Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 3 de dezembro de 2020[1]

Processo C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
contra
Commissioner for Environmental Information,
sendo interveniente:
The Courts Service of Ireland

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Reenvio prejudicial — Acesso às informações sobre ambiente na posse das autoridades públicas — Convenção de Aarhus — Diretiva 2003/4/CE — Conceito de "exercício de uma competência judicial"»

I. Introdução

1. A Friends of the Irish Environment Ltd é uma organização não-governamental. Esta organização pediu para ter acesso, na qualidade de terceiro, a autos judiciais de um processo encerrado relativo à concessão de uma autorização de planeamento para a construção de turbinas eólicas no condado de Cork (Irlanda). Este pedido foi recusado. A decisão de indeferimento declarou que a instituição na posse dos autos judiciais, que, nos termos do direito interno, é o Courts Service of Ireland (Serviço dos Tribunais da Irlanda), atuou no exercício de uma «competência judicial» em nome do poder judicial. Quando atua no exercício desta competência, esta instituição não é uma «autoridade pública» na aceção da Diretiva 2003/4/CE[2].

2. É neste contexto que a High Court (Tribunal Superior, Irlanda) procura determinar o alcance do conceito de «competência judicial» com o objetivo de definir o conceito de «autoridade pública» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. De um modo mais geral, coloca-se a questão de saber em que medida os tribunais estão sujeitos às obrigações impostas por esta diretiva, e, portanto, também às obrigações impostas pela Convenção de Aarhus, de conceder acesso às informações sobre ambiente a membros do público mediante pedido?

1 Língua original: inglês.

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO 2003, L 41, p. 26).

II. Quadro jurídico

A. Direito internacional

3. A Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (a seguir «Convenção de Aarhus») é uma convenção internacional que se destina a garantir ao público determinados direitos e impõe aos seus signatários e autoridades públicas obrigações em matéria de acesso à informação, de participação do público no processo de tomada de decisão e de acesso à justiça em matéria de ambiente. Foi assinada pela então Comunidade Europeia em 1998 e foi posteriormente aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho [3].

4. O preâmbulo da convenção estabelece, em parte, o seguinte:

«Procurando, por este meio, aumentar a responsabilidade e a transparência no processo de tomada de decisões e reforçar o apoio do público às decisões adotadas no domínio do ambiente,

Reconhecendo que é conveniente promover a transparência em todos os setores de governação, e convidando os órgãos legislativos a aplicar os princípios da presente convenção na sua atuação.»

5. O artigo 2.º da Convenção de Aarhus define o termo «autoridade pública» como:

«a) Um governo a nível nacional, regional ou outro;

b) Pessoas singulares ou coletivas que desempenhem funções de administração pública, de acordo com o direito interno, incluindo o exercício de deveres específicos, a realização de atividades ou a prestação de serviços relacionados com o ambiente;

c) Quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas com responsabilidades públicas, que desempenhem funções públicas ou que prestem serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou de uma entidade referida nas alíneas a) ou b);

d) As instituições das organizações de integração económica regional referidas no artigo 17.º que sejam parte na presente convenção.

Esta definição não inclui organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos.»

B. Direito da União

6. A Diretiva 2003/4 substituiu a Diretiva 90/313/CEE do Conselho [4] a fim de harmonizar o direito da União com o texto da Convenção de Aarhus e eliminar as disparidades entre as legislações dos Estados-Membros relativas ao acesso às informações sobre ambiente na posse de autoridades públicas [5].

3 Decisão do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO 2005, L 124, p. 1) («Decisão de Aarhus»).

4 Diretiva do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO 1990, L 158, p. 56).

5 Considerandos 6 e 7 da Diretiva 2003/4/CE.

7. Em conformidade com o artigo 1.º da Diretiva 2003/4, a presente diretiva tem os seguintes objetivos: primeiro, «garantir o direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome e estabelecer as condições básicas do, e disposições práticas para o, seu exercício»; e, segundo, «garantir, por via de regra, que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público, a fim de atingir a mais vasta disponibilização e divulgação sistemáticas junto do público de informação sobre o ambiente».

8. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, dessa diretiva, entende-se por:

«2. "Autoridade pública":

a) O governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos;

b) Qualquer pessoa singular ou coletiva que exerça funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional, incluindo deveres, atividades ou serviços específicos, relacionados com o ambiente;

c) Qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha responsabilidades ou exerça funções públicas ou que preste serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b).

Os Estados-Membros podem prever que esta definição não inclua órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial ou legislativa. Os Estados-Membros podem excluir órgãos ou instituições desta definição caso, na data de adoção da presente diretiva, a respetiva ordem constitucional não preveja um processo de recurso na aceção do artigo 6.º»

C. Direito nacional

9. O European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 (S.I n.º 133 de 2007 e S.I. n.º 309 de 2018) [Regulamento 2007-2018 das Comunidades Europeias (Acesso à informação em matéria de ambiente) (a seguir «Regulamento AIA»)] transpõe as disposições da Diretiva 2003/4 para o direito irlandês. Em substância, a Regulation 3, n.º 1, transpõe o artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva.

