρεκκλίσεως που προβλέπεται για τη νομοθετική ιδιότητα χρησιμοποιήθηκε μόνο σε δεύτερο στάδιο, προκειμένου να εξαιρεθεί προσωρινά κάτι που κατά τα λοιπά θα ενέπιπτε στον ορισμό, και δεν χρησιμοποιήθηκε σε πρώτο στάδιο, για τον καθορισμό του τι κατ' αρχήν εμπίπτει στον ορισμό.

### *4. Οι εναλλακτικές*

66. Επομένως, ερμηνευόμενα εντός του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, ούτε η απόφαση Flachglas αλλά ούτε και το γράμμα του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 επιτρέπουν μια προσέγγιση «αμιγώς λειτουργική», την οποία υποστήριξε η προσφεύγουσα και η Επιτροπή, όπως εκτίθεται στο σημείο 31 των παρουσών προτάσεων. Το άρθρο 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αυτό υπερισχύει έναντι του «οργανικού» ορισμού που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο.

67. Συνεπώς, μένουν δύο εναλλακτικές, όπως εκτέθηκε στα σημεία 32 έως 33 των παρουσών προτάσεων: η «θεσμική» και η «θεσμική με διορθωτικές παρεμβάσεις βάσει του λειτουργικού κριτηρίου». Μπορεί να θεωρηθεί ότι τα δικαστήρια εμπίπτουν στο πρώτο μέρος του ορισμού, ήτοι ως «δημόσιες αρχές» κατά την έννοια κάποιου από τα στοιχεία του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4; Η διαφορά δεν είναι θεωρητικής μόνον αξίας: εφόσον θεωρηθεί ότι τα δικαστήρια εξαρχής δεν εμπίπτουν στον ορισμό αυτόν «βάσει του οργανικού κριτηρίου», μέσω της υπαγωγής σε κάποιο από τα στοιχεία του πρώτου εδαφίου, δεν θα υπάρχει και λόγος να εξαιρεθούν «βάσει του λειτουργικού κριτηρίου» δυνάμει του δευτέρου εδαφίου.

68. Η πρακτική διαφορά μεταξύ των δύο προσεγγίσεων έγκειται στο ότι, βάσει της «θεσμικής» προσεγγίσεως, τα δικαστήρια ως όργανα θα εξαιρούνταν πάντα από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4. Σύμφωνα με τη «θεσμική με διορθωτικές παρεμβάσεις βάσει του λειτουργικού κριτηρίου» προσέγγιση, η λειτουργία την οποία ασκεί ένα δικαστήριο θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη ήδη για τον ορισμό του οργάνου αυτού δυνάμει της πρώτης περιόδου του άρθρου 2, σημείο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4.

69. Επομένως, σύμφωνα με την τελευταία αυτή προσέγγιση, αν η έννοια των «δημόσιων διοικητικών καθηκόντων» του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας 2003/4 (και της Συμβάσεως του Aarhus) ερμηνευθεί ευρέως ώστε να καλύπτει και τα δικαστήρια, τα εν λόγω όργανα θα καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4 αν *δεν ασκούν* τον

συνήθη ρόλο τους ως δικαστική εξουσία. Με άλλα λόγια, θα εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας μόνον αν ασκούν «δημόσια διοικητικά καθήκοντα». Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή θα αναγνωριζόταν ότι οι φορείς αυτοί έχουν «διχασμένο καθεστώς», υπό την έννοια ότι ενδέχεται ενίοτε να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας, όταν τυχόν ασκούν δημόσια διοικητικά καθήκοντα δυνάμει του εθνικού δικαίου.

70. Συνολικά, η τελευταία αυτή προσέγγιση φαίνεται προτιμότερη.

71. Κατ' αρχάς, η «θεσμική προσέγγιση με διορθωτικές παρεμβάσεις βάσει του λειτουργικού κριτηρίου» επιτρέπει μια ευέλικτη θεώρηση της θεσμικής πολυμορφίας των κρατών μελών. Αναγνωρίζει την πολλαπλότητα των λειτουργιών που ασκούν τα δικαστήρια στο πλαίσιο ορισμένων εθνικών συστημάτων, επιτρέποντας, ως εκ τούτου, να περιληφθούν τα δικαστήρια των κρατών μελών στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για κάθε «διοικητική ενέργεια» στην οποία προβαίνουν οι εν λόγω φορείς. Επιπλέον, προστατεύει την ένδικη διαδικασία, διατηρώντας εκτός του εν λόγω πεδίου εφαρμογής[24] όλες τις δραστηριότητες τις οποίες αυτά διενεργούν υπό την ιδιότητά τους ως δικαιοδοτικών οργάνων, καθώς η λειτουργία αυτή ουδόλως συνιστά άσκηση «δημοσίων διοικητικών καθηκόντων».

72. Δεύτερον, σε αντίθεση με την προσέγγιση που προτείνουν ο καθού, η Υπηρεσία Δικαστηρίων, η Ιρλανδία και η Πολωνική Κυβέρνηση, η ως άνω προσέγγιση δεν δεσμεύεται από την τυποποίηση στην οποία προβαίνει το εθνικό δίκαιο των κρατών μελών βάσει του οργανικού κριτηρίου και η οποία ενδέχεται να μην αποτυπώνει πλήρως το φάσμα δραστηριοτήτων του οικείου φορέα. Αναγνωρίζει εκείνο που συμβαίνει στην πράξη, ήτοι ότι ορισμένα όργανα καλούμενα, βάσει του οργανικού κριτηρίου, δικαστήρια δύνανται ενίοτε, όσον αφορά μέρος της δραστηριότητάς τους, να ασκούν πράγματι «δημόσια διοικητικά καθήκοντα», συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν το περιβάλλον, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας 2003/4.

73. Ας εξετάσουμε την κατάσταση αυτή βάσει ενός παραδείγματος, αναλογιζόμενοι ένα δικαστήριο το οποίο αποφασίζει να κατασκευάσει νέο κτίριο στο οποίο θα στεγαστεί. Έναν ουρανοξύστη, παραδείγματος χάριν. Μια κατασκευή τέτοιου μεγέθους πιθανότατα θα απαιτεί να τηρηθούν πολλές περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Η ως άνω δραστηριότητα δεν πραγματοποιείται υπό «δικαστική ιδιότητα», αλλά υπό διοικητική και, στο πλαίσιο αυτό, είναι πιθανό να συνεπάγεται «δημόσιο διοικητικό καθήκον […] σχετικό με το περιβάλλον». Ενδέχεται, επίσης, να περιλαμβάνει την υποχρέωση θετικής ανταπόκρισης σε τυχόν αιτήματα προσβάσεως στα έγγραφα βάσει της οδηγίας 2003/4, καθώς και τυχόν πρόσθετες υποχρεώσεις απορρέουσες από την οδηγία αυτή.

