Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 3. december 2020 [1]

Sag C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
mod
Commissioner for Environmental Information,
procesdeltager:
Courts Service of Ireland

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (ret i første instans, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – aktindsigt i miljøoplysninger, der er i offentlige myndigheders besiddelse – Århuskonventionen – direktiv 2003/4/EF – begrebet »udøvelse af dømmende myndighed««

I. Indledning

1. Friends of the Irish Environment Ltd er en ikke-statslig organisation. Den anmodede om aktindsigt for tredjemand i sagsakter i en afsluttet sag vedrørende tildelingen af en byggetilladelse til opførelsen af vindmøller i County Cork (Irland). Der blev givet afslag på denne anmodning. Det fremgik af afslaget, at den institution, der var i besiddelse af sagsakterne, hvilket i henhold til national ret var Courts Service of Ireland, besad dem i egenskab af en »dømmende myndighed« på vegne af retsvæsenet. Når den handlede i denne egenskab, var denne institution ikke en »offentlig myndighed« som omhandlet i direktiv 2003/4/EF [2].

2. Det er i denne forbindelse, at High Court (ret i første instans, Irland) ønsker at få fastlagt anvendelsesområde for begrebet »dømmende myndighed« med henblik på at definere begrebet »offentlig myndighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4. Det spørgsmål, der mere generelt er opstået, vedrører, i hvilket omfang retterne er genstand for de forpligtelser, der pålægges ved dette direktiv, og følgelig tilsvarende er genstand for de forpligtelser, der pålægges ved Århuskonventionen, til efter anmodning at give aktindsigt i miljøoplysninger til offentligheden?

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EFT 2003, L 41, s. 26).

II. Retsforskrifter

A. International ret

3. Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (herefter »Århuskonventionen«) er en international konvention, der har til formål at give offentligheden rettigheder og pålægge dens signatarer og deres offentlige myndigheder forpligtelser for så vidt angår adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Den blev undertegnet af det dagældende Europæiske Fællesskab i 1998 og blev efterfølgende godkendt ved Rådets afgørelse 2005/370/EF[3].

4. Følgende fremgår i uddrag af konventionens præambel:

»som sigter mod således at fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen og styrke offentlighedens støtte til beslutninger, der vedrører miljøet,

som erkender det ønskelige i gennemsigtighed i alle dele af den offentlige administration og opfordrer lovgivende forsamlinger til at anvende principperne i denne konvention i deres eget arbejde«.

5. Århuskonventionens artikel 2 definerer udtrykket »offentlig myndighed« som følger:

»a) offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer

b) fysiske eller juridiske personer, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i relation til miljøet

c) enhver anden fysisk eller juridisk person, der har offentlige forpligtelser eller funktioner eller udfører offentlige tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b)

d) institutioner, der henhører under en regional organisation for økonomisk integration, jf. artikel 17, og som er part i denne konvention.

Organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, er ikke omfattet af denne definition«.

B. EU-retten

6. Direktiv 2003/4 erstattede Rådets direktiv 90/313/EØF[4] med henblik på at bringe EU-retten i overensstemmelse med ordlyden af Århuskonventionen og at fjerne uoverensstemmelser mellem medlemsstaternes lovgivninger vedrørende adgang til miljøoplysninger, som offentlige myndigheder ligger inde med[5].

3 – Rådets afgørelse af 17.2.2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005, L 124, s. 1) (herefter »afgørelsen om Århuskonventionen«).

4 – Rådets direktiv af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT 1990, L 158, s. 56).

5 – Sjette og syvende betragtning til direktiv 2003/4.

7. I henhold til artikel 1 i direktiv 2003/4 er formålet med direktivet for det første »at sikre retten til adgang til miljøoplysninger, som er i de offentlige myndigheders besiddelse, eller opbevares for dem, samt opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret« og for det andet »at sikre, at miljøoplysninger som en selvfølge gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden«.

8. I henhold til direktivets artikel 2, nr. 2), forstås ved:

»»Offentlige myndigheder«:

a) statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan,

b) enhver fysisk eller juridisk person, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet, og

c) enhver fysisk eller juridisk person, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b).

Medlemsstaterne kan bestemme, at denne definition ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed. Medlemsstaterne kan, hvis deres forfatningsmæssige bestemmelser på datoen for direktivets udstedelse ikke indeholder en adgang til klage og domstolsprøvelse som omhandlet i artikel 6, udelukke disse organer og institutioner fra denne definition.«

C. National ret

9. European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 (S.I. nr. 133 fra 2007 og S.I. nr. 309 fra 2018) (Regulations 2007-2018 om De Europæiske Fællesskaber (Adgang til miljøoplysninger)) (herefter »AIE Regulations«) gennemfører bestemmelserne i direktiv 2003/4 i irsk ret. Regulation 3(1) i AIE Regulations gennemfører i det væsentlige direktivets artikel 2, nr. 2).

10. I henhold til Regulation 3(2) i AIE Regulations udelukker Irland »ethvert organ, der udøver dømmende eller lovgivende myndighed« fra definitionen af »offentlig myndighed«.

III. De faktiske omstændigheder, forhandlingerne og det præjudicielle spørgsmål

11. High Court (ret i første instans) afsagde den 25. februar 2016 dom i sagen Balz & Heubach v An Bord Pleanála ([2016] IEHC 134). Denne sag omhandlede en anfægtelse af et offentligt organs afgørelse om tildeling af byggetilladelse til opførelse af vindmøller i County Cork (Irland).

12. Den 9. juli 2016 skrev Friends of the Irish Environment (herefter »sagsøgeren«) til Central Office of the High Court (High Courts (ret i første instans) justitskontor) og anmodede om kopi af skriftvekslingen, de edsvorne erklæringer, bilag og de skriftlige indlæg, der var indgivet af samtlige parter, samt afsagte retsafgørelser i denne sag (herefter »sagsakterne«). Anmodningen blev indgivet i henhold til Århuskonventionen, direktiv 2003/4 og AIE Regulations. På tidspunktet for den nævnte anmodning verserede der ikke nogen appel af dommen i sagen Balz & Heubach v An Bord Pleanála.

13. Administrationen af High Courts justitskontor er overdraget til en justitssekretær, der udpeges af Courts Service of Ireland (de irske domstoles tjenester, herefter »Courts Service«). Efter høring af High Courts (ret i første instans) præsident meddelte Courts Service den 13. juli 2016 afslag på sagsøgerens anmodning. Den baserede bl.a. dette afslag på den omstændighed, at AIE Regulations ikke omfattede »retslige procedurer eller retlige dokumenter, der er indgivet under retssager«.

14. Den 18. juli 2016 anmodede sagsøgeren Courts Service om at foretage en prøvelse af denne afgørelse. Da sagsøgeren ikke modtog noget svar inden for en given frist, var denne berettiget til at indgive en klage til Commissioner for Environmental Information (kommissæren for miljøoplysninger, herefter »sagsøgte«). Sagsøgeren indgav klagen den 15. september 2016.

15. Den 19. juni 2017 skrev sagsøgte til sagsøgeren og anførte, at der allerede var blevet truffet en afgørelse i en tilsvarende sag (sag CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service). Idet det blev fremhævet, at hver enkelt sag skulle realitetsbehandles, anmodede sagsøgte sagsøgeren om at identificere en grund til, hvorfor den skulle nå til et andet resultat for så vidt angår dens anmodning om aktindsigt i sagen Balz & Heubach v An Bord Pleanála.

16. Sagsøgeren meddelte i svar af 26. juli 2017 grundene til, at klagen var blevet fastholdt.

17. Sagsøgte forkastede den 31. juli 2017 klagen. Sagsøgte konkluderede, at Courts Service var i besiddelse af de akter, der var genstand for anmodningen, herunder i sagsakterne i afsluttede retssager i sin egenskab af »dømmende myndighed« på vegne af retsvæsenet. Courts Service var følgelig ikke en »offentlig myndighed« som omhandlet i Regulation 3(1) i AIE Regulations.

18. Sagsøgeren anlagde derefter sag til prøvelse af denne afgørelse ved High Court (ret i første instans). Det er sagsøgerens opfattelse, at undtagelsen for organer eller institutioner, der optræder som »dømmende myndighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 og gennemført i Regulation 3(1) i AIE Regulations, ikke omfatter sagsakterne i afsluttede sager.

19. Idet High Court (ret i første instans) nærer tvivl om den korrekte fortolkning af artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4, har retten besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse:

»Er kontrol med aktindsigt i sagsakter i sager, hvor der er afsagt endelig dom, hvor fristen for appel er udløbet, og der ikke verserer en appel eller er fremsat en anmodning om genoptagelse, men hvor genoptagelse under særlige omstændigheder er mulig, udøvelse af dømmende myndighed som omhandlet i artikel 2, [nr. 2)], i [direktiv 2003/4]?«

20. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren, sagsøgte, Courts Service, Irland og den polske regering samt Kommissionen. Disse parter har endvidere afgivet mundtlige indlæg i et retsmøde, der blev afholdt den 16. september 2020.