10. Nos termos da Regulation 3, n.º 2, do regulamento AIA, a Irlanda exclui da definição de «autoridade pública» «qualquer órgão que atue no exercício de uma competência judicial ou legislativa».

III. Matéria de facto, tramitação do processo principal e questão prejudicial

11. Em 25 de fevereiro de 2016, a High Court (Tribunal Superior) proferiu Acórdão no processo Balz & Heubach c. An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). Este processo referia-se à impugnação da concessão de uma autorização de planeamento por parte de um organismo público para a construção de turbinas eólicas no condado de Cork (Irlanda).

12. Em 9 de julho de 2016, a Friends of the Irish Environment («recorrente») remeteu ao Central Office of the High Court (serviço central da High Court) um documento escrito em que pedia cópias das peças processuais, depoimentos, exposições e observações escritas apresentadas por todas as partes, bem como as decisões definitivas, relativas a esse processo (a seguir, em termos gerais, «autos judiciais»). O pedido foi apresentado com base na Convenção de Aarhus, na Diretiva 2003/4 e no Regulamento AIA. À data do referido pedido, não se encontrava pendente nenhum recurso interposto contra o Acórdão Balz & Heubach c. An Bord Pleanala.

13. A gestão do Central Office of the High Court é atribuída a um funcionário judicial nomeado pelo Courts Service of Ireland (a seguir «Courts Service»). Após ouvir o presidente da High Court (Tribunal Superior), o Courts Service indeferiu o pedido da recorrente em 13 de julho de 2016. O Courts Service baseou a sua decisão, nomeadamente, no facto de o âmbito do regulamento AIA não ser extensivo aos «processos judiciais nem à documentação legal apresentada em processos judiciais».

14. Em 18 de julho de 2016, a recorrente solicitou ao Courts Service que reapreciasse essa decisão. Não tendo sido recebida qualquer resposta num determinado prazo, a recorrente tinha legitimidade para interpor recurso contra o Commissioner for Environmental Information («recorrido»). A recorrente interpôs o seu recurso em 15 de setembro de 2016.

15. Em 19 de junho de 2017, o recorrido escreveu à recorrente indicando que já tinha sido tomada uma decisão num processo semelhante (processo CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Embora salientando que cada processo é objeto de uma apreciação quanto ao mérito, o recorrido solicitou à recorrente que identificasse alguma razão que justificasse uma decisão diferente no que respeita ao seu pedido de acesso aos autos no processo Balz & Heubach c. An Bord Pleanala.

16. Em resposta de 26 de julho de 2017, a recorrente apresentou as suas razões para manter o recurso.

17. Em 31 de julho de 2017, o recorrido negou provimento ao recurso, concluindo que o Courts Service detém os autos solicitados, incluindo os dos processos encerrados, quando atua no exercício de uma «competência judicial» em nome do poder judicial. Por conseguinte, o Courts Service não é uma «autoridade pública» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento AIA.

18. A recorrente recorreu desta decisão para a High Court (Tribunal Superior). A recorrente considera que a exceção aplicável aos órgãos ou instituições no exercício da sua competência judicial, como previsto no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 e transposto pela Regulation 3, n.º 1, do Regulamento AIA, não abrange os autos de processos encerrados.

19. Tendo dúvidas quanto à interpretação correta do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, a High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidiu suspender a instância e submeter à apreciação do Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O controlo do acesso a [autos judiciais] respeitantes a processos em que foi proferida uma decisão definitiva, expirou o prazo para a interposição de recurso e não está pendente um recurso ou outro pedido, embora, em determinadas circunstâncias, possam ser apresentados outros pedidos, constitui um exercício de «competência judicial» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da [Diretiva 2003/4]?»

20. Apresentaram observações escritas a recorrente, o recorrido, o Courts Service, a Irlanda e o Governo polaco, bem como a Comissão Europeia. As referidas partes apresentaram igualmente alegações orais na audiência realizada em 16 de setembro de 2020.

IV. Análise

21. As presentes conclusões encontram-se estruturadas da seguinte forma. Começarei pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 (A). Debruçar-me-ei, em seguida, sobre a questão de saber em que momento uma «autoridade pública» atua no exercício de uma «competência judicial» (B). À luz destes elementos, abordarei a questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio (C). Por último, tecerei algumas observações num contexto mais amplo (D).

22. O presente caso diz respeito a um órgão bastante específico de um Estado-Membro: o Courts Service of Ireland (Serviço dos Tribunais da Irlanda). Nas suas observações apresentadas no Tribunal de Justiça, este órgão descreveu-se como uma «pessoa coletiva com personalidade jurídica e uma missão claramente independente e distinta» das secretarias judiciais da Irlanda. As suas atividades incluem o armazenamento, o arquivamento e a gestão dos autos judiciais de processos (abertos ou encerrados).