74. Βεβαίως, όλα τα παραπάνω θα εξαρτηθούν από το ακριβές θεσμικό πλαίσιο του οικείου κράτους μέλους. Ενδέχεται η κατασκευή των νέων εγκαταστάσεων να μη διενεργείται, από τεχνικής απόψεως, από το δικαστήριο, αλλά από κάποιο υπουργείο ή άλλη δημόσια αρχή που ενεργεί εξ ονόματός του. Ωστόσο, αν υποτεθεί ότι η κατασκευή των νέων εγκαταστάσεων διενεργείται πράγματι από το δικαστήριο ως νομικό πρόσωπο, τότε, όσον αφορά αυτή τη *συγκεκριμένη δραστηριότητα*, ενδέχεται πράγματι να επιβληθεί στο εν λόγω δικαστήριο η υποχρέωση να δημοσιοποιήσει «περιβαλλοντικές πληροφορίες» σχετικές με την οικεία κατασκευή, καθόσον ενεργεί υπό διοικητική ιδιότητα.

[24] Βλ., για μια παρόμοια συζήτηση σχετικά με το άρθρο 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, σημεία 52 έως 64).

75. Τρίτον, μια τέτοια προσέγγιση λαμβάνει υπόψη την ευρεία διατύπωση της έννοιας της «δημόσιας αρχής», ερμηνεύοντας όμως τη διατύπωση αυτή κατά τρόπο εύλογο, σεβόμενη την οικονομία και το πνεύμα της Συμβάσεως του Aarhus. Στο πλαίσιο αυτό, ενθαρρύνει και διασφαλίζει τη συμμετοχή του κοινού στις περιπτώσεις στις οποίες *πράγματι* αναπτύσσεται διαδικασία λήψεως αποφάσεων σε θέματα περιβάλλοντος.

### *5. Ενδιάμεσο συμπέρασμα*

76. Εν συνόψει, ο ορισμός του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4 δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συνεπάγεται αμιγώς «λειτουργική» ή αμιγώς «θεσμική» ερμηνεία. Αντιθέτως, προτείνεται ο *θεσμικός ορισμός με διορθωτικές παρεμβάσεις βάσει του λειτουργικού κριτηρίου*.

77. Τούτο συνεπάγεται, κατ' ουσίαν, ότι τα δικαστήρια, ή η δικαστική εξουσία κράτους μέλους, *αποκλείονται* από το πεδίο εφαρμογής του ορισμού του άρθρου 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4, *εκτός αν* το δικαιοδοτικό όργανο ασκεί πράγματι δημόσια διοικητικά καθήκοντα, κατά πάσα πιθανότητα σύμφωνα με το στοιχείο β' της διατάξεως αυτής.

78. Η εκτίμηση αυτή αποτυπώνεται, ωστόσο, ούτως ή άλλως στη διάκριση μεταξύ «διοικητικών καθηκόντων» (και a contrario «δικαστικών καθηκόντων»), στο στοιχείο β', του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο. Συναφώς, η επιφύλαξη περί «δικαστικής ιδιότητας» στο δεύτερο εδάφιο της ίδιας διατάξεως θα μπορούσε, το πολύ, να θεωρηθεί ότι επιβεβαιώνει το ως άνω συμπέρασμα, οπωσδήποτε όμως δεν εισάγει άλλη εξαίρεση, αντιθέτως προς τα ισχύοντα στην υπόθεση Flachglas. Με απλά λόγια, όταν κάτι έχει ήδη (και σε μόνιμη βάση) εξαιρεθεί, δεν χρειάζεται να εξαιρεθεί εκ νέου (και σε προσωρινή βάση).

## *Β. Δικαστικοί φάκελοι και δικαστικό λειτούργημα*

79. Από το συμπέρασμα αυτό αναφύεται ένα νέο σύνολο ζητημάτων. Το πρώτο ζήτημα αφορά τη διάκριση μεταξύ δραστηριοτήτων «δικαστικού» χαρακτήρα και δραστηριοτήτων που διενεργούνται υπό «διοικητική ιδιότητα». Ειδικότερα, συνιστά η κατοχή ή διαχείριση δικογραφιών καθήκον που ασκείται πάντοτε υπό δικαστική ιδιότητα; Το δεύτερο ζήτημα αφορά τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να ερμηνεύεται εν γένει η ως άνω διάκριση, ειδικότερα δε την αποσαφήνιση του κατ' αρχήν λειτουργήματος των δικαστηρίων, ήτοι τι συνιστά τον κανόνα και τι συνιστά την εξαίρεση. Το τρίτο ζήτημα αφορά την πάροδο του χρόνου και τις συνέπειές της επί της προσβάσεως.

80. Πρώτον, πότε θα πρόκειται για *δικαστικό* λειτούργημα; Ούτε τα «δημόσια διοικητικά καθήκοντα» αλλά ούτε και η «δικαστική ιδιότητα» ορίζονται ως έννοιες στην οδηγία 2003/4 ή στη Σύμβαση του Aarhus. Περαιτέρω, τα εν λόγω νομοθετήματα δεν παρέχουν διευκρινίσεις σχετικά με τη βούληση του νομοθέτη όσον αφορά τη διάκριση μεταξύ καθηκόντων που ασκούνται υπό «διοικητική ιδιότητα»[25] και καθηκόντων που ασκούνται υπό «δικαστική ιδιότητα»[26].

[25] Όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 46).

[26] Μολονότι στον Οδηγό επισημαίνεται γενικώς και αορίστως, χωρίς επεξήγηση, ότι η παρέκκλιση είναι αναγκαία «λόγω του διαφορετικού χαρακτήρα της εν λόγω διαδικασίας λήψεως αποφάσεων σε σχέση με πολλά άλλα είδη τέτοιων διαδικασιών». Οδηγός εφαρμογής της Συμβάσεως του Aarhus, σ. 49.