IV. Bedømmelse

21. Nærværende forslag til afgørelse er opdelt som følger: Jeg vil indlede med at foretage en behandling af anvendelsesområdet for artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 (under A). Jeg vil dernæst foretage en behandling af spørgsmålet om, hvornår en »offentlig myndighed« handler i egenskab af »dømmende myndighed« (under B). Jeg vil i dette lys dernæst tage stilling til det spørgsmål, der er rejst af den forelæggende ret (under C). Jeg vil endelig slutte ved at fremføre en række betragtninger om den bredere sammenhæng (under D).

22. Den foreliggende sag omhandler et ganske specifikt organ i en medlemsstat: Courts Service. I de indlæg, der er indgivet til Domstolen, beskriver organet sig selv som »et organ med retsevne og en funktion, der er helt forskellig og adskilt« fra irske retskontorer. Dets aktiviteter omfatter opbevaring, arkivering og administration af sagsakter i (verserende eller afsluttede) sager.

23. Den omstændighed, at den foreliggende sag omhandler en ikke helt sædvanlig institutionel struktur i en medlemsstat, hvor de nationale retter bistås af et privat organ, der er oprettet med henblik på visse specifikke formål, bør ikke ændre den omstændighed, at det rejste spørgsmål er af generel karakter. Administrationen af sagsakter, hvad enten der er tale om verserende eller afsluttede sager, kan i de forskellige medlemsstater være overdraget til forskellige organer, hvis opgaver spænder fra direkte administration og opbevaring af sagsakterne hos den enkelte ret, til sager, der administreres centralt af andre institutioner. Disse sidstnævnte institutioner kan dernæst spænde fra justitsministeriet eller National Council of the Judiciary (det nationale råd for retsvæsenet) til andre bemyndigede organer eller institutioner. Der kan endda være tale om en institutionel kompetence, der er afhængig af sagsakternes status, hvor de verserende sager administreres af retterne selv, mens afsluttede sager efter noget tid overføres til en central opbevaringsfacilitet.

24. Der er med andre ord mange facetter til administrationen af sagsakter. Dette er grunden til, at det vil være uhensigtsmæssigt at tage stilling til den foreliggende sag og de spørgsmål, der rejses i forbindelse med den, ved en detaljeret og teknisk drøftelse af den status, som Courts Service har (i det væsentlige i national ret) og den særlige stilling, som Courts Service indtager inden for det nationale retsvæsen. Dette kommer spørgsmål i anden række.

25. Det primære spørgsmål, som der skal tages stilling til i den foreliggende sag, er, hvad den nærmere karakter af administrationen af sagsakter (nærmere bestemt typen og karakteren af denne aktivitet) er i opbygningen af direktiv 2003/4, og hvorvidt denne kan kvalificere som udøvelse af »dømmende myndighed«, i den første fase, *uagtet specifikt hvilket organ* i medlemsstaten der udøver den. Det, der imidlertid er gemt i dette spørgsmål, er et helt andet forhold: Hvordan står præciseringen (eller undtagelsen) for så vidt angår »dømmende myndigheder« i artikel 2, nr. 2), andet afsnit, i direktiv 2003/4 i forhold til den primære del af definitionen af »offentlig myndighed« i litra a)-c) i første afsnit af netop denne bestemmelse? Hvilke organer eller dele af medlemsstaternes strukturer skal være omfattet af direktiv 2003/4? Her når man til det afgørende element i den foreliggende sag: Er retterne »offentlige myndigheder« som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 2), således at de potentielt er omfattet af forpligtelsen til at give aktindsigt i »miljøoplysninger« i henhold til artikel 1, stk. 1, og artikel 3 i direktiv 2003/4?

26. Det er nødvendigt at åbne denne definitoriske Matryoshka på samme måde, som man ville åbne enhver anden russisk dukke: lag efter lag, hvilket er en indsats, som jeg nedenfor vil foretage en nærmere behandling af.

A. Anvendelsesområdet for artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4

27. Artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 fastlægger definitionen af »offentlig myndighed«. I bestemmelsens første afsnit, litra a) og b), fastsættes de organer og institutioner i staten, som de forpligtelser, der påhviler »offentlige myndigheder«, skal finde anvendelse på. Disse kredser rundt om begrebet »statslig« i litra a) og personer, »der udøver offentlige administrative funktioner […] i forbindelse med miljøet« i litra b). I litra c) indeholder direktivet dernæst en »opsamlingsbestemmelse« for enhver »fysisk eller juridisk person, […] som er underlagt kontrol af et organ eller en person«, der er omfattet af litra a) eller b).

28. Strukturen for denne definition i første afsnit følger således en positiv liste over enheder. Denne liste efterfølges af andet afsnit, der i første punktum fastsætter en undtagelse fra anvendelsesområdet i direktivet for organer eller institutioner, »når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed«. I andet afsnit kan organer og institutioner, der handler i denne egenskab, dernæst under visse omstændigheder ligeledes være udelukket fra anvendelsesområdet for bestemmelserne om retlig prøvelse i direktivet.

29. Samtlige parter i hovedsagen er enige om, at kontrol af sagsakterne, så længe en retssag verserer, indebærer udøvelsen af »dømmende myndighed«. Så længe sagsakterne fortsat er »åbne«, vil retterne følgelig være undtaget fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/4.

30. Det spørgsmål, der er genstand for sagen, er, hvorvidt Courts Service er i besiddelse af sagsakterne i egenskab af en »dømmende myndighed«, efter at der er truffet en endelig afgørelse, og alle appelmuligheder er udtømt. Såfremt dette er tilfældet, vil disse akter falde uden for anvendelsesområdet for direktiv 2003/4.

31. Idet sagsøgeren har påberåbt sig Flachglas Torgau-dommen [6], har sagsøgeren anført, at begrebet »offentlig myndighed« i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 bør anses for at omfatte i det væsentlige samtlige organer eller institutioner i staten med forbehold af, at funktionen bliver udført på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt bliver indgivet. I henhold til denne fortolkning har første punktum i andet afsnit med andre ord forrang frem for enhver strukturel fastlæggelse i henhold til første afsnit. Efter sagsøgerens opfattelse er enhver aktivitet hos en »dømmende myndighed« genstand for en tidsmæssig begrænsning i den forstand, at organer eller institutioner kun kan anses for at være udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/4, så længe de kan anses for faktisk at handle i denne egenskab. Kommissionen deler i det store hele denne holdning, men anbefaler en »bedømmelse fra sag til sag« af den enkelte anmodning om aktindsigt.

32. Sagsøgte, Courts Service, Irland og den polske regering har støttet en fortolkning, der i det væsentlige ville udgøre en ganske »institutionel« tilgang til definitionen af det omhandlede organ. Første afsnit og første punktum i andet afsnit vil skulle sammenholdes med den institutionelle definition i første afsnit. I henhold til denne definition vil retter som institutioner derfor altid være undtaget fra første afsnit og følgelig anvendelsesområdet for direktiv 2003/4, eftersom de altid handler som »dømmende myndighed«.

33. Selv om det ikke udtrykkeligt blev anført af nogen af sagens parter, er der endvidere en tredje mulighed, der nuancerer den institutionelle tilgang en anelse. Dette er en fortolkning, der giver mulighed for, at første punktum i andet afsnit umiddelbart kan kvalificere konklusioner for så vidt angår den institutionelle benævnelse i første afsnit som følge af de særlige aktiviteter hos det omhandlede organ på et bestemt tidspunkt. Denne fortolkning bør følgelig primært defineres som institutionel med en funktionel justering eller korrektion.

34. Der synes således at være tre mulige fortolkninger af begrebet »dømmende myndighed« i artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4, hvilken følgelig ligeledes vil finde anvendelse på alle definitioner i direktivets artikel 2, nr. 2): en fortolkning af dette begreb, der er i) »ren funktionel«, ii) »primært institutionel« og iii) »institutionel med en funktionel korrektion«.

35. Der skal med henblik på at foreslå, hvilken af disse tre tilgange der bør foretrækkes, tages stilling til en række punkter, der logisk set skal behandles først. Hvad er for det første præcist forholdet mellem artikel 2, nr. 2), første og andet afsnit, i direktiv 2003/4 (under 1)? Dette kræver en bedømmelse af logikken bag og strukturen af første afsnit, før man kan benytte sig af undtagelsen for aktiviteter, der udøves i egenskab af en »dømmende myndighed« i henhold til andet afsnit (under 2). Derefter er det

6 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

nødvendigt at foretage en nærmere behandling af Flachglas Torgau-dommen[7], som samtlige parter har påberåbt sig til støtte for deres (divergerende) fortolkninger af begrebet »dømmende myndighed« (under 3). Først derefter vil jeg kunne drøfte de tre mulige fortolkninger af begrebet »dømmende myndighed« i direktiv 2003/4 (under 4).