23. O facto de o processo em apreço dizer respeito a uma estrutura institucional pouco comum de um Estado-Membro, em que os tribunais nacionais são assistidos por um organismo de direito privado criado para fins específicos, não retira o caráter geral à questão submetida. A gestão dos processos judiciais, pendentes ou encerrados, pode ser atribuída nos vários Estados-Membros a diferentes órgãos, indo desde a gestão direta e o armazenamento dos processos pelo próprio tribunal, até à administração central dos processos por outras instituições. Estas últimas instituições podem, mais uma vez, variar entre o Ministério da Justiça ou o Conselho Nacional da Magistratura e outros órgãos e instituições específicos. Pode até existir uma competência institucional dependente do estatuto do processo, sendo os processos pendentes administrados pelos próprios tribunais e os processos encerrados transferidos, após um certo período de tempo, para uma instalação central de arquivamento.

24. Por outras palavras, a gestão dos autos judiciais pode assumir múltiplas formas. É por isso que seria incorreto abordar o processo em apreço e as questões por ele levantadas a partir de um debate pormenorizado e técnico do estatuto (essencialmente de direito interno) do Courts Service e da sua posição específica no seio da estrutura judicial nacional. Esta questão é, na realidade, secundária.

25. A questão fundamental que importa abordar no presente processo é saber em que consiste exatamente, na estrutura da Diretiva 2003/4, a gestão dos processos judiciais (nomeadamente, o tipo e a natureza dessa atividade), e se tal poderá qualificar-se como o exercício de uma competência judicial, numa primeira fase *independentemente do órgão específico* que a exerça no Estado-Membro. No entanto, esta questão esconde outra problemática: como poderá o esclarecimento (ou exceção) relativo à «competência judicial» previsto no segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 2.º da Diretiva 2003/4 articular-se com a parte principal da definição de «autoridade pública» constante das alíneas a) a c) do primeiro parágrafo dessa mesma disposição? Que órgãos ou partes das estruturas dos Estados-Membros deverão à partida ser abrangidos pela Diretiva 2003/4? Chega-se, neste ponto, ao elemento realmente crucial do processo em apreço: os tribunais são «autoridades públicas» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva, estando, assim, potencialmente abrangidos pela obrigação de conceder acesso às «informações sobre ambiente» em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 3.º da Diretiva 2003/4?

26. É necessário desmontar esta definição em forma de matriosca tal como se faria com qualquer outra boneca russa: camada após camada, esforço ao qual agora me vou dedicar.

A. Âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE

27. O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 estabelece a definição de «autoridade pública». No primeiro parágrafo, este artigo determina, nas suas alíneas a) e b), os órgãos e instituições do Estado aos quais se devem aplicar as obrigações que incumbem às «autoridades públicas». Estes incidem no conceito de «governo» na alínea a), e de pessoas que «exercem funções administrativas […] relacionadas com o ambiente» na alínea b). Na alínea c), a diretiva inclui uma cláusula «residual» para «qualquer pessoa singular ou coletiva […] sob o controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b)».

28. A estrutura desta definição no primeiro parágrafo segue, portanto, uma lista positiva de entidades. Esta lista é seguida de um segundo parágrafo que, na sua primeira frase, prevê uma exceção ao âmbito de aplicação da diretiva no que se refere aos órgãos ou instituições «no exercício da sua competência judicial ou legislativa». Na sua segunda frase, os órgãos e instituições no exercício destas competências podem, em determinadas circunstâncias, ser igualmente excluídos do âmbito de aplicação das disposições relativas ao recurso judicial previstas pela diretiva.

29. Todas as partes no processo principal concordam que o controlo do processo judicial na pendência do processo envolve o exercício da «competência judicial». Enquanto o processo permanecer «aberto», os tribunais serão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4.

30. A questão em causa consiste em saber se o Courts Service detém os autos judiciais quando atua no exercício da sua «competência judicial», após a adoção de decisões definitivas e uma vez esgotadas as vias processuais de recurso. Se assim for, estes autos ficarão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4.

31. Apoiando-se no Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Flachglas [6], a recorrente alega que o conceito de «autoridade pública» previsto no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 deverá ser considerado como abrangendo, em princípio, todos os órgãos ou instituições do Estado, desde que exerçam funções no momento em que é apresentado o pedido de acesso. Por outras palavras, segundo esta interpretação, da primeira frase do segundo parágrafo prevalece sobre qualquer determinação estrutural ao abrigo do primeiro parágrafo. No entender da recorrente, qualquer atividade no exercício de uma «competência judicial» está sujeita a uma limitação temporal, no sentido de que os órgãos e instituições só podem ser considerados excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4 se puderem ser efetivamente considerados como agindo no exercício dessa capacidade. A Comissão partilha amplamente desta posição, mas recomenda uma «apreciação caso a caso» do pedido de acesso individual.