81. Βεβαίως, όσον αφορά τη διάκριση αυτή, άλλα πεδία του δικαίου (της Ένωσης), όπως είναι ο τομέας της προσβάσεως στα έγγραφα, ενδέχεται να αποβούν σε κάποιον βαθμό διαφωτιστικά. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) 1049/2001 [27], η εξαίρεση των «εγγράφων που καταρτίστηκαν» από την Επιτροπή «αποκλειστικά για τις ανάγκες […] ένδικης διαφοράς» έχει ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι καταλαμβάνει μόνον έγγραφα που «είναι κρίσιμα» για δικαστική διαδικασία που εκκρεμεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου ή ενώπιον του δικαστή της Ένωσης [28], εκτός εάν τα έγγραφα αυτά έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο «αμιγώς διοικητικού» φακέλου [29]. Με τη σειρά της, η τελευταία αυτή έννοια των «καθαρά διοικητικών ζητημάτων» έχει κριθεί ότι καταλαμβάνει την ανταλλαγή εγγράφων εκτός της ένδικης διαδικασίας [30] καθώς επίσης και τα έγγραφα εργασίας [31].

82. Παρόμοιες έννοιες απαντούν στον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 [32]. Ο κανονισμός αυτός περιλαμβάνει διάφορες εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του ή ορίζει ότι η επεξεργασία δεδομένων είναι σύννομη όσον αφορά τα «δικαστήρια στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής τους αρμοδιότητας». Επομένως, η επεξεργασία ορισμένων κατηγοριών δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, συμπεριλαμβανομένων των ευαίσθητων δεδομένων, επιτρέπεται όταν «η επεξεργασία είναι απαραίτητη […] όταν τα δικαστήρια ενεργούν υπό τη δικαιοδοτική τους ιδιότητα» (άρθρο 9, παράγραφος 2, στοιχείο στ′, του εν λόγω κανονισμού). Ομοίως, πρέπει να ορίζεται υπεύθυνος προστασίας δεδομένων σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η επεξεργασία διενεργείται από δημόσια αρχή ή φορέα, «εκτός από δικαστήρια που ενεργούν στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής τους αρμοδιότητας» (άρθρο 37, παράγραφος 1, στοιχείο α′, του εν λόγω κανονισμού). Αντίστοιχα, οι εποπτικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της εφαρμογής του κανονισμού 2016/679 δεν είναι αρμόδιες να εποπτεύουν τις πράξεις επεξεργασίας οι οποίες διενεργούνται από «δικαστήρια στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής τους αρμοδιότητας» (άρθρο 55, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού). Τα παραδείγματα αυτά υποδηλώνουν σαφώς ότι οι ίδιες δραστηριότητες θα ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του ως άνω κανονισμού αν ασκούνταν υπό «διοικητική ιδιότητα».

83. Η πολωνική κυβέρνηση υποστήριξε ότι θα μπορούσαν να αντληθούν περαιτέρω κατευθύνσεις από τη νομολογία σχετικά με τα «*κριτήρια Dorsch*» και τον καθορισμό του τι συνιστά «δικαστήριο» κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ [33]. Πράγματι, η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου αποτελεί εκτενή και χρήσιμη πηγή παραδειγμάτων διοικητικής φύσεως, όσον αφορά τα θεσμικά κριτήρια για την πλήρωση των προϋποθέσεων του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, οι σχετικές αποφάσεις δεν χρησιμεύουν παρά ως δευτερεύουσα πηγή εμπνεύσεως, δεδομένου ότι η οικονομία της Συμβάσεως του Aarhus και της οδηγίας 2003/4 στηρίζεται στη γενική αρχή της προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες [34], ανεξαρτήτως θεσμικού χαρακτηρισμού στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος κάθε κράτους μέλους, που αφορά τη *δραστηριότητα* η οποία συνεπάγεται τη διαχείριση «περιβαλλοντικών πληροφοριών» [35]. Κατά

[27] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43)

[28] Απόφαση της 6ης Φεβρουαρίου 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña κατά Επιτροπής (T-485/18, EU:T:2020:35, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[29] Απόφαση της 6ης Ιουλίου 2006, Franchet και Byk κατά Επιτροπής (T-391/03 και T-70/04, EU:T:2006:190, σκέψη 91).

[30] Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, POA κατά Επιτροπής (T-74/16, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2018:75, σκέψη 107).

[31] Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2019, Dehousse κατά Δικαστηρίου (T-433/17, EU:T:2019:632, σκέψη 97).

[32] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (ΕΕ 2016, L 119, σ. 1).

[33] Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, σκέψεις 23 έως 34).

[34] Όπως επισήμανε για πρώτη φορά το Δικαστήριο στην απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, σκέψη 35).

[35] Όπως εφαρμόστηκε από το Δικαστήριο στις επίμαχες δραστηριότητες του υπουργείου στο πλαίσιο της αποφάσεως Flachglas. Βλ. σημείο 59 των παρουσών προτάσεων.

συνέπεια, ο αναπόφευκτος αυτός σύνδεσμος με τη ratione materiae και όχι τη ratione institutionis διάσταση ενδέχεται να οδηγήσει σε εξαίρεση δραστηριοτήτων με μεγαλύτερο εύρος από τη σκοπούμενη, βάσει ενός κριτηρίου το οποίο εστιάζει σαφώς στην οικεία δραστηριότητα.

84. Η απόφαση Cartesio αναδεικνύει ενδεχομένως περισσότερο το ως άνω ζήτημα. Με την εν λόγω απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι, όταν δικαστήριο είναι επιφορτισμένο με την τήρηση εμπορικού μητρώου και στο πλαίσιο αυτό λαμβάνει διοικητικές αποφάσεις, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επιτελεί δικαιοδοτική λειτουργία[36]. Με άλλα λόγια, ο φορέας αυτός δεν θεωρείται «δικαστήριο» (κατά την έννοια του άρθρου 267 ΣΛΕΕ). Εντούτοις, αν το μητρώο αυτό περιελάμβανε περιβαλλοντικές υποθέσεις εκκρεμείς ενώπιον του εν λόγω δικαστηρίου, τυχόν αίτημα προσβάσεως σε πληροφορίες σχετικές με τα ονόματα των υποθέσεων αυτών βάσει της οδηγίας 2003/4 δεν θα γινόταν δεκτό, για τον λόγο ότι ο εν λόγω φορέας ενήργησε υπό «δικαστική ιδιότητα», μολονότι ο ίδιος αυτός φορέας θα εξακολουθούσε να μην πληροί τα κριτήρια «Dorsch».