1. Forholdet mellem første og andet afsnit

36. Alle parterne i den foreliggende sag har i deres indlæg fokuseret nærmere på fortolkningen af begrebet »dømmende myndighed«. Dette er bestemt forståeligt, eftersom der fokuseres på dette begreb i det spørgsmål, der er forelagt af den forelæggende ret. Begrebet »dømmende myndighed« udgør imidlertid kun en del af den bredere definition af »offentlig myndighed«, der er fastsat i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4. Det optræder som en kvalificering, præcisering eller måske endda ligefrem en undtagelse i bestemmelsens andet afsnit. Det er indledningsvis nødvendigt at drøfte den ikke så tydelige forbindelse mellem første og andet afsnit i direktivets artikel 2, nr. 2).

37. Det er som udgangspunkt nødvendigt at præcisere forholdet mellem første punktum i artikel 2, nr. 2), andet afsnit, i direktiv 2003/4 og andet punktum af dette afsnit. Første punktum i andet afsnit befinder sig i slutningen af en passage, hvori begrebet offentlig myndighed defineres, og hvori der specifikt henvises til første afsnit for at forklare dets anvendelsesområde. Andet punktum i samme afsnit henviser dernæst til første punktum i afsnittet med henblik på at afgrænse anvendelsesområdet for udelukkelsen fra den procedure, der er omhandlet i direktivets artikel 6. Det fremgår imidlertid ikke af den omhandlede bestemmelse, hvordan disse to punktummer skal fortolkes: Er der behov for en isoleret fortolkning i lyset af anvendelsesområdet for første afsnit? Eller skal disse to punktummer, som sagsøgeren har anført i retsmødet, sammenholdes med hinanden med henblik på at fastlægge en overordnet (og styrende) betydning af andet afsnit?

38. Det forekommer mig, at disse to punktummer i artikel 2, nr. 2), andet afsnit, i direktiv 2003/4 bør fortolkes uafhængigt af hinanden.

39. Bortset fra den omstændighed, at de to punktummer i andet afsnit henviser til de samme organer eller institutioner, er der intet bindeled eller tilknytning, der forbinder de to punktummer med hinanden. De omhandler og finder anvendelse på forskellige situationer. Domstolen har desuden allerede præciseret, at andet punktum hverken har til formål eller den virkning at begrænse den mulighed, der gives medlemsstater i første punktum til at udelukke organer og institutioner, der »udøver dømmende eller lovgivende myndighed«, fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/4[8]. Andet punktum har derimod til formål at regulere den specifikke situation, hvor visse nationale myndigheder, hvis afgørelser på datoen for vedtagelsen af direktiv 2003/4 ifølge den gældende nationale lovgivning ikke kunne være genstand for prøvelse i overensstemmelse med direktivets krav. Som Irland bekræftede i retsmødet, opstår denne situation ikke i denne medlemsstat, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

40. Efter denne præcisering af den interne opbygning af andet afsnit er det dernæst nødvendigt at foretage en behandling af forholdet mellem første punktum i andet afsnit (kvalificeringen af en »dømmende myndighed«) og første afsnit i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4. Henset til den systemiske placering i første punktum af andet afsnit er det åbenbart, at dets virkninger afhænger af anvendeligheden af første afsnit. Dvs. at kravet om kvalificering som en »offentlig myndighed« i henhold til første afsnit logisk set opstår *forud* for spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende »offentlige myndighed« drager fordel af den udelukkelse, der er henvist til i første punktum i andet afsnit.

7 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

8 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 48).

41. Det bliver som sådan nødvendigt at afklare logikken bag og opbygningen af artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4. Såfremt retterne, når alt kommer til alt, ikke er omfattet af det anvendelsesområde for »offentlig myndighed«, der er defineret i første afsnit af denne bestemmelse, bliver enhver mulig kvalificering eller de samlede virkninger af andet afsnit af denne definition meningsløs.

2. Er retter »offentlige myndigheder« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4?

42. Sagsøgeren og Kommissionen er af den opfattelse, at retterne (i en medlemsstat) falder inden for definitionen af »offentlig myndighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4.

43. Der skal indledningsvis erindres om, at selv om direktiv 2003/4 muligvis ikke skal anses for en fuldstændig gennemførelse af Århuskonventionen på det tidspunkt, hvor den blev vedtaget, eftersom det gik forud for Den Europæiske Unions godkendelse af Århuskonventionen i 2005, udgør konventionen nu en integreret del af Unionens retsorden [9]. Domstolen har følgelig anerkendt, at medlovgiver ønskede at sikre »forenelighed« mellem direktiv 2003/4 og Århuskonventionen [10]. Der skal med henblik på fortolkningen af direktiv 2003/4 derfor tages hensyn til affattelsen af og formålet med Århuskonventionen [11].

44. Dette betyder i den foreliggende sag, at artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 bør fortolkes i lyset af Århuskonventionens artikel 2, nr. 2). Begge bestemmelser fastlægger en definition af »offentlig myndighed«. De foretager således en enslydende afgrænsning af deres anvendelsesområde. En nærmere gennemgang afslører imidlertid, at dette delvist sker i forskellig grad.

45. Litra a) i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 nævner »statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan«. Litra a) i Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), nævner omvendt »offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer«. Grunden til denne forskel i affattelsen fremgår ikke klart af ordlyden af eller forarbejderne til disse instrumenter.

46. Omvendt er den engelske sprogversion af litra b) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 og Århuskonventionen næsten tro kopier af hinanden. De henviser begge til fysiske eller juridiske personer, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet. Det samme finder anvendelse på en sammenligning af litra c) i begge instrumenter. Her er ordlyden endvidere stort set enslydende. Der nævnes enhver fysisk eller juridisk person, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b). Denne bestemmelse indeholder en bestemmelse om, at der ikke må ske »outsourcing«.

47. For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at der i den engelske sprogversion opstår to andre forskelle i anvendelsesområdet. Det følger for det første af Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), andet afsnit, at i henhold til den positive definition i konventionens artikel 2, nr. 2), er organer eller institutioner, »der handler som dømmende eller lovgivende myndighed«, »ikke omfattet«. Der er med andre ord tale om en *imperativ* form. I artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4

9 – Dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 30).

10 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes femte betragtning til direktiv 2003/4 og den erklæring, der er bilagt afgørelsen om Århuskonventionen.

11 – Dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

anvendes imidlertid den *fakultative* form (»kan bestemme«). Det giver følgelig medlemsstaterne mulighed for inden for deres nationale lovgivning at fastlægge en begrænsning af anvendelsesområdet. Uanset at det ikke er afgørende for den foreliggende sag [12], findes der ingen bestemmelse i Århuskonventionen, der svarer til direktivets artikel 2, nr. 2), andet afsnit, andet punktum.

48. Hvordan berører alt dette spørgsmålet om, hvorvidt retterne som institutioner er omfattet af et af de tre litraer i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4?

49. Ingen af parterne tog egentlig stilling til dette spørgsmål. Sagsøgeren og Kommissionen placerede i retsmødet alene retterne under litra a) som omfattet af en del af anvendelsesområdet for »statslig«. Courts Service har på den anden side forklaret, at retter ikke normalt udøver »statslige funktioner« i udtrykkets sædvanlige betydning, ligesom de ej heller udfører »administrative funktioner […] i forbindelse med miljøet« som omhandlet i litra b) i direktivets artikel 2, nr. 2), første afsnit. Henset til, at litra c) i samme bestemmelse endvidere omfatter enhver person, »som er underlagt kontrol« af et organ som omhandlet i litra a) eller b), vil retter næppe være omfattet.

50. Jeg har en smule vanskeligt ved at medtage »retter« under litra a) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4. Retter kan ganske vist i visse ganske begrænsede tilfælde således anses for at være en »juridisk person, der udøver offentlige administrative funktioner« i henhold til bestemmelsens litra b).

51. På den ene side skal begrebet »statslig« i litra a) i Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), første afsnit, isoleret set fortolkes snævert, således at begrebet kun omfatter den udøvende magt i bred forstand, således at retsvæsenet og den lovgivende myndighed ikke er omfattet. Såfremt imidlertid begrebet »governance«, der er iboende i den engelske version af ordet statslig, »government«, betones og fortolkes i lyset af præamblen til konventionen med henblik på behovet for gennemsigtighed i »alle dele af den offentlige administration«, kan det foreslås, at begrebet »statslig« bør omfatte samtlige systemer af principper og regler, der fastlægger, hvordan en stat reguleres [13]. Såfremt denne fortolkning anvendes, vil Århuskonventionen eventuelt kunne fortolkes således, at den i det mindste ud fra en ordlydsfortolkning finder anvendelse på enhver offentlig myndighed i en stat, herunder retterne.