32. O recorrido, o Courts Service, a Irlanda e o Governo polaco privilegiam uma interpretação que equivaleria, em substância, a uma abordagem mais «institucional» da definição do órgão em causa. O primeiro parágrafo e a primeira frase do segundo parágrafo teriam de ser entendidos em articulação com a definição estrutural constante do primeiro parágrafo. Assim, segundo esta definição, os tribunais enquanto instituições seriam sempre excluídos do primeiro parágrafo e, portanto, do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4, uma vez que os tribunais atuam sempre no exercício de uma «competência judicial».

6 Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

33. Embora não expressamente invocada por nenhuma das partes do processo, existe ainda uma terceira possibilidade, que atenua ligeiramente a abordagem institucional. Trata-se de uma interpretação que permite uma qualificação imediata, com base na primeira frase do segundo parágrafo, de quaisquer conclusões sobre a designação institucional prevista no primeiro parágrafo com base nas atividades específicas exercidas pelo órgão em causa no momento indicado. Esta interpretação poderia, portanto, ser definida como predominantemente institucional com um ajustamento ou corretivo funcional.

34. Parece, por isso, existir três possibilidades de interpretação do conceito de «competência judicial», constante da primeira frase do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, que será, por conseguinte, também aplicável consequentemente, às definições constantes do artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva: (i) «meramente funcional» (ii) «essencialmente institucional» e (iii) «institucional com um corretivo funcional».

35. A fim de propor qual destas três metodologias deve ser privilegiada, é necessário abordar uma série de pontos logicamente anteriores. Em primeiro lugar, qual é exatamente a relação entre o primeiro e o segundo parágrafos do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 (1)? Isto exige uma apreciação da lógica e da estrutura do primeiro parágrafo, antes de se poder eventualmente recorrer à exceção prevista para atividades no exercício de uma «competência judicial» nos termos do segundo parágrafo (2). Em seguida, dever-se-á analisar pormenorizadamente o Acórdão Flachglas[7], em que todas as partes se apoiam para formular as suas interpretações (divergentes) do conceito de «competência judicial» (3). Só então poderei debruçar-me sobre o debate relativo às interpretações possíveis do conceito de «competência judicial» tal como consta da Diretiva 2003/4 (4).

1. Relação entre o primeiro e segundo parágrafos

36. Nas suas observações, todas as partes no presente processo concentraram-se particularmente na interpretação do conceito de «competência judicial». Isto é evidentemente compreensível, uma vez que este conceito é, de facto, destacado na questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio. Todavia, o conceito de «competência judicial» faz apenas parte de uma definição mais ampla de «autoridade pública» prevista no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Apresenta-se como uma qualificação, um esclarecimento ou mesmo, talvez, uma exceção no segundo parágrafo desta disposição. É necessário começar por abordar a conexão menos óbvia entre o primeiro e o segundo parágrafos do artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva.

37. Como ponto de partida, é necessário clarificar a relação entre a primeira frase do segundo parágrafo, do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, e a segunda frase deste mesmo parágrafo. A primeira frase do segundo parágrafo surge no final de uma disposição que contem a definição de autoridade pública e refere-se especificamente ao primeiro parágrafo para explicar o seu alcance. Por sua vez, a segunda frase do mesmo parágrafo refere-se à primeira frase do mesmo para delimitar o alcance da exclusão do recurso previsto nos termos do artigo 6.º da diretiva. O que não é claro da disposição em causa é a forma como estas duas frases devem ser lidas: é necessário uma leitura isolada relativamente ao âmbito do primeiro parágrafo? Ou, como a recorrente argumentou na audiência, devem as duas frases ser lidas em conjunto para determinar um significado global (e dominante) para o segundo parágrafo?

38. Na minha opinião, estas duas frases do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 devem ser lidas de forma independente uma da outra.

7 Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

39. Além do facto de que as duas frases do segundo parágrafo se referirem aos mesmos órgãos ou instituições, não há qualquer conjugação ou conexão que ligue as duas frases. Estas dizem respeito, e são aplicáveis, a situações distintas. Além disso, o Tribunal de Justiça já esclareceu que nem o objetivo nem o efeito da segunda frase é o delimitar a possibilidade conferida aos Estados-Membros, na primeira frase, de excluir órgãos ou instituições «no exercício da sua competência judicial ou legislativa» do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4[8]. Pelo contrário, a segunda frase destinava-se a regular o caso especial de certas autoridades nacionais, cujas decisões, à data da adoção da Diretiva 2003/4, não podiam, segundo o direito nacional em vigor, ser objeto de recurso em conformidade com as exigências desta diretiva. Como a Irlanda confirmou na audiência, mas que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tal situação não acontece neste Estado-Membro.

40. Clarificada a estrutura interna do segundo parágrafo, é agora necessário analisar a relação entre a primeira frase do segundo parágrafo (a qualificação de «competência judicial») e o primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Dada a posição sistemática da primeira frase do segundo parágrafo, é óbvio que os seus efeitos dependem da aplicabilidade do primeiro parágrafo. Isto significa que o requisito de acesso à qualificação como «autoridade pública» conforme definido no primeiro parágrafo surge logicamente antes da questão de saber se essa «autoridade pública» beneficia da exclusão referida na primeira frase do segundo parágrafo.