85. Εν τέλει, το τι θεωρείται «δικαστικό» φαίνεται ότι θα παραμένει, πράγματι, ζήτημα μάλλον διαισθητικής[37] εκτιμήσεως: οτιδήποτε άπτεται της αμερόληπτης επιλύσεως διαφορών έχει δικαστικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου δεν καλύπτεται από το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4.

86. Τα έγγραφα της δικογραφίας που περιλαμβάνει ένας δικαστικός φάκελος, η συγκέντρωση, η διαχείριση, η χρήση και η φύλαξή τους αποτελούν, κατά τη γνώμη μου, σαφέστατα τμήμα της ένδικης διαδικασίας, της δικαστικής δραστηριότητας. Ασφαλώς, η προετοιμασία των δικογραφιών προϋποθέτει ορισμένες διοικητικές εργασίες. Εντούτοις, τα σχετικά καθήκοντα δεν είναι διοικητικής φύσεως. Συνδέονται εγγενώς με μια συγκεκριμένη διαφορά και με την επίλυσή της.

87. Δεύτερον, επιστρέφοντας στο ζήτημα του γενικού ορισμού, αξίζει να σημειωθούν δύο στοιχεία: αφενός, όσον αφορά τα δικαστήρια, ο «δικαστικός» χαρακτήρας των δραστηριοτήτων τους αποτελεί τον κανόνα, οι δε «διοικητικές» δραστηριότητες αποτελούν την εξαίρεση. Αφετέρου, ο ορισμός των εννοιών του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4 συνδέεται με τον καθορισμό του πεδίου εφαρμογής ενός νομοθετήματος και όχι με μια εξαίρεση που πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

88. Τα στοιχεία αυτά συνεπάγονται, αφενός, ότι, αν το επίμαχο όργανο είναι δικαστήριο, ισχύει κατ' αρχήν ο κανόνας ότι κατά πάσα πιθανότητα ενεργεί υπό δικαστική ιδιότητα, εκτός αν αποδειχθεί ότι η συγκεκριμένη υπό κρίση δραστηριότητα είναι πράγματι διοικητικής φύσεως. Αφετέρου, αμφότερες οι έννοιες πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο εύλογο: ή, μάλλον, εάν υποτεθεί ότι χωρεί στενή ερμηνεία κάποιας έννοιας, τούτη θα ήταν η διοικητική ιδιότητα των δικαστηρίων, διότι στην πραγματικότητα αυτή είναι η εξαίρεση. Ωστόσο, όλα αυτά αφορούν τον ορισμό των «δημόσιων διοικητικών καθηκόντων δυνάμει του εθνικού δικαίου» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2003/4.

89. Προκειμένου να καθοριστεί σε ποια πλευρά κατατάσσεται καθεμιά από τις δραστηριότητες ενός δικαστηρίου, το πιθανότερο είναι, συνήθως, όχι όμως πάντοτε, να χρησιμοποιηθεί ο εμπειρικός κανόνας που υπαγορεύει να ληφθεί υπόψη το πρόσωπο το οποίο εκδίδει την

[36] Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, σκέψη 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[37] Με ένα διαφορετικό, ίσως, είδος διαίσθησης από εκείνο στο οποίο αναφέρθηκε ο Δικαστής Stewart του Ανωτάτου Δικαστηρίου των Ηνωμένων Πολιτειών στο πλαίσιο του κριτηρίου που πρότεινε για τον εντοπισμό άσεμνου υλικού: «Όταν το βλέπω, το καταλαβαίνω». Βλ. Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

απόφαση για λογαριασμό του οργάνου. Παραδείγματος χάριν, ένας δικαστής που εκδίδει δικαστική απόφαση μπορεί να θεωρηθεί ότι ενεργεί «υπό δικαστική ιδιότητα». Αντιθέτως, ο υπεύθυνος των δικαστικών εγκαταστάσεων ή άλλο πρόσωπο αρμόδιο για την υπογραφή συμβάσεως εγκαταστάσεως ηλιακών συλλεκτών στη στέγη του δικαστικού μεγάρου είναι πιθανό να εκτελεί «δημόσια διοικητικά καθήκοντα […] σχετικά με το περιβάλλον».

90. Τρίτον, για παρόμοιους λόγους, η περί «χρονικής διάρκειας» λογική της αποφάσεως Flachglas, την οποία προβάλλουν η προσφεύγουσα και η Επιτροπή, δεν μπορεί επ' ουδενί να τύχει εφαρμογής εν προκειμένω. Πράγματι, όπως εξήγησα στο σημείο 62 των παρουσών προτάσεων, η εν λόγω συλλογιστική αναπτύχθηκε σε σχέση με ένα όργανο το οποίο ενέπιπτε σαφώς στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4, ενώ τα δικαστήρια που ενεργούν υπό δικαστική ιδιότητα δεν εμπίπτουν στο ίδιο πεδίο εφαρμογής. Στην υπόθεση Flachglas, η περί χρονικής διάρκειας λογική ήταν απολύτως δικαιολογημένη όσον αφορά τη διάρκεια της εξαιρέσεως· η υπό κρίση υπόθεση όμως αφορά ζήτημα ορισμού. Επιπλέον, στην απόφαση Flachglas, ο περιορισμός ήταν αναγκαίος προκειμένου να επιτευχθεί κάποιος συμβιβασμός μεταξύ της αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας, η οποία είναι κοινή στις παραδόσεις των κρατών μελών και κατοχυρώνεται στο άρθρο 10, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ [38], και της πιθανότητας παρακωλύσεως της εύρυθμης λειτουργίας της νομοθετικής διαδικασίας *στην πράξη* [39].

91. Σε αντίθεση με τα οριζόμενα στη σχετική με το άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001 νομολογία, η περάτωση της ένδικης διαδικασίας δεν μεταβάλλει την ως άνω εκτίμηση [40]. Η εξαίρεση που εισάγει ο εν λόγω κανονισμός συνδέεται με τη διάρκεια μιας *διαφοράς* («των δικαστικών διαδικασιών»), ενώ η παρέκκλιση που προβλέπει η οδηγία 2003/4 συνδέεται με τη διάρκεια μιας *δραστηριότητας* («δημόσια διοικητικά καθήκοντα», αφενός, ή [φορείς που ενεργούν υπό] «δικαστική ιδιότητα», αφετέρου). Φορέας ή όργανο που ενεργεί κατά τα λοιπά υπό δικαστική ιδιότητα δεν παύει, κατ' αρχήν, να το πράττει απλώς και μόνο λόγω της παρόδου του χρόνου. Τα στρώματα σκόνης που καλύπτουν έναν φάκελο δικογραφίας δεν τον καθιστούν, δηλαδή, λιγότερο «δικαστικό». Η δικαστική εξουσία δεν αλλάζει ρόλο ούτε παύει να ενεργεί ως τέτοια σε δεδομένα χρονικά σημεία. Όπως το έχει θέσει η γενική εισαγγελέας E. Sharpston, η δράση της υπό αυτή την ιδιότητα «ούτε αρχίζει ούτε τελειώνει χρονικώς» [41].