52. Det vil på den anden side være vanskeligt at fortolke litra a) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 i overensstemmelse med disse bredere følger af »governance«, henset til, at definitionen specifikt knytter »statslig« til »anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan«. Hvor fornuftigt ville det være at tilføje »statslig *eller* anden offentlig forvaltning«, såfremt begrebet »statslig« i sig selv skulle fortolkes således, at det allerede omfatter samtlige myndigheder i en stat? Den anden kategori bestående af »anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan« ville da være fuldstændig overflødig. Tilsvarende knytter Aarhus Convention Implementation Guide (de vejledende retningslinjer for anvendelse af Århuskonventionen, herefter »retningslinjerne«) begrebet »statslig« til »politisk myndighed« [14].

53. Såfremt der lægges større vægt på konventionens fokus på »gennemsigtigheden i beslutningsprocessen«, og Domstolens fortolkning af dette begreb anses for kun at omfatte »administrative myndigheder« [15], er det endvidere vanskeligt at forestille sig en fortolkning af litra a) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, således som den fremgår af direktiv 2003/4, såfremt den knyttes til

12 – Som forklaret nærmere tidligere i punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

13 – Jf. ligeledes syvende betragtning til forordning (EF) nr. 1367/2006, der anvender Århuskonventionen på Unionens institutioner og organer, og nævner, at »[i] Århus-konventionen defineres offentlige myndigheder bredt« – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6.9.2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13).

14 – Jf. s. 47 i retningslinjerne. Jf. for så vidt angår retningslinjernes status dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 38).

15 – Jf. dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 40).

formålene med Århuskonventionen, som gående videre end beslutningsprocesser på et politisk (og administrativt) plan. Mens det derfor kan accepteres, at litra a) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i det mindste omfatter retternes administrative aktiviteter, er det meget mere vanskeligt at fortolke dette litra således, at det ligeledes finder anvendelse på retterne i sig selv.

54. Det er omvendt min opfattelse, at litra b) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 giver mulighed for en mere fleksibel fortolkning. Dette litra tilsigter at omfatte »enhver fysisk eller juridisk person, der udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i forbindelse med miljøet«. Anvendelsen af ordet »herunder« antyder, at den person, der udøver disse funktioner, ikke nødvendigvis skal udøve disse funktioner på miljøområdet [16]. De kan gøre dette, men der består ikke nogen forpligtelse til dette. »Offentlige administrative funktioner« forbindes ganske vist med rutinemæssig udøvelse af statslig myndighed frem for løsningen af tvister af retsvæsenet i en stat. Afhængig af den retslige struktur i en medlemsstat kan der imidlertid være situationer, hvor retterne udøver disse aktiviteter, og hvor et organ eller en institution, der institutionelt benævnes en ret, ikke effektivt udøver nogen retslig funktion for så vidt angår en specifik aktivitet [17].

55. Jeg antager, at det samlede formål med og ånden bag Århuskonventionen i det store hele bør begrænse enhver fortolkningsmæssig kreativitet, som kunne knyttes til definitionen af »offentlig myndighed«. Såfremt det overordnede formål med instrumentet er at styrke offentlig deltagelse og ansvarlighed i beslutningsprocesser *på miljøområdet* (som det fremgår af præamblen til Århuskonventionen), da bør instrumentet logisk set omfatte disse typer af organer eller institutioner, hvor denne beslutningsproces effektivt finder sted. Dette finder a priori og abstrakt på det institutionelle plan hverken sted upstream hos en lovgiver (hvor reglerne for denne beslutningsproces udarbejdes) eller downstream for så vidt angår retlig prøvelse (hvor lovligheden af en afgørelse, der, så snart den er truffet, kan efterprøves og, i tilfælde af uregelmæssigheder, typisk bliver hjemvist til den offentlige myndighed, således at den kan træffe en ny afgørelse).

56. Såfremt der imidlertid skal foretages en kategorisering, er det min opfattelse, at litra b) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 er mest passende. Dette er navnlig tilfældet, såfremt den anskues i forhold til den meget mere restriktive ordlyd af litra a) i den samme bestemmelse. Jeg er ikke overbevist om, at sagsøgeren eller Kommissionen har argumenteret tilstrækkelig til at kunne besvare spørgsmålet om, hvorvidt artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 rent faktisk skulle omfatte medlemsstaters retter som »offentlige myndigheder«. Jeg er dog klar til at anerkende, at institutioner, der har ordet »ret« skrevet over deres indgange, kan have til opgave at udøve »offentlige administrative funktioner i henhold til national ret« i forbindelse med visse af deres aktiviteter.

57. Hvad tilføjer artikel 2, nr. 2), andet afsnit, i direktiv 2003/4, der indtil videre udelukkende er fortolket på grundlag af første afsnit i denne bestemmelse, da til dette billede? Før jeg tager stilling til dette spørgsmål, og eftersom samtlige parter har påberåbt sig Flachglas Torgau-dommen med henblik på at fastslå betydningen af andet afsnit og navnlig begrebet »dømmende myndighed«, er det imidlertid nødvendigt først at foretage en nærmere gennemgang af denne dom.

3. Flachglas Torgau-dommen

58. De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for Flachglas Torgau-dommen, er som følger: Den tyske lovgiver havde påberåbt sig artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 med henblik på i national ret at fastsætte, at forbunds*ministerierne*, når de handler i forbindelse med en lovgivningsprocedure, ikke er forpligtede til at gøre offentligheden bekendt med miljøoplysninger om

16 – Jf. ligeledes s. 46 i retningslinjerne.

17 – Jf. eksempelvis dom af 27.4.2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, præmis 17).

denne procedure. Domstolen blev anmodet om at undersøge denne gennemførelse i tysk ret og foretage en præcisering af, frem til hvilket tidspunkt et sådant ministerium ikke var omfattet af anvendelsesområdet for retten til aktindsigt i miljøoplysninger, der gælder i henhold til direktiv 2003/4.

59. Domstolen fastslog, at formålet med både Århuskonventionen og direktiv 2003/4 viser, at disse instrumenter kun har til formål at henvise til »offentlige myndigheder«, i det omfang de handler som administrative myndigheder, der er i besiddelse af miljøoplysninger under udøvelse af deres funktioner [18]. Dette fremgår af artikel 2, nr. 2), andet afsnit, i direktiv 2003/4, eftersom formålet med første punktum i denne bestemmelse, sammenholdt med Århuskonventionen, er at give medlemsstater mulighed for at udelukke organer eller institutioner, når de udøver »dømmende eller lovgivende myndighed«, fra anvendelsesområdet for begrebet »offentlige myndigheder« [19]. Denne undtagelse fra de generelle regler om aktindsigt skal med henblik på at tage hensyn til mangfoldigheden af procedurer, der ligger til grund for de lovgivende og dømmende organer i medlemsstaternes særlige karakter [20], fortolkes »funktionelt« [21].

60. I tilfælde af en undtagelse i henhold til tysk ret for et ministerium, der deltager i lovgivningsproceduren, vil denne funktionalitet ophøre, »når denne procedure er afsluttet«. På dette tidspunkt vil undtagelsen fra princippet om ret til aktindsigt i »miljøoplysninger«, der er indeholdt i direktivets artikel 1, ikke længere være begrundet [22].

61. Sagsøgeren og Kommissionen har foreslået, at det sidstnævnte tidsmæssige element sammenholdes med undtagelsen for så vidt angår »dømmende myndighed«. De har kort sagt anført, at »lovgivere kun er lovgivere, så længe en lovgivningsprocedure pågår«, således at »retter kun skal være retter, så længe en sag verserer«.

62. Denne begrundelse overser imidlertid et ganske vigtigt faktisk element af Flachglas Torgau-dommen. Det omhandlede forbundsministerium var helt klart en »offentlig myndighed« som omhandlet i definitionen i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 på det tidspunkt, hvor anmodningen om aktindsigt blev indgivet. Det *institutionelle* aspekt af definitionen var helt klart opfyldt. Det var kun i kraft af undtagelsen om »lovgivende myndighed«, at det midlertidigt kunne »undslippe« dette anvendelsesområde. Et organ, der tydeligvis faldt »inden for anvendelsesområdet«, fik lov til at være »uden for anvendelsesområdet«, og spørgsmålet opstod følgelig, »i hvor lang tid« det kunne forblive udenfor. Det er i denne sammenhæng, at Domstolen pegede på den »funktionelle fortolkning« af direktivets artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, eftersom ministeriet på det tidspunkt, hvor det handlede som en »lovgivende myndighed«, ikke handlede som en »administrativ myndighed« [23].

63. Det er ministeriets »dobbelte identitet« eller »opdelte status«, som Domstolen forsøgte at anerkende. Dvs. at et organ *strukturelt* kan anses for en del af den udøvende magt og følgelig være omfattet af direktiv 2003/4, samtidig med at det *funktionelt* udøver aktiviteter, der udgør en del af den beskyttede »lovgivningsprocedure«, og som ikke er omfattet af dets anvendelsesområde. Kort sagt fastslog Flachglas Torgau-dommen i det væsentlige, at det, der er »institutionelt omfattet«, kan være midlertidigt »funktionelt udelukket«.

18 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 40 og 48).