41. Assim sendo, torna-se necessário clarificar a lógica e a estrutura do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Com efeito, se os tribunais não forem abrangidos pelo alcance da definição de «autoridade pública» na aceção do primeiro parágrafo desta disposição, quaisquer possíveis efeitos restritivos ou neutralizadores do segundo parágrafo desta definição tornam-se irrelevantes.

2. Os tribunais são «autoridades públicas» nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4?

42. A recorrente e a Comissão defendem que os tribunais (de um Estado-Membro) são abrangidos pela definição de «autoridade pública» na aceção do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.

43. Importa, antes de mais, recordar que, embora a Diretiva 2003/4 possa eventualmente não ser vista como uma transposição completa da Convenção de Aarhus no momento da sua adoção, uma vez que esta diretiva precedeu a aprovação da Convenção de Aarhus pela União Europeia em 2005, esta convenção passou a fazer parte integrante da ordem jurídica da União[9]. O Tribunal de Justiça reconheceu, assim, que os colegisladores pretenderam assegurar a «compatibilidade» entre a Diretiva 2003/4 e a Convenção de Aarhus[10]. Portanto, para efeitos de interpretação da Diretiva 2003/4, há que ter em conta o texto e o objeto da Convenção de Aarhus[11].

44. No presente processo, tal significa que o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 deve ser interpretado à luz do artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus. Ambas as disposições contêm a definição de «autoridade pública». Estas delimitam, assim, o seu âmbito de aplicação de forma semelhante. Contudo, uma análise mais atenta revela que o fazem, em parte, de modo diferente.

8 Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 48).

9 Acórdão de 8 de março de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 30).

10 Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 31 e jurisprudência aí referida). V. também considerando 5 da Diretiva 2003/4/CE e a declaração anexa à Decisão de Aarhus.

11 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 37 e jurisprudência aí referida).

45. A alínea a) do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 refere-se ao «governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos». Pelo contrário, a alínea a) do artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus refere-se a «um governo a nível nacional, regional ou outro». A razão para esta diferença na redação não resulta do texto nem dos trabalhos preparatórios destes instrumentos.

46. Em contrapartida, a alínea b) do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 e a Convenção de Aarhus, na versão em língua inglesa, são quase cópias a papel químico uma da outra. As duas referem-se a «pessoas singulares ou coletivas que desempenhem funções de administração pública, de acordo com o direito interno, incluindo o exercício de deveres específicos, a realização de atividades ou a prestação de serviços relacionados com o ambiente». O mesmo aplica-se à comparação da alínea c) de ambos os instrumentos. Também aqui a redação é, em larga medida, equivalente. Esta alínea refere-se a «qualquer pessoa singular ou coletiva que tenha responsabilidades ou exerça funções públicas ou que preste serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b)». Por outras palavras, esta disposição contém uma «disposição de no-outsourcing» [não-delegação].

47. Por uma questão de exaustividade, na versão em língua inglesa, verificam-se duas outras diferenças quanto ao alcance. Em primeiro lugar, o segundo parágrafo da Convenção de Aarhus salienta que a definição positiva constante do artigo 2.º, n.º 2, da convenção «não inclui» órgãos ou instituições no exercício da sua «competência judicial ou legislativa». Trata-se, por outras palavras, de uma formulação *imperativa*. A primeira frase do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, utiliza, todavia, o modo *facultativo* («podem prever»). Confere-se, assim, aos Estados-Membros a possibilidade de prever uma limitação ao âmbito de aplicação, no seu direito interno. Em segundo lugar, a segunda frase do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da diretiva, embora não seja decisiva no processo em apreço [12], não encontra equivalente na Convenção de Aarhus.

48. Como é que tudo isto afeta a questão de saber se os tribunais, enquanto instituições, são abrangidos por alguma das três alíneas do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4?

49. Nenhuma das partes se pronunciou realmente sobre esta questão. Na audiência, a recorrente e a Comissão limitaram-se a enquadrar os tribunais na alínea a), enquanto parte do «governo». Por outro lado, o Courts Service explicou que os tribunais normalmente não exercem normalmente «funções governamentais» no sentido tradicional deste termo, nem desempenham «funções administrativas […] relacionadas com o ambiente», na aceção da alínea b) do artigo 2.º, n.º 2, da diretiva. Além disso, uma vez que a alínea c) da mesma disposição abrange qualquer pessoa «sob o controlo» de uma autoridade prevista nas alíneas a) ou b), os tribunais dificilmente poderão ser abrangidos por esta alínea.

50. Tenho algumas dificuldades em incluir os «tribunais» no âmbito da alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. É certo que, nalguns casos, bastante limitados, os tribunais poderiam, de facto, ser «pessoas singulares ou coletivas que exercem funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional», ao abrigo da alínea b) dessa disposição.