92. Εν πάση περιπτώσει, πέραν των κανονιστικών επιχειρημάτων σχετικά με τους λόγους για τους οποίους το επιχείρημα περί «χρονικής διάρκειας» δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις εργασίες της δικαστικής εξουσίας, το ίδιο συμπέρασμα προκύπτει και βάσει επιχειρημάτων περισσότερο πρακτικής φύσεως. Βεβαίως, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, φαίνεται ότι δεν αμφισβητείται ότι το «ενεργό στάδιο της διαδικασίας» θα μπορούσε να καλύπτεται από την παρέκκλιση περί «δικαστικής ιδιότητας». Ωστόσο, πώς ακριβώς θα οριοθετηθεί το στάδιο που προηγείται, το ενδιάμεσο «ενεργό» στάδιο και το στάδιο που έπεται; Το αιτούν δικαστήριο εξηγεί ότι, κατά το ιρλανδικό δίκαιο, η έκδοση οριστικής αποφάσεως καθώς και η εκπνοή της προθεσμίας ασκήσεως ενδίκου μέσου ή η έκδοση τελεσίδικης αποφάσεως επί τυχόν ασκηθέντος ενδίκου μέσου δεν ισοδυναμεί κατ' ανάγκην με οριστική περάτωση της σχετικής διαδικασίας ενώπιον των ιρλανδικών δικαστηρίων. Ποιοι κανόνες ισχύουν, επομένως, όσον αφορά τη διαδικασία εισαγωγής της υποθέσεως, την εξακρίβωση της πληρότητας του φακέλου και άλλα

[38] Πρβλ. απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-57/16 P, EU:C:2018:660, σκέψη 84 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[39] Πρβλ. απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 43).

[40] Βλ. απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής (C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, EU:C:2010:541, σκέψεις 130 και 131).

[41] Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, σημείο 73).

διοικητικά καθήκοντα από τα οποία δεν προκύπτει ακόμη «ενεργός» χαρακτήρας της διαδικασίας; Μήπως αυτό το στάδιο δεν συνιστά και αυτό, άραγε, δράση υπό «δικαστική ιδιότητα»; Περαιτέρω, τι θα ισχύει σε περίπτωση αναστολής της διαδικασίας κατά τη διάρκεια της εξετάσεως της υποθέσεως; Ομοίως, μετά την οριστικοποίηση της δικαστικής αποφάσεως, μεσολαβεί φυσικά ορισμένο χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου ετοιμάζεται η δημοσίευσή της. Τίποτα δεν δικαιολογεί την εφαρμογή εν προκειμένω των σχετικών με την πρόσβαση στα έγγραφα διατάξεων της Συμβάσεως του Aarhus ή της οδηγίας 2003/4. Επομένως, σε ποιο στάδιο παύει να υφίσταται η «δικαστική ιδιότητα» του φορέα που καλείται να αποφανθεί επί της υποθέσεως;

93. Όλες αυτές οι σκέψεις υπογραμμίζουν έτι περαιτέρω τα προβλήματα που προκαλούνται όταν κανείς επιχειρήσει να αντικαταστήσει τον αρχικό ορισμό του πεδίου εφαρμογής ενός νομοθετήματος, το οποίο θα έπρεπε θεωρητικώς να είναι σταθερό και ως κάποιον βαθμό αμετάβλητο σε θεσμικό επίπεδο, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του ορισμού που περιέχεται στο άρθρο 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4, με τη λογική μιας χρονικής παρεκκλίσεως που περιλαμβάνεται ως διευκρίνιση ή εξαίρεση στο δεύτερο εδάφιο της διατάξεως αυτής.

94. Στο στάδιο αυτό μπορούν να προστεθούν δύο τελευταίες γενικές παρατηρήσεις.

95. Πρώτον, όσον αφορά τους επιδιωκόμενους σκοπούς, δεν αντιλαμβάνομαι πώς ο σκοπός της αυξήσεως της δημοκρατικής συμμετοχής σε περιβαλλοντικά ζητήματα, τον οποίον πλειστάκις επικαλέστηκε η προσφεύγουσα, θα μπορούσε να ισχύει στην ίδια έκταση για τη δικαστική εξουσία. Όπως υπογραμμίζει η Ιρλανδία, οι νομιμοποιητικές βάσεις της δικαστικής εξουσίας διαφέρουν σε σχέση με εκείνες των λοιπών μορφών κρατικής εξουσίας. Στο πλαίσιο κατ' αντιμωλία διαδικασίας, η αυξημένη νομιμοποίηση δεν συναρτάται προς την πρόβλεψη της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως στη δικογραφία. Αντιθέτως, πηγάζει από τον δομημένο νομικό λόγο, ο οποίος, όπου χρειάζεται, εκφέρεται στο πλαίσιο δημόσιας επ' ακροατηρίου συζητήσεως και τον οποίον απηχεί η δικαστική απόφαση. Η οδηγία 2003/4 ουδόλως είχε ως αντικείμενο τη μεταβολή της κατ' αντιμωλία συζητήσεως η οποία χαρακτηρίζει τη δικαστική διαδικασία.