19 – Ibidem, præmis 40-42.

20 – Ibidem, præmis 44, 49 og 50.

21 – Ibidem, præmis 49.

22 – Ibidem, præmis 55 og 56.

23 – Ibidem, præmis 40 og 49.

64. Som sagsøgeren og Kommissionen imidlertid har anført, er det en helt anden sag at fortolke begrebet »offentlig myndighed« i henhold til artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 (og således også i henhold til Århuskonventionen), således at de i sig selv kræver, at der foretages en »funktionel fortolkning«, uanset den »strukturelle« karakter af det pågældende organ. Følges denne fortolkning, ville det svare til at se bort fra den liste over positive definitioner, der er indeholdt i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4. Det ville begrænse enhver bedømmelse i henhold til denne bestemmelse til en anvendelse af et enkelt »funktionalitetskriterium«, hvorved undtagelsen ville blive den eneste betingelse for at nå frem til den endelige konklusion for så vidt angår status for den omhandlede institution eller det omhandlede organ. Første punktum i andet afsnit ville med andre ord blive anvendt på en måde, der er diametralt modsat den måde, hvorpå bestemmelsen blev anvendt i Flachglas Torgau-dommen: dvs. ikke til at give en tidsmæssig funktionsrelateret udelukkelse, men i stedet føre til en radikal institutionel udvidelse af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4.

65. Sammenfattende anførte Domstolen i Flachglas Torgau-dommen efter min opfattelse ikke, at hele definitionen i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 udelukkende er »funktionel«, uden at tage hensyn til den institutionelle dimension af første afsnit i denne bestemmelse. Denne dimension af definitionen var helt enkelt ikke relevant for denne sag, idet et ministerium klart var en »offentlig myndighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4. Den funktionelle anvendelse af undtagelsen for en lovgivende myndighed er kun blevet anvendt i den anden fase til rent tidsmæssigt at udelukke forhold, der ellers ville være omfattet, men ikke i den første fase til at definere forhold, der ville være omfattet af definitionen i første omgang.

4. Mulighederne

66. Derfor giver hverken Flachglas Torgau-dommen, fortolket i den sammenhæng, hvori den indgår, eller ordlyden af artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 noget grundlag for den »rent funktionelle« tilgang, som sagsøgeren og Kommissionen har anført, og som er beskrevet i punkt 31 i dette forslag til afgørelse. Artikel 2, nr. 2), andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/4 kan ikke fortolkes således, at bestemmelsen tilsidesætter den »strukturelle« definition i første afsnit.

67. Dette efterlader to muligheder, som er beskrevet i punkt 32 og 33 i dette forslag til afgørelse: »institutionel« eller »institutionel med en funktionel korrektion«. Kan retter være omfattet af den første del af definitionen, dvs. som »offentlige myndigheder« i henhold til litra a), b) eller c) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4? Denne forskel er ikke rent kosmetisk: Såfremt retterne ikke »strukturelt« er omfattet i første omgang af litra a), b) eller c) i første afsnit, vil der dernæst ikke være noget behov for »funktionelt« at udelukke dem ved anvendelsen af andet afsnit.

68. Den praktiske forskel mellem de to tilgange er, at i henhold til en »institutionel« tilgang vil retterne som institutioner altid være udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/4. I henhold til en tilgang, der er »institutionel med en funktionel korrektion«, vil den funktion, der udøves af en ret, allerede tillægges betydning med henblik på definitionen af den i henhold til artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4.

69. I henhold til sidstnævnte tilgang gælder følgelig, at såfremt begrebet »offentlige administrative funktioner« i artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra b), i direktiv 2003/4 (og Århuskonventionen) blev fortolket bredere, således at det ligeledes omfatter retter, ville disse institutioner kun være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4, såfremt de *ikke* udøver deres sædvanlige rolle i retsvæsenet. De vil med andre ord kun være omfattet af direktivets anvendelsesområde, såfremt de udfører »offentlige administrative funktioner«. Disse organer ville imidlertid dernæst kunne anerkendes således, at de eventuelt har en »delt status« i den forstand, at de en gang imellem vil være omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, når de udøver offentlige administrative funktioner i henhold til national ret.

70. Generelt må den sidstnævnte tilgang foretrækkes.

71. En »institutionel tilgang med en funktionel korrektion« fastsætter for det første et fleksibelt perspektiv til den institutionelle diversitet i medlemsstaterne. Den anerkender den flerhed af funktioner, som retter udfører i henhold til de enkelte nationale systemer, og giver således mulighed for, at retterne i medlemsstaterne kan blive omfattet af anvendelsesområdet i direktivet for samtlige »administrative handlinger«, der udføres af disse organer. Den beskytter på sin side den retslige procedure, idet samtlige aktiviteter, som udøves af dømmende organer, holdes uden for dette anvendelsesområde[24], eftersom denne funktion helt enkelt ikke er det samme som udførelse af »offentlige administrative funktioner«.

72. I modsætning til den tilgang, der blev foreslået af sagsøgte, Courts Service, Irland og den polske regering, er en sådan tilgang for det andet ikke bundet af de formelle strukturelle betegnelser i medlemsstaternes nationale ret, der ikke fuldt ud kan anses for at omfatte det omhandlede organs aktiviteter. Den anerkender således den praktiske realitet, at visse institutioner, der strukturelt betegnes som retter, nogle gange for så vidt angår en del af deres aktivitet effektivt kan udføre »offentlige administrative funktioner«, herunder dem, der vedrører miljøet, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra b), i direktiv 2003/4.

73. For at illustrere denne situation kan man forestille sig en ret, der beslutter at bygge en ny bygning til sig selv. Eksempelvis et tårn. Et byggeri af et sådant omfang vil sandsynligvis indebære, at en række miljømæssige krav skal opfyldes. En sådan aktivitet har ikke karakter af udøvelse af »dømmende myndighed«, men har en administrativ karakter, der således vil indebære udøvelse af »offentlige administrative funktioner […] i forbindelse med miljøet«. Dette kan ligeledes omfatte en forpligtelse til at imødekomme anmodninger om aktindsigt i henhold til direktiv 2003/4 samt enhver anden yderligere forpligtelse, der følger af dette direktiv.

74. Alt dette vil med sikkerhed afhænge af den præcise institutionelle struktur i en medlemsstat. Det kan tænkes, at det teknisk set ikke er retten, der opfører de nye faciliteter, men snarere et ministerium eller en anden offentlig myndighed, der handler på dets vegne. Antages det imidlertid, at det er retten som juridisk enhed, der opfører dette byggeri, vil den pågældende ret med henblik på denne *specifikke aktivitet* således være forpligtet til at udlevere »miljøoplysninger« vedrørende dette byggeri, eftersom den handler som en administrativ myndighed.

75. En sådan tilgang tager for det tredje hensyn til den brede formulering af definitionen af »offentlig myndighed«, men foretager en fornuftig fortolkning af denne ordlyd og forbliver derved knyttet til logikken og ånden bag Århuskonventionen. Den fremmer og sikrer som sådan i disse situationer ret til deltagelse for offentligheden, hvor beslutningsprocessen om miljøspørgsmål *faktisk* finder sted.

5. Foreløbig konklusion

76. Sammenfattende bør definitionen i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4 ikke fortolkes således, at den indebærer en ren »funktionel« eller en ren »institutionel« fortolkning. I stedet foreslås der en *institutionel definition med en funktionel korrektion*.

77. Dette betyder i det væsentlige, at retterne eller retsvæsenet i en medlemsstat *er udelukket* fra anvendelsesområdet for definitionen i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4, *medmindre* et retsligt organ faktisk udøver offentlige administrative funktioner, sandsynligvis i henhold til litra b) i denne bestemmelse.

24 – Jf. for så vidt angår en tilsvarende drøftelse af artikel 15, stk. 3, TEUF mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, punkt 52-64).

78. Denne bedømmelse er ikke desto mindre allerede iboende i kløften mellem »administrative funktioner« (og a contrario »retslige funktioner«) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra b). I denne forbindelse vil kvalificeringen af »dømmende myndighed« i andet afsnit i den samme bestemmelse i bedste fald bekræfte det udfald, der allerede er nået, men vil ikke udgøre endnu en undtagelse i modsætning til situationen i Flachglas Torgau-dommen. Det, der kort sagt allerede (permanent) er udelukket, behøver ikke (midlertidigt) at blive udelukket igen.

B. Sagsakterne og den retslige funktion

79. Denne konklusion fører til en anden gruppe af spørgsmål. Det første spørgsmål vedrører grænsen mellem aktiviteter af en »retslig« karakter og aktiviteter, der udøves som »administrativ myndighed«. Gælder det nærmere bestemt altid, at sagsakter besiddes eller administreres under udøvelse af dømmende myndighed? Det andet spørgsmål vedrører den måde, som denne grænse generelt skal fortolkes på, navnlig afklaringen af retternes normale funktion, dvs. hvad er reglen, og hvad er undtagelsen. Det tredje spørgsmål omhandler den tid, der forløber, og hvilken betydning dette har for retten til aktindsigt.