51. Por um lado, considerado isoladamente, o conceito de «governo» constante da alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus poderia ser entendido em sentido estrito, abrangendo apenas o executivo, e em sentido amplo, excluindo os poderes judicial e legislativo. No entanto, se a tónica fosse posta no conceito de «governação», inerente a um «governo», e se este conceito devesse ser lido à luz do preâmbulo da convenção para efeitos da necessidade de transparência «em todos os setores de governação», poder-se-ia sugerir que o conceito

12 Tal como explicado pormenorizadamente no n.º 39 das presentes conclusões.

de «governo» deveria abranger todos os sistemas de princípios e regras que determinam a forma como um Estado é regulado [13]. Se esta interpretação fosse aceite, então, a Convenção de Aarhus poderia talvez ser entendida, pelo menos a sua redação, no sentido de se aplicar a qualquer autoridade pública, incluindo os tribunais.

52. Por outro lado, seria difícil ler a alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 em consonância com essas implicações mais vastas da «governação», dado que a sua definição liga especificamente o «governo» a «outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos». Que sentido faria acrescentar «governo *ou* outros órgãos da administração pública», se «governo» devesse ser entendido no sentido de incluir já todos os poderes de um Estado? A outra categoria «outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, incluindo órgãos consultivos» seria completamente redundante. Do mesmo modo, o guia de aplicação da Convenção de Aarhus liga o conceito de «governo» ao «poder político» [14].

53. Além disso, se se colocar uma ênfase maior no objetivo da convenção de «transparência no processo de tomada de decisões» e na interpretação do Tribunal de Justiça deste termo no sentido de abranger unicamente «autoridades administrativas» [15], é difícil conceber uma interpretação da alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, como consta da Diretiva 2003/4, se considerada à luz dos objetivos da Convenção de Aarhus, no sentido de ir mais longe que o processo de tomada de decisões a um nível político (e administrativo). Por conseguinte, embora possa aceitar-se que a alínea a) do artigo 2.º, n.º 2, é aplicável às atividades administrativas dos tribunais, é muito mais difícil interpretar essa alínea no sentido de abranger também os tribunais.

54. Inversamente, creio que a alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 permite uma interpretação mais flexível. Esta alínea visava «qualquer pessoa singular ou coletiva que exerça funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional, incluindo deveres, atividades ou serviços específicos, relacionados com o ambiente». A utilização da palavra «incluindo» indica que a pessoa que exerça essas funções não tem necessariamente de operar no domínio do ambiente [16]. Estas podem fazê-lo, mas não há qualquer obrigação nesse sentido. É certo que «as funções administrativas públicas» tendem a ser associadas a exercícios de rotina da autoridade governamental em vez de à resolução de litígios pelo poder judicial de um Estado. Todavia, consoante a estrutura judicial de um Estado-Membro, podem existir situações em que os tribunais exercem atividades relativamente às quais, um órgão ou instituição, embora institucionalmente denominado tribunal, esteja efetivamente a desempenhar qualquer função judicial no que respeita a uma determinada atividade específica [17].

55. De um modo geral, parto do princípio de que o objetivo e espírito globais da Convenção de Aarhus devem limitar qualquer criatividade interpretativa que se possa associar à definição de «autoridade pública». Se o objetivo global do instrumento consiste numa maior participação do público e responsabilização no processo de tomada de decisões *no domínio do ambiente* (como salienta o preâmbulo da Convenção de Aarhus), então, o instrumento deve logicamente abranger os tipos de órgãos e instituições em que têm lugar efetivamente tais tomadas de decisão. Isto é, *a priori*, de um ponto de vista abstrato e no plano institucional, nem a montante em sede legislativa (em que as

13 V. também considerando 7 do Regulamento (CE) n.º 1367/2006, que aplica a Convenção de Aarhus às instituições e órgãos da União Europeia, e salienta que «a Convenção de Aarhus define as autoridades públicas de um modo amplo» — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13).

14 V. Convenção de Aarhus: Guia de Aplicação, p. 47. Quanto ao estatuto do guia, v. Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 38).

15 V. Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 40).

16 V., igualmente, Convenção de Aarhus: Guia de Aplicação, p. 46.

17 V., designadamente, Acórdão de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, n.º 17).

regras para este processo de tomada de decisão são desenvolvidas), nem a jusante nos casos de recurso judicial (em que a legalidade de uma decisão uma vez tomada pode ser objeto de recurso e, no caso de irregularidades, é normalmente remetida à autoridade pública para que esta adote uma nova decisão).

56. No entanto, se fosse necessário fazer uma categorização, creio que a alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 é a que melhor "assenta". É esse particularmente o caso quando se tem em conta a redação muito mais restritiva da alínea a) da mesma disposição. Não estou convencido de que quer a recorrente, quer a Comissão tenham apresentado um argumento suficientemente forte para responder à questão inicial de saber se o primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 visava efetivamente incluir os tribunais dos Estados-Membros como «autoridades públicas». Todavia, estou disposto a admitir que instituições que têm escrita a palavra «tribunal» por cima das suas entradas podem, de facto, ser incumbidas de «exercer funções administrativas públicas, nos termos da legislação nacional», no que respeita a parte das suas funções.