96. Δεύτερον, πιστεύω επίσης ότι ούτε η οδηγία 2003/4, αλλά ούτε και η Σύμβαση του Aarhus, αποσκοπούσε να προβλέψει ότι η ενδεχόμενη απλή κατοχή εγγράφων σχετικών με το περιβάλλον θα οδηγούσε άνευ ετέρου σε υποχρέωση γνωστοποιήσεως. Αν ίσχυε κάτι τέτοιο, κάθε υπηρεσία πληροφορικής δημόσιας αρχής ή τρίτος, συμπεριλαμβανομένων ενδεχομένως και των εθνικών φορέων ασφαλείας, θα υποχρεούτο να δημοσιοποιεί, κατόπιν σχετικού αιτήματος, τις «περιβαλλοντικές πληροφορίες» τις οποίες κατέχει, υπό τη μόνη επιφύλαξη των εξαιρέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 της Συμβάσεως του Aarhus και της οδηγίας 2003/4, χωρίς ωστόσο να διαδραματίζει κανένα ρόλο στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων την οποία αφορούν οι πληροφορίες αυτές. Τούτο θα υπονόμευε, εξάλλου, τον ίδιο τον στόχο της αυξημένης συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων *στον τομέα του περιβάλλοντος*[42]. Πράγματι, δεδομένου ότι την απόφαση εκδίδει η διοικητική αρχή, δεν είναι σαφές πώς θα μπορούσε να συμβάλει στην εξέλιξη της ως άνω διαδικασίας η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που ενδεχομένως περιέχονται στις δικογραφίες[43]. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο αν αναλογιστεί κανείς ότι η περιορισμένη παροχή προσβάσεως θα οδηγούσε σε μια κάποια ασυμμετρία πληροφορήσεως *εντός* του «κοινού»[44]. Κατά συνέπεια, οι «περιβαλλοντικές

[42] Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2003/4 και προοίμιο της Συμβάσεως του Aarhus.

[43] Βλ. απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 40).

[44] Πρβλ. αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2003/4. Οι εκτιμήσεις αυτές προηγούνται της ενδεχόμενης επιρροής στις εργασίες των δημόσιων αρχών κατά την έννοια του άρθρου 4, στοιχείο α', της Συμβάσεως του Aarhus και του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/4.

πληροφορίες», αν και εφόσον όντως υπάρχουν, πρέπει είτε να προέρχονται από τη δημόσια αρχή η οποία βρίσκεται στο επίκεντρο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, είτε να περιλαμβάνονται στο σκεπτικό μιας δημόσιας δικαστικής αποφάσεως.

### *Γ. Η υπό κρίση υπόθεση*

97. Όπως προκύπτει από τα προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, τα δικαστήρια ενεργούν κατ' αρχήν υπό δικαστική ιδιότητα, εκτός αν ασκούν, όσον αφορά συγκεκριμένη δραστηριότητα, δημόσια διοικητικά καθήκοντα κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας 2003/4. Αντιθέτως, όσον αφορά το σύνολο των δραστηριοτήτων τις οποίες ασκούν υπό δικαστική ιδιότητα, οι οικείοι φορείς ή όργανα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας.

98. Αυτή είναι η γενική απάντηση. Ωστόσο, η ιδιαιτερότητα της υπό κρίση υποθέσεως έγκειται στο ότι, μολονότι η προσφεύγουσα υπέβαλε το αίτημα προσβάσεως στο High Court (ανώτερο δικαστήριο), τα επίμαχα έγγραφα βρίσκονταν, λόγω του θεσμικού πλαισίου της ιρλανδικής δικαιοσύνης, στην κατοχή της Υπηρεσίας Δικαστηρίων [45].

99. Επομένως, πρέπει τώρα να επανέλθω [46] στον συγκεκριμένο αυτόν θεσμικό σχεδιασμό, θέτοντας το ερώτημα αν η Υπηρεσία Δικαστηρίων, όργανο διακριτό σε σχέση με τα εθνικά δικαστήρια, μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην έννοια της «δημόσιας αρχής» όταν κατέχει τις δικογραφίες περατωθεισών υποθέσεων.

100. Η Υπηρεσία Δικαστηρίων, ο καθού και η Ιρλανδία διευκρινίζουν ότι η Υπηρεσία Δικαστηρίων είναι ανεξάρτητος ιδιωτικός φορέας που εδρεύει στην Ιρλανδία και είναι επιφορτισμένος με την τήρηση και τη φύλαξη του αρχείου δικογραφιών των εθνικών δικαστηρίων.

101. Μολονότι πρόκειται πράγματι για ζήτημα εθνικού δικαίου, από τα παραπάνω προκύπτει ότι, από πλευράς θεσμικού πλαισίου, η Υπηρεσία Δικαστηρίων, ένας *ιδιωτικός φορέας* βάσει του ιρλανδικού δικαίου, δεν φαίνεται να αποτελεί μέρος της «κυβερνήσεως ή άλλης δημόσιας διοικήσεως», για τους σκοπούς του άρθρου 2, σημείο 2, στοιχείο α' της οδηγίας 2003/4. Δεδομένου ότι τα καθήκοντά της δεν είναι τέτοια ώστε να θεωρηθεί ότι «εκτελεί δημόσια διοικητικά καθήκοντα δυνάμει του εθνικού δικαίου» [47], κατά την έννοια της νομολογίας [48], φαίνεται ότι ο εν λόγω φορέας δεν εμπίπτει ούτε στον ορισμό του άρθρου 2, σημείο 2, στοιχείο β', της ίδιας οδηγίας. Τούτο συμβαίνει σε θεσμικό επίπεδο· όσον αφορά τα συγκεκριμένα καθήκοντα, η απάντηση συνδέεται λογικά με τη φύση της διαχειρίσεως των δικαστικών φακέλων.

102. Ως εκ τούτου, μένει μόνο το άρθρο 2, σημείο 2, στοιχείο γ', της οδηγίας 2003/4, το οποίο αφορά «οποιοδήποτε […] νομικό πρόσωπο που ασκεί καθήκοντα ή αρμοδιότητες δημόσιας αρχής, ή παρέχει δημόσιες υπηρεσίες, σχετικά με το περιβάλλον, υπό τον έλεγχο φορέα ή προσώπου που εμπίπτει στα στοιχεία α) ή β)».

45 Βλ. σημεία 12 και 13 των παρουσών προτάσεων.

46 Βλ. σημεία 22 έως 25 των παρουσών προτάσεων.

47 Τουλάχιστον υπό το πρίσμα της ερμηνείας του εθνικού δικαίου την οποία επικαλέστηκε ο καθού στην υπόθεση CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, σ. 3.

48 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

103. Κατ' ουσίαν, η τελευταία αυτή διάταξη σκοπεί να καλύψει την περίπτωση φυσικών ή νομικών προσώπων που αναλαμβάνουν δημόσια καθήκοντα υπό τον έλεγχο δημόσιου φορέα ή οργάνου. Επομένως, φορείς οι οποίοι κατά τα λοιπά εμπίπτουν στο στοιχείο α' ή β' της ως άνω διατάξεως δεν μπορούν να «αποφύγουν» την ένταξή τους στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4 αναθέτοντας τα διοικητικά καθήκοντά τους σε άλλον φορέα, ακόμη και αν ο τελευταίος είναι ιδιωτικού δικαίου.