80. Hvornår er en funktion for det første *retslig*? Hverken »offentlige administrative funktioner« eller for den sags skyld »dømmende myndighed« er defineret i direktiv 2003/4 eller Århuskonventionen. Disse instrumenter giver ej heller nogen forklaring for så vidt angår den lovgivningsmæssige hensigt, der ligger bag sondringen mellem funktioner, der udøves i forbindelse med »administrativ myndighed« [25], og funktioner, der udøves som »dømmende myndighed« [26].

81. Der kan med sikkerhed hentes en vis inspiration vedrørende denne opdeling fra andre områder inden for EU-retten som eksempelvis området for aktindsigt. I henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001 [27] er udelukkelsen af »dokumenter, der udelukkende er udarbejdet af Kommissionen med henblik på en retssag« blevet fortolket således, at den kun omfatter dokumenter, der har »en relevant tilknytning« til en verserende tvist ved nationale retter eller Unionens retsinstanser [28], medmindre disse dokumenter er blevet udarbejdet som led i en »rent administrativ sagsbehandling« [29]. Det er blevet fastslået, at det sidstnævnte begreb »rent administrativ sagsbehandling« som sådan omfatter udveksling af dokumenter uden for den retslige procedure [30] samt arbejdsdokumenter [31].

82. Tilsvarende begreber findes i forordning (EU) 2016/679 [32]. Denne forordning indeholder enten en række udelukkelser fra dets anvendelsesområde, eller den bestemmer, at databehandling er lovlig for så vidt angår »domstole, der handler i deres egenskab af domstol«. Behandlingen af visse kategorier af personoplysninger herunder følsomme oplysninger er følgelig tilladt, såfremt »[b]ehandling er nødvendig, […] når domstole handler i deres egenskab af domstol« [forordningens artikel 9, stk. 2, litra f)]. Tilsvarende skal der udpeges en databeskyttelsesrådgiver i alle tilfælde, hvor behandlingen foretages af offentlige myndigheder eller organer, dog »undtagen domstole, der handler i deres egenskab af domstol« [forordningens artikel 37, stk. 1, litra a)]. Tilsvarende har tilsynsmyndigheder med ansvar for at føre tilsyn med anvendelsen af forordning 2016/679 ikke kompetence til at føre

25 – Som fortolket af Domstolen i dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 46).

26 – Selv om det tvetydigt og uden forklaring fremgår af retningslinjerne, at undtagelsen er nødvendig »som følge af den forskellige karakter af denne beslutningsproces i forhold til mange andre former for beslutningsprocesser«. Retningslinjerne, s. 49.

27 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

28 – Dom af 6.2.2020, Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen (T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen (T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 91).

30 – Dom af 8.2.2018, POA mod Kommissionen (T-74/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:75, præmis 107).

31 – Dom af 20.9.2019, Dehousse mod Den Europæiske Unions Domstol (T-433/17, EU:T:2019:632, præmis 97).

32 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, s. 1).

tilsyn med »domstoles behandlingsaktiviteter, når disse handler i deres egenskab af domstol« (forordningens artikel 55, stk. 3). Disse eksempler tyder klart på, at de samme aktiviteter ville falde inden for anvendelsesområdet for denne forordning, såfremt de blev udøvet i forbindelse med »administrativ myndighed«.

83. Den polske regering har foreslået, at der kan findes yderligere vejledning i retspraksis om »Dorsch-kriterierne« og definitionen af, hvad der udgør »en ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF [33]. Det er korrekt, at Domstolens praksis på dette område indeholder omfattende og nyttige eksempler af administrativ karakter, for så vidt som den vedrører de institutionelle kriterier for opfyldelsen af kravene i artikel 267 TEUF. Disse domme tjener imidlertid mere til lidt inspiration, idet den logik, der ligger til grund for Århuskonventionen og direktiv 2003/4, er udformet på grundlag af et generelt princip om adgang til miljøoplysninger [34] uanset den institutionelle betegnelse inden for det nationale system i medlemsstaterne, der foretager en vurdering af den *aktivitet*, der indebærer håndteringen af »miljøoplysninger« [35]. Denne uundgåelige tilknytning til ratione materiae frem for ratione institutionis kan følgelig føre til en bredere udelukkelse af visse aktiviteter end det, der er hensigten i henhold til et kriterium, der alene er fokuseret på den omhandlede aktivitet.

84. Cartesio-dommen kan illustrere dette forhold. I denne dom fastslog Domstolen, at en ret ikke kan anses for at udføre en retslig funktion, når den har til opgave at føre et handelsregister og træffer en administrativ afgørelse i denne forbindelse [36]. Dette organ kan med andre ord ikke anses for »en ret« (som omhandlet i artikel 267 TEUF). Såfremt det omhandlede register imidlertid dokumenterer retssager om miljø, der på det pågældende tidspunkt verserede ved denne ret, vil der ikke kunne gives aktindsigt i navnene i disse sager i henhold til direktiv 2003/4 med den begrundelse, at organet handlede i egenskab af en »dømmende myndighed«, selv om det samme organ stadig ikke ville opfylde »Dorsch-kriteriet«.

85. I sidste ende må der foretages en ganske intuitiv [37] bedømmelse af, hvornår noget er »retsligt«: Alt, der vedrører en upartisk tvistløsning, er af retslig karakter og følgelig ikke omfattet af artikel 2, nr. 2), i direktiv 2003/4.

86. Sagsakterne i en retssag samt disses sammensætning, administration, anvendelse og opbevaring er efter min opfattelse en klar del af den retslige procedure og udtryk for retslig aktivitet. Forberedelsen af sagsakter indebærer selvsagt en vis mængde administrativt arbejde. Disse opgaver er imidlertid ikke af administrativ karakter. De er uløseligt knyttet til en særlig tvist og løsningen heraf.

87. Når man for det andet vender tilbage til spørgsmålet om den samlede definition, er det værd at rette opmærksomheden mod to elementer: På den ene side er den »retslige« karakter af retternes aktiviteter hovedreglen, mens de »administrative« aktiviteter er undtagelsen. På den anden side vedrører definitionen af begreberne i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4 definitionen af et anvendelsesområde for et instrument og ikke en undtagelse, der vil skulle fortolkes indskrænkende.

88. Disse elementer betyder for det første, at såfremt den pågældende institution er en ret, da er hovedreglen, at den sandsynligvis handler i egenskab af en dømmende myndighed, medmindre det fastslås, at den specifikke omhandlede aktivitet faktisk er af administrativ karakter. Begge begreber skal for det andet gøres til genstand for en fornuftig fortolkning: Eller snarere, hvis noget skal fortolkes

33 – Jf. dom af 17.9.1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, præmis 23-34).

34 – Som det for første gang blev fastlagt af Domstolen i dom af 22.12.2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, præmis 35).

35 – Som anvendt af Domstolen i Flachglas Torgau-dommen for så vidt angår det omhandlede ministeriums aktiviteter. Jf. punkt 59 i dette forslag til afgørelse.

36 – Dom af 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

37 – Måske med en anden form for intuition end den, der blev foreslået ved USA's højesteretsdommer Stewarts kriterium for, hvordan man identificerer obskønt materiale: »Jeg kender det, når jeg ser det.« Jf. Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

snævert, da skal det være det administrative element af retternes aktivitet, idet dette reelt er undtagelsen. Alt dette finder imidlertid sted i forbindelse med et forsøg på at definere, hvad der udgør »offentlige administrative funktioner i henhold til national ret« med henblik på anvendelsen af artikel 2, nr. 2), litra b), i direktiv 2003/4.

89. For at fastlægge, hvilke af en rets aktiviteter der er omfattet af det ene eller det andet begreb, er det sandsynligt, at hovedreglen sædvanligvis, men ikke altid, vil være at se på den person, der træffer afgørelsen på vegne af institutionen. F.eks. vil en dommer, der afsiger en dom, kunne siges at handle i egenskab af »dømmende myndighed«. I modsætning hertil udfører rettens vicevært eller en anden person, der har til opgave at underskrive en kontrakt om installation af solfangere på taget af retsbygningerne, sandsynligvis »offentlige administrative funktioner i relation til miljøet«.

90. For det tredje og af tilsvarende grunde kan den »tidsmæssige« logik, der ligger bag Flachglas Torgau-dommen, der er blevet fremført af sagsøgeren og Kommissionen, simpelthen ikke overføres på denne sag. Som jeg har forklaret i punkt 62 i dette forslag til afgørelse, blev denne argumentation anvendt i en situation, hvor en institution klart er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4, mens retter, der handler i egenskab af en dømmende myndighed, ikke er omfattet af det samme anvendelsesområde. I Flachglas Torgau-dommen var den tidsmæssige logik helt begrundet for så vidt angår varigheden af en undtagelse; i den foreliggende sag er det et definitionsspørgsmål. I Flachglas Torgau-dommen var begrænsningen endvidere nødvendig for at sikre, at princippet om deltagelsesdemokrati, der er fælles for medlemsstaternes traditioner og fastlagt i artikel 10, stk. 3, første punktum, TEU[38], kan forenes med muligheden for *konkret* at hindre, at lovgivningsproceduren fungerer korrekt[39].