57. O que acrescenta o segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 a este quadro, interpretado até ao momento exclusivamente com base no primeiro parágrafo da referida disposição? Antes de me debruçar sobre esta questão, uma vez que todas as partes invocam o Acórdão Flachglas para dar sentido ao segundo parágrafo, e, em particular, ao conceito de «competência judicial», é necessário primeiro analisar com algum pormenor este acórdão.

3. Acórdão no processo Flachglas

58. Os factos objeto do Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Flachglas são os seguintes. O legislador alemão invocara a primeira frase do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 para determinar, no seu direito nacional, que os ministérios federais, que intervenham no quadro do processo legislativo, não são obrigados a comunicar as informações sobre ambiente relativas a esse processo. O Tribunal de Justiça foi chamado a verificar a execução desta lei ao abrigo do direito alemão e a especificar em que momento esse ministério podia ser excluído do âmbito do direito de acesso a informação sobre ambiente concedido pela Diretiva 2003/4.

59. O Tribunal de Justiça declarou que o contexto, sentido e finalidades tanto da Convenção de Aarhus como da Diretiva 2003/4 provam que estes instrumentos pretendiam designar as «autoridades públicas» apenas na medida em que estas atuassem como autoridades administrativas que, no exercício das suas funções, possuem informações sobre ambiente [18]. Isto resultaria do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, uma vez que o objetivo da primeira frase desta disposição, lido em conjugação com a Convenção de Aarhus, consistia em autorizar os Estados-Membros a excluírem do âmbito das «autoridades públicas» os órgãos ou as instituições no exercício de uma «competência judicial ou legislativa» [19]. Para responder à pluralidade de procedimentos subjacentes à especificidade dos órgãos legislativos e judiciais dos Estados-Membros [20], esta derrogação às regras gerais de acesso deve ser objeto de uma interpretação «funcional» [21].

60. No caso de derrogação, ao abrigo do direito alemão, aplicável a um ministério que participa no processo legislativo, esta funcionalidade cessaria «no final desse processo». Nesse momento, a derrogação ao princípio do direito de acesso às «informações sobre ambiente», constante do artigo 1.º da diretiva, deixaria de ser justificada [22].

18 Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.ºs 40 e 48).

19 *Ibid.*, n.ºs 40 a 42.

20 *Ibid.*, n.º 44 e n.ºs 49 a 50.

21 *Ibid.*, n.º 49.

22 *Ibid.*, n.ºs 55 a 56.

61. A recorrente e a Comissão sugerem uma «leitura cruzada» deste último elemento temporal da derrogação relativa ao exercício da «competência judicial». Dito de uma forma simples, estas defendem que «os legisladores são legisladores apenas enquanto o processo legislativo decorrer», pelo que «os tribunais devem ser tribunais apenas enquanto um processo estiver pendente».

62. No entanto, este raciocínio ignora um elemento factual bastante importante do Acórdão Flachglas. O ministério federal em causa era claramente uma «autoridade pública» na aceção da definição dada no primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 quando o pedido de informação foi apresentado. O aspeto *institucional* da definição estava claramente presente. Só mediante a exceção à «competência legislativa» é que o ministério federal poderia «escapar» temporariamente a este âmbito. Assim, um órgão claramente «dentro do âmbito» era autorizado a estar «fora do âmbito», colocando-se a questão de saber «por quanto tempo» poderia manter-se como tal. É neste contexto que o Tribunal de Justiça indicou a «interpretação funcional» da primeira frase do segundo parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da diretiva, uma vez que, no exercício da «competência legislativa», o ministério não agiu na qualidade de «autoridade administrativa» [23].

63. É esta «dupla identidade» ou «estatuto dividido» do ministério que o Tribunal de Justiça procurou reconhecer. Isto significa que um órgão poderia ser *estruturalmente* considerado um ramo do executivo, e, portanto, sujeito à Diretiva 2003/4, enquanto exercesse *funcionalmente* atividades que fazem parte do «processo legislativo» protegido e que são excluídas do âmbito de aplicação da diretiva. Dito de uma forma simples, o Acórdão Flachglas afirmou, no essencial, que o que era «institucionalmente abrangido» poderia ser «funcionalmente excluído» de forma temporária.

64. No entanto, como a recorrente e a Comissão defendem, o quadro é completamente diferente quando se interpreta o conceito de «autoridade pública» nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 (e, com efeito, também nos termos da Convenção de Aarhus) no sentido de exigir intrinsecamente uma «interpretação funcional», independentemente da natureza «estrutural» do órgão em causa. Seguir esta interpretação seria como desconsiderar a positiva-a lista de definições positivas constante do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Limitaria qualquer apreciação feita ao abrigo desta disposição à aplicação de um único critério de «funcionalidade», elevando a exceção à única condição para chegar à conclusão definitiva sobre o estatuto da instituição ou órgão em causa. Por outras palavras, a primeira frase do segundo parágrafo seria aplicada de forma exatamente oposta à do Acórdão Flachglas: não conceder uma exclusão temporal relacionada com a função, mas antes proceder a uma extensão institucional radical do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4.