104. Επιβάλλεται, βεβαίως, η επισήμανση ότι δεν υπάρχουν ενδείξεις, ούτε άλλωστε το υπαινίσσομαι, ότι η Ιρλανδία είχε τέτοια πρόθεση κατά τη σύσταση της Υπηρεσίας Δικαστηρίων. Η επιλογή του τόπου φύλαξης των δικογραφιών εκκρεμών ή περατωθεισών υποθέσεων εναπόκειται εξ ολοκλήρου στα εθνικά συστήματα των κρατών μελών. Εξηγώ, απλώς, ότι η τρίτη περίπτωση που προβλέπει ο νομοθέτης καλύπτει κάθε «ανάθεση» σε τρίτους, ιδιωτικούς ή δημόσιους φορείς, προκειμένου να ελέγχεται η ανάθεση δραστηριοτήτων.

105. Εντούτοις, αυτό που έχει σημασία είναι το γεγονός ότι, προκειμένου να εμπίπτει [μια κατάσταση] στο στοιχείο γ', ο ίδιος ο «εξουσιοδοτών» και οι «δραστηριότητές» του πρέπει να εμπίπτουν στα στοιχεία α' και β' του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4. Πράγματι, ο «εξουσιοδοτούμενος» πρέπει να αντλεί την εξουσία του από τον εξουσιοδοτούντα προκειμένου να εμπίπτει [στο εν λόγω στοιχείο γ'].

106. Όπως εξήγησα στα προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, τα δικαστήρια δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/4 παρά μόνον όταν ενεργούν υπό διοικητική ιδιότητα. Η τήρηση δικαστικού αρχείου και η διαχείριση των δικογραφιών ασφαλώς και δεν σχετίζονται με διοικητική ιδιότητα, τουναντίον συνιστούν δραστηριότητες δικαιοδοτικής φύσεως. Επομένως, στο μέτρο που τούτο αποδεικνύεται, ο «εξουσιοδοτών», εν προκειμένω το High Court (ανώτερο δικαστήριο), δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, στο οποίο δεν θα εμπίπτει ούτε και ο υπ' αυτού εξουσιοδοτούμενος όσον αφορά τέτοιου είδους δραστηριότητα, εφόσον η τελευταία διατηρεί τον χαρακτήρα της.

107. Τούτο φαίνεται να συμβαίνει εν προκειμένω. Όπως εξηγεί το αιτούν δικαστήριο παραπέμποντας σε εκτεταμένη νομολογία, στη νομοθεσία, στους κανόνες και στις πρακτικές οδηγίες, η Υπηρεσία Δικαστηρίων δεν ασκεί καμία αυτοτελή λειτουργία κατά την κατοχή και την τήρηση της δικογραφίας. Εκτελεί τις δραστηριότητές της αποκλειστικώς για λογαριασμό, και υπό τον έλεγχο, της δικαστικής εξουσίας[49]. Ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατή η εκ μέρους της άσκηση των δραστηριοτήτων της κατά τρόπο που να επηρεάζεται η δράση των δικαστηρίων[50]. Ο έλεγχος αυτός δεν παύει με την περάτωση της ένδικης διαδικασίας[51]. Από τις πληροφορίες που διαβίβασε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι η Υπηρεσία Δικαστηρίων, μολονότι αποτελεί διακριτό φορέα, ελάχιστα διαφέρει, όσον αφορά τη λειτουργία της, από ένα εσωτερικό τμήμα φύλαξης ή ένα μητρώο που εντάσσεται στο ίδιο θεσμικό πλαίσιο με ένα δικαστήριο. Ως εκ τούτου, οι δραστηριότητές της φύλαξης, αρχειοθέτησης και διαχείρισης των δικογραφιών, εν πάση περιπτώσει, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

108. Επομένως, ο καθοριστικός εν τέλει παράγοντας είναι η φύση της ασκούμενης δραστηριότητας και όχι κατ' ανάγκην το ακριβές θεσμικό πλαίσιο ενός κράτους μέλους. Τυχόν αντίθετο συμπέρασμα θα καθιστούσε το μάλλον τυπικό, οργανικό κριτήριο της τοποθεσίας αποθηκεύσεως και διαχειρίσεως των φακέλων το καθοριστικό στοιχείο για τη δυνατότητα

[49] Όπως εξήγησε ο καθού στο πλαίσιο της αποφάσεώς του στην υπόθεση CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service), σ. 5 έως 6. Βλ. και δικαστή Baker σε BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, σκέψεις 68 και 71.

[50] Όπως φαίνεται να προβλέπεται στο άρθρο 9 του Courts Service Act 1998 (νόμου του 1998 περί της Υπηρεσίας Δικαστηρίων).

[51] Βλ. υπόθεση CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, σ. 6.

εφαρμογής της οδηγίας 2003/4. Εξάλλου, πέραν του ενδεχόμενου να ωθήσει στην υιοθέτηση συγκεκριμένης στρατηγικής για τη διαμόρφωση των εθνικών θεσμικών πλαισίων, μια τέτοια προσέγγιση ουδόλως διασφαλίζει την ανάγκη ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής της οδηγίας 2003/4 και της Συμβάσεως του Aarhus [52].

## *Δ. Υστερόγραφο*

109. Τέλος, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζουν η προσφεύγουσα και η Επιτροπή, το ανωτέρω συμπέρασμα δεν καθιστά αδύνατη την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές όντως περιλαμβάνονται στη δικογραφία. Αποδεικνύει, απλώς, ότι το συγκεκριμένο νομοθέτημα που επικαλέσθηκε η προσφεύγουσα δεν είναι το κατάλληλο όχημα για την απόκτηση προσβάσεως. Το νομοθέτημα αυτό δεν ρυθμίζει το είδος της προσβάσεως που αιτείται η προσφεύγουσα. Εντούτοις, αυτό δεν αποκλείει φυσικά το να μην είναι πλέον διαθέσιμες οι συνήθεις δίοδοι για την απόκτηση της προσβάσεως αυτής.