91. I modsætning til retspraksis om artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 ændrer denne bedømmelse sig ikke, når sagen er afsluttet[40]. Undtagelsen i denne forordning er knyttet til varigheden af en *tvist* (»retslige procedurer«), hvorimod undtagelsen i direktiv 2003/4 er knyttet til varigheden af en *aktivitet* (»offentlige administrative funktioner« på den ene side eller udøvelse af »dømmende myndighed« på den anden). Et organ eller en institution, der på anden måde handler som en dømmende myndighed, ophører i princippet ikke med at gøre dette blot som følge af, at tiden går. Mængden af støv, der har samlet sig på sagsakterne, fører så at sige ikke til, at disse sagsakter har mindre »retslig« karakter. Retsvæsenet skifter ikke roller eller ophører med at handle som retsvæsen på bestemte tidspunkter. Med generaladvokat Sharpstons ord har dens aktivitet i denne egenskab »ingen tidsmæssig begyndelse eller afslutning«[41].

92. Ud over de normative argumenter for, hvorfor det »tidsmæssige« argument ikke kan finde anvendelse på retsvæsenet, fremhæves denne konklusion under alle omstændigheder endvidere ved mere operationelle argumenter. Det er korrekt, som den forelæggende ret har bemærket, at der synes at være enighed om, at den »aktive fase af sagen« kan være omfattet af undtagelsen om »dømmende myndighed«. Hvor skal man drage grænsen: før, under eller efter? Den forelæggende ret har forklaret, at i henhold til irsk ret repræsenterer afsigelsen af de endelige afgørelser og udløbet af fristen for appel eller den endelige afgørelse i enhver appel ikke nødvendigvis den definitive afslutning af den relevante sag ved de irske retter. Hvilke regler finder da anvendelse på modtagelsen af sagen, gennemgangen af, hvorvidt samtlige sagsakter foreligger, og andre administrative opgaver, der endnu ikke indikerer, at sagen er »aktiv«? Har denne fase i mindre grad karakter af »dømmende myndighed«? Og hvad gælder ved en udsættelse af sagen i løbet af sagens behandling? Så snart der foreligger en endelig afgørelse, er

38 – Jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Jf. i denne retning dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 43).

40 – Jf. dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 130 og 131).

41 – Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 73).

der tilsvarende naturligt nok en vis periode, hvor offentliggørelsen forberedes. Der er ingen grund til, hvorfor bestemmelserne om aktindsigt i Århuskonventionen eller direktiv 2003/4 skal finde anvendelse her. I hvilken fase ophører da udøvelsen af »dømmende myndighed« for organet, der har fået til opgave at træffe afgørelse i sagen?

93. Alle disse betragtninger fremhæver endnu en gang de problemer, der er forbundet med at forsøge at erstatte den oprindelige definition af et instruments anvendelsesområde, der bør være stabil og til en vis grad permanent på det institutionelle plan, således som det er tilfældet med definitionen i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4, med logikken bag den tidsmæssige undtagelse, der er placeret som en præcisering eller en undtagelse i andet afsnit af denne bestemmelse.

94. Der kan her tilføjes to endelige generelle betragtninger.

95. Med hensyn til formålene kan jeg for det første ikke få øje på, hvordan formålet om at fremme demokratisk deltagelse på miljøområdet, som sagsøgeren gentagne gange har påberåbt sig, ville finde anvendelse i samme omfang for retsvæsenet. Som Irland har fremhævet, besidder retsvæsenet typisk en anden legitimitet end andre dele af statsmagten. I en procedure inter partes er parametrene for forøgelsen af legitimitet ikke knyttet til størst mulig adgang til sagsakter. De udspringer derimod snarere af en kritisk retlig diskussion, der efter behov viser sig i et offentligt retsmøde, og som angives i retsafgørelsen. Hensigten med direktiv 2003/4 var næppe at ændre denne inter partes-diskussion, hvilket udgør kernen i de retslige procedurer.

96. Det er for det andet min opfattelse, at hverken direktiv 2003/4 eller Århuskonventionen for den sags skyld havde til formål at ligestille den blotte mulige besiddelse af dokumenter vedrørende miljøet med en forpligtelse til at give uhindret adgang til disse dokumenter. Såfremt dette var tilfældet, ville enhver IT-afdeling hos en offentlig myndighed eller enhver tredjemand herunder endda ligefrem nationale sikkerhedsorganer være underlagt en forpligtelse til på anmodning at give adgang til de »miljøoplysninger«, som de er i besiddelse af, alene med forbehold for de undtagelser, der findes i Århuskonventionens artikel 4 og direktiv 2003/4, uden imidlertid at spille nogen rolle i den underliggende beslutningsproces, som disse oplysninger vedrører. Det ville endvidere udhule selve formålet om at skabe større inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på *miljøområdet*[42]. Henset til, at det er den administrative myndighed, der således træffer afgørelsen, er det således uklart, hvordan adgang til miljøoplysninger, der muligvis er indeholdt i sagsakterne, kunne fremme denne proces[43]. Dette er i særdeleshed tilfældet, henset til, at den begrænsede adgang til aktindsigt ville føre til en vis oplysningsasymmetri *inden for* »offentligheden«[44]. »Miljøoplysningerne«, såfremt de foreligger, må følgelig enten hidrøre fra den offentlige myndighed, der befinder sig midt i beslutningsprocessen, eller være indeholdt i begrundelsen i en offentlig afgørelse fra retterne.

C. Den foreliggende sag

97. Retterne handler, som det er blev anført i de forudgående afsnit i dette forslag til afgørelse, som udgangspunkt i egenskab af dømmende myndighed, medmindre de for så vidt angår en specifik aktivitet udøver offentlige administrative funktioner som omhandlet i artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra b), i direktiv 2003/4. For alle aktiviteter, der udøves i egenskab af dømmende myndighed, er disse organer eller institutioner omvendt ikke omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

42 – Jf. første betragtning til direktiv 2003/4 og præamblen til Århuskonventionen.

43 – Jf. dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 40).

44 – Jf. i denne retning syvende betragtning til direktiv 2003/4. Disse betragtninger finder anvendelse forud for enhver eventuel påvirkning af de offentlige myndigheders sagsbehandling som omhandlet i Århuskonventionens artikel 4, [stk. 4, litra a),] og artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4.

98. Dette er det generelle svar. Det særlige ved den foreliggende sag er imidlertid, at selv om sagsøgerens anmodning om aktindsigt er blevet indgivet til High Court (ret i første instans), var det som følge af den institutionelle struktur i det irske retsvæsen reelt Courts Service, der var i besiddelse af de omhandlede dokumenter [45].

99. Det er følgelig nu passende at vende tilbage [46] til denne specifikke strukturelle opbygning og spørge, hvorvidt Courts Service, som er et organ, der er adskilt fra de nationale retter, kan være omfattet af definitionen af »offentlig myndighed«, når det opbevarer sagsakterne i afsluttede sager.

100. Courts Service, sagsøgte og Irland har forklaret, at Courts Service er en uafhængig privat enhed, der er oprettet og har ansvar for ajourføring og opbevaring af sagsakterne for retsvæsenet i Irland.

101. Selv om dette således er et forhold, der skal tages stilling til i henhold til national ret, synes Courts Service, der er en *privat enhed* i henhold til irsk ret, set ud fra den institutionelle strukturs perspektiv følgelig ikke at udgøre en del af »statslig eller anden offentlig forvaltning«, i henhold til artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra a), i direktiv 2003/4. Eftersom dets funktioner ikke er af en sådan karakter, at de udgør en udøvelse af »offentlige administrative funktioner i henhold til national ret« [47] som omhandlet i retspraksis [48], er det tilsyneladende heller ikke omfattet af definitionen i dette direktivs artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra b). Dette er tilfældet på et institutionelt plan; for så vidt angår den specifikke funktion er dette svar dernæst logisk set knyttet til karakteren af administrationen af sagsakter.

102. Dette efterlader kun artikel 2, nr. 2), første afsnit, litra c), i direktiv 2003/4, der omfatter »enhver […] juridisk person, der har offentligt ansvar for eller udøver offentlige funktioner eller tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b)«.

103. Kernen i den sidste bestemmelse er, at den har til formål at omfatte en situation, hvor fysiske eller juridiske enheder udfører offentlige opgaver, der er underlagt kontrol af et offentligt organ eller en offentlig institution. Enheder, der i øvrigt er omfattet af litra a) og b) i denne bestemmelse, kan følgelig ikke »undgå« anvendelsesområdet for direktiv 2003/4 ved at delegere deres offentlige administrative opgaver til en anden enhed, heller ikke en privat enhed.