65. Em suma, no Acórdão Flachglas, o Tribunal de Justiça não afirmou, em meu entender, que a definição global do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 é meramente «funcional», sem ter em conta a dimensão institucional do primeiro parágrafo desta disposição. Esta dimensão da definição não era simplesmente relevante para esse caso, visto que um ministério é claramente uma «autoridade pública» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. A utilização funcional da exceção relativa à competência legislativa só foi aplicada numa segunda fase, para excluir temporariamente o que de outro modo estaria «dentro», mas não numa primeira fase, para determinar o que estaria abrangido pela definição.

23 *Ibid.*, n.ºs 40 e 49.

4. Possibilidades

66. Desta forma, lido no seu devido contexto, nem o Acórdão Flachglas, nem, com efeito, a redação do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, oferecem qualquer base para uma abordagem «meramente funcional» defendida pela recorrente e a Comissão, conforme estabelecido no n.º 31 das presentes conclusões. A primeira frase do segundo parágrafo, do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 não pode ser interpretada no sentido de se sobrepor à definição «estrutural» do primeiro parágrafo.

67. Como indicado nos n.ºs 32 e 33 das presentes conclusões, restam duas possibilidades: «institucional» ou «institucional com um corretivo funcional». Podem os tribunais ser incluídos na primeira parte da definição, isto é, como «autoridades públicas» em conformidade com qualquer uma das alíneas do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4? A diferença não se trata de mera cosmética: se os tribunais não se encontrarem à partida «estruturalmente» incluídos ao abrigo de qualquer uma das alíneas do primeiro parágrafo, então, não haverá necessidade de os excluir «funcionalmente» através da operação prevista no segundo parágrafo.

68. A diferença prática entre as duas abordagens consiste no facto de que, numa abordagem «institucional», os tribunais seriam sempre excluídos enquanto instituições do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4. Numa abordagem «institucional com um corretivo funcional», a função exercida por um tribunal já seria relevante para a sua definição, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.

69. Por conseguinte, em conformidade com a última abordagem, se o conceito de «funções administrativas públicas», na alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 (e da Convenção de Aarhus), fosse interpretado em sentido lato de modo a abranger igualmente os tribunais, estas instituições só seriam abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4 quando *não* exercessem a sua função comum como poder judicial. Por outras palavras, estes só seriam abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva quando desempenhassem «funções administrativas públicas». No entanto, estes órgãos seriam, então, reconhecidos como tendo possivelmente «estatutos divididos», no sentido de que podem, por vezes, ser abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva ao exercerem quaisquer funções administrativas públicas nos termos do direito nacional.

70. Em geral, esta última abordagem afigura-se preferível.

71. Em primeiro lugar, a «abordagem institucional com um corretivo funcional» proporciona uma perspetiva flexível da diversidade institucional dos Estados-Membros. Esta abordagem reconhece a multiplicidade das funções que os tribunais desempenham em determinados sistemas nacionais, permitindo, assim, que os tribunais dos Estados-Membros sejam incluídos no âmbito de aplicação da diretiva relativamente a todos os «atos administrativos» praticados por estes órgãos. Por sua vez, esta abordagem protege o processo judicial mantendo todas as atividades, na sua qualidade de órgãos adjudicantes, fora desse âmbito [24], uma vez que essa função simplesmente não constitui o desempenho de «funções administrativas públicas».

72. Em segundo lugar, ao contrário da abordagem sugerida pelo recorrido, o Courts Service, a Irlanda e o Governo polaco, esta abordagem não está vinculada a determinações estruturais formais previstas ao abrigo do direito nacional dos Estados-Membros, que podem não cobrir na íntegra as atividades do órgão em causa. Esta abordagem reconhece igualmente a realidade prática de algumas instituições, que são estruturalmente chamadas tribunais, podem, por vezes, no que diz respeito a uma parte da sua atividade, desempenhar efetivamente «funções administrativas públicas», incluindo as relacionadas com o ambiente, na aceção da alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.

24 V., no que diz respeito a um debate semelhante acerca do artigo 15.º, n.º 3, TFUE, minhas Conclusões no processo Comissão/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, n.ºs 52 a 64).

73. Para ilustrar esta situação, imagine que um tribunal decide construir um edifício novo para si. Uma torre, por exemplo. Uma construção desta dimensão é suscetível de exigir o cumprimento de uma série de exigências ambientais. Tal atividade não desse insere no exercício de uma «competência judicial», mas sim administrativa, e na realidade provavelmente implica uma «função administrativa pública relacionada com o ambiente». Tal pode incluir também a obrigação de satisfazer quaisquer pedidos de acesso a documentos nos termos da Diretiva 2003/4, bem como outras potenciais obrigações adicionais decorrentes desta diretiva.

74. É certo que tudo isto dependeria da organização institucional exata de um Estado-Membro. É possível que não seja, tecnicamente falando, o tribunal que esteja a construir as novas instalações, mas antes um ministério ou outra autoridade pública agindo