110. Πρώτον, υπάρχουν οι εθνικοί κανόνες σχετικά με την πρόσβαση στους δικαστικούς φακέλους και τα έγγραφα της δικογραφίας. Ασφαλώς δεν είναι δική μου αρμοδιότητα να σχολιάσω τους κανόνες αυτούς, επισημάνθηκε ωστόσο ότι η διαφάνεια στην απονομή δικαιοσύνης συνιστά αρχή του ιρλανδικού (συνταγματικού) δικαίου [53]. Βεβαίως, όπως εξήγησαν οι παρεμβαίνοντες στην υπό κρίση υπόθεση, δεν φαίνεται να υπάρχει ομοφωνία στη νομολογία των ιρλανδικών δικαστηρίων σχετικά με το ζήτημα κατά πόσον τρίτοι δύνανται να ζητήσουν πρόσβαση σε έγγραφα βάσει αυτής της διαδικασίας. Εντούτοις, το ζήτημα αυτό εμπίπτει στο εθνικό δίκαιο και εναπόκειται αποκλειστικά στα ιρλανδικά δικαστήρια να αποφανθούν επ' αυτού. Από απόψεως δικαίου της Ένωσης, το ζήτημα αυτό ουδόλως αποτελεί στοιχείο που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία της οδηγίας 2003/4.

111. Δεύτερον, η εθνική διοικητική αρχή που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη απόφαση (ή τις προσβαλλόμενες αποφάσεις), η οποία εν συνεχεία ελέγχεται από τα εθνικά δικαστήρια, εξακολουθεί βεβαίως να υπόκειται στους κανόνες της οδηγίας 2003/4 σχετικά με την πρόσβαση σε «περιβαλλοντικές πληροφορίες», όπως έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο μέσω των εθνικών κανονιστικών πράξεων AIE. Για τους σκοπούς της αποφάσεως στην οποία βασίστηκε η υπόθεση Balz & Anor v An Bord Pleanála, αντιλαμβάνομαι ότι τούτο έγινε είτε από το συμβούλιο της Κομητείας του Cork (ως τοπική πολεοδομική υπηρεσία) είτε από την An Bord Pleanála (ως ελέγχουσα αρχή). Μολονότι η εκτίμηση αυτή εναπόκειται φυσικά στα εθνικά δικαστήρια, μπορεί ευλόγως να υποτεθεί ότι τα ως άνω όργανα εμπίπτουν πιθανότατα στους ορισμούς που περιλαμβάνονται, αντιστοίχως, στα στοιχεία α′ και β′ του άρθρου 2, σημείο 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4.

112. Με την τελευταία αυτή επισήμανση δεν υποστηρίζω ότι οι νόμοι των κρατών μελών θα πρέπει να αναπαράγουν τη, μη ικανοποιητική, κατάσταση που ισχύει κατά τη γνώμη μου στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, να χρειάζεται οι ιδιώτες να απευθύνονται σε θεσμικό φορέα που είναι διάδικος στη σχετική δίκη προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση σε στοιχεία του δικαστικού φακέλου [54]. Ωστόσο, σε περιπτώσεις όπως η υπό κρίση υπόθεση, το αίτημα προσβάσεως σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που αφορούν τη λήψη αποφάσεων για περιβαλλοντικά θέματα μπορεί, στην πραγματικότητα, να υποβληθεί στα όργανα τα οποία

[52] Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 50).

[53] Βλ., συναφώς, π.χ. απόφαση του δικαστή J. Hogan στην υπόθεση Allied Irish Bank plc v Tracey (No 2), [2013] IEHC 242, σκέψεις 21 έως 23.

[54] Βλ. απόφαση της 18ης Ιουλίου 2017, Επιτροπή κατά Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, σκέψεις 54 έως 55).

όντως λαμβάνουν τις αποφάσεις περί σχεδιασμού και επανεξετάσεως. Τούτη ακριβώς τη στόχευση έχουν, τουλάχιστον κατά την, ίσως υπερβολικά στενή, εκ μέρους μου θεώρηση της διαδικασίας, η οδηγία 2003/4 και η Σύμβαση του Aarhus: να είναι δυνατή η απόκτηση πληροφοριών από τους ιδιώτες και ενδεχομένως, κατ' επέκταση, η άσκηση επιρροής επί της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων *στο στάδιο* κατά το οποίο αυτή λαμβάνει όντως χώρα.

113. Εξακολουθώ να εκτιμώ ότι, κατ' αρχήν, δεν υπάρχει κανένας λόγος να μην επιτραπεί σε *οποιονδήποτε* ενδιαφερόμενο η πρόσβαση σε φάκελο *περατωθείσας υποθέσεως*, εκτός αν συντρέχουν, στην εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση, σαφείς και επιτακτικοί λόγοι κατά της ως άνω γνωστοποιήσεως[55]. Η διαφάνεια της δικαστικής εξουσίας ενισχύει τη νομιμοποίηση των δικαιοδοτικών οργάνων συνολικά και βελτιώνει την ποιότητα της δικαιοσύνης[56].

114. Εντούτοις, εξίσου σημαντική αρχή είναι η αρχή της δοτής αρμοδιότητας και η επιταγή ερμηνείας ενός νομοθετήματος εντός των ορίων του νοήματος που θα μπορούσε ευλόγως να έχει. Ερμηνευόμενη κατ' αυτόν τον τρόπο, η οδηγία 2003/4 σιωπά εντελώς, κατά τη γνώμη μου, όσον αφορά την πρόσβαση σε δικαστικούς φακέλους. Η ρύθμιση του ζητήματος αυτού εναπόκειται στο εθνικό δίκαιο. Ίσως κάποτε η πρόσβαση αυτή να ρυθμιστεί από το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, μέχρι τότε, η βεβιασμένη επιβολή τροποποιήσεως του εθνικού δικαίου ή των εθνικών πρακτικών όσον αφορά την πρόσβαση στις δικογραφίες περατωθεισών υποθέσεων μέσω μιας αφύσικης διεύρυνσης της εμβέλειας νομοθετήματος της Ένωσης το οποίο έχει σχεδιαστεί για διαφορετικό σκοπό, ίσως δεν είναι ο καλύτερος τρόπος να προχωρήσει κανείς, και σίγουρα όχι το Δικαστήριο.

## V. Πρόταση

115. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία) ως εξής:

Το άρθρο 2, σημείο 2, της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, έχει την έννοια ότι ο έλεγχος της προσβάσεως στις δικογραφίες, είτε διενεργείται από δικαστήριο, ήτοι από όργανο τυπικώς ενταγμένο στη δικαστική εξουσία, είτε από ιδιωτικό φορέα που έχει συσταθεί για τον ίδιο σκοπό και ενεργεί για λογαριασμό και υπό τον έλεγχο της δικαστικής εξουσίας, συνιστά δραστηριότητα που δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής.

[55] Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

[56] Όπ.π. (σημεία 93 έως 104 και 118 έως 142).