104. Jeg skal endvidere gøre det klart, at der ikke er noget, der tyder på, ligesom jeg heller ikke ønsker at antyde, at dette var Irlands hensigt, da Courts Service blev oprettet. Valget af, hvor sagsakterne i verserende eller afsluttede sager skal oppevares, tilkommer helt og holdent de nationale systemer i medlemsstaterne. Jeg ønsker alene at forklare, at den tredje mulighed, der er fastsat af lovgiver, omfatter »delegation« til tredjemand, hvad enten de er private eller offentlige, for at kunne kontrollere delegation af aktiviteten.

105. Det grundlæggende forhold er imidlertid, at »principalen« og dens »aktiviteter« selv være omfattet af litra a) og b) i artikel 2, nr. 2), første afsnit i direktiv 2003/4 for at kunne omfattes af litra c). »Agenten« må trods alt aflede sin kompetence fra principalen med henblik på at være omfattet af litra c).

45 – Jf. punkt 12 og 13 i dette forslag til afgørelse.

46 – Jf. ovenfor, punkt 22-25 i dette forslag til afgørelse.

47 – I det mindste i henhold til fortolkningen af national ret, således som den er fremført af sagsøgte i sag CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, s. 3.

48 – Dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

106. Som jeg har forklaret i de tidligere afsnit af dette forslag til afgørelse, er retter ikke omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/4, medmindre de handler i egenskab af administrativ myndighed. Opbevaringen og administrationen af sagsakterne vedrører tydeligvis ikke udøvelsen af administrativ myndighed, men er af retslig karakter. I det omfang det således fastlægges, at »principalen«, hvilket i dette tilfælde er High Court (ret i første instans), ikke er omfattet af anvendelsesområdet for dette direktiv, vil det samme gælde dens agent for denne form for aktivitet, forudsat at karakteren af denne aktivitet fastholdes.

107. Dette synes at være tilfældet her. Som den forelæggende ret med henvisning til omfattende retspraksis, lovgivning, regler og praktiske vejledninger har forklaret, udøver Courts Service ikke nogen autonom funktion i forbindelse med opretholdelsen og opbevaringen af sagsakterne. Det udøver udelukkende dets aktivitet på vegne af og under retsvæsenets tilsyn [49]. Courts Service kan i denne forbindelse ikke udøve sine aktiviteter på en måde, der griber ind i retternes udøvelse af deres funktion [50]. Dette tilsyn ophører ikke, når retssagerne er afsluttet [51]. Ud fra de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, er Courts Service, uanset at det formelt er et særskilt organ, for så vidt angår dets funktion næppe anderledes end en intern opbevaringsafdeling eller et register, der udgør en del af den samme institutionelle struktur som en ret. Dets aktiviteter for så vidt angår opbevaring, arkivering og administration af sagsakter er som sådan under alle omstændigheder ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde.

108. Følgelig er det karakteren af den aktivitet, der udføres, og ikke nødvendigvis den nøjagtige institutionelle struktur i en medlemsstat, der er relevant. Ellers ville spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2003/4 finder anvendelse, afhænge af den formelle strukturelle opdeling af, hvor akterne fysisk befinder sig og administreres. Det siger sig selv, at bortset fra potentialet til at tilskynde en bestemt strategisk udformning af nationale institutionelle strukturer vil en sådan tilgang næppe heller opfylde kravene om en ensartet fortolkning og anvendelse af direktiv 2003/4 og Århuskonventionen [52].

D. Efterskrift

109. I modsætning til det, som sagsøgeren og Kommissionen har anført, vil ovennævnte konklusion endelig ikke umuliggøre adgang til miljøoplysninger, forudsat at sådanne oplysninger faktisk måtte findes i sagsakterne. Det viser alene, at det individuelle instrument, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke er den korrekte indgangsvinkel til en sådan aktindsigt. Dette instrument regulerer ikke den form for aktindsigt, der ønskes af sagsøgeren. Dette er imidlertid naturligvis ikke til hinder for, at de normale måder at opnå aktindsigt på ikke længere er mulige.

110. Der er for det første de nationale regler om aktindsigt i sagsakter. Det tilkommer med sikkerhed ikke mig at fremsætte bemærkninger om disse regler, men det er blevet fremført, at den åbne retspleje er et princip i irsk (forfatnings-)ret [53]. Det er som forklaret af intervenienterne i denne sag korrekt, at irsk retspraksis kan gå i forskellige retninger for så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang tredjeparter kan anmode om aktindsigt i henhold til denne procedure. Dette er imidlertid et spørgsmål i national ret, som det udelukkende tilkommer de irske retter at tage stilling til. Set fra et EU-retligt perspektiv er dette forhold næppe en faktor, som der skal tages i betragtning i forbindelse med fortolkningen af direktiv 2003/4.

49 – Som forklaret af sagsøgte i dens afgørelse i sag CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service), s. 5 og 6. Jf. ligeledes dommer Baker i sagen BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, præmis 68 og 71.

50 – Som det tilsyneladende er fastsat i artikel 9 i Courts Service Act 1998.

51 – Jf. sag CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, s. 6.

52 – Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 50).

53 – Jf. i denne retning eksempelvis dommer Hogans dom i sagen Allied Irish Bank plc v Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, præmis 21-23.

111. Den nationale administrative myndighed, som traf den eller de anfægtede afgørelse(r), der senere blev prøvet ved de nationale retter, er for det andet selv genstand for reglerne om adgang til »miljøoplysninger« i direktiv 2003/4, som de er blevet gennemført ved AIE Regulations. Med henblik på den afgørelse, der ligger til grund for afgørelsen i sagen Balz & Heubach v An Bord Pleanála, er det min opfattelse, at denne må være blevet truffet af enten Cork County Council (som den lokale planlægningsmyndighed) eller An Bord Pleanála (som den prøvende myndighed). Selv om det naturligt tilkommer de nationale retter at foretage en bedømmelse, er det rimeligt at antage, at disse institutioner sandsynligvis vil være omfattet af definitionerne i henholdsvis litra a) og litra b) i artikel 2, nr. 2), første afsnit, i direktiv 2003/4.

112. Med dette sidstnævnte punkt ønsker jeg ikke at foreslå, at lovgivningerne i medlemsstaterne bør forsøge at kopiere den utilfredsstillende situation, der efter min opfattelse findes i EU-retten, hvorved personer ledes i retning af en institutionel part i retssagen med henblik på at få adgang til sagsakterne [54]. I situationer som i den foreliggende sag kan en anmodning om aktindsigt for så vidt angår miljøoplysninger vedrørende beslutningsprocessen på miljøområdet imidlertid indgives til de institutioner, der effektivt træffer afgørelse om byggesager og behandler klager over disse afgørelser. Dette er netop i det mindste efter min muligvis alt for snævre opfattelse af processen netop, hvad direktiv 2003/4 og Århuskonventionen tilsigter at opnå: at give borgerne adgang til oplysninger og følgelig muligvis at påvirke beslutningsprocessen *i den fase*, hvor denne beslutningsproces faktisk finder sted.

113. Jeg er fortsat af den opfattelse, at der generelt ikke er nogen grund til at nægte *enhver* interesseret person adgang til sagsakterne i *afsluttede sager*, medmindre der findes klare og bydende nødvendige grunde, der taler imod en sådan adgang i det konkrete tilfælde [55]. Denne åbenhed i retsvæsenet styrker retternes demokratiske legitimitet og forbedrer retsvæsenets kvalitet [56].

114. Et tilsvarende vigtigt princip er ikke desto mindre princippet om tillagte kompetencer og nødvendigheden af at fortolke lovgivningen inden for rammerne af, hvad den med rimelighed kan betyde. Når det fortolkes på denne måde, indeholder direktiv 2003/4 efter min opfattelse intet om aktindsigt i sagsakter. Der skal tages stilling til dette i henhold til national ret. EU-retten kan måske på et tidspunkt fastsætte en sådan aktindsigt. Indtil dette sker, vil en fremgangsmåde, hvor der fremtvinges en ændring i national ret eller praksis om aktindsigt i sagsakterne i afsluttede sager ved hjælp af en unaturlig udvidelse af EU-retten, der er udformet med henblik på et andet formål, måske ikke, navnlig for Domstolen, være den bedste fremgangsmåde.

V. Forslag til afgørelse

115. Jeg vil foreslå, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål fra High Court (ret i første instans, Irland) som følger:

»Artikel 2, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF skal fortolkes således, at kontrollen af aktindsigt i sagsakter, uanset om den udøves af en ret, dvs. et organ, der formelt er en del af retsvæsenet, eller af en privat enhed, der er oprettet til samme formål, og som handler på vegne af og er underlagt retsvæsenets kontrol, er en aktivitet, der ikke er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.«

54 – Jf. dom af 18.7.2017, Kommissionen mod Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, præmis 54 og 55).

55 – Jf. i detaljer mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 – Ibidem, punkt 93-104 og 118-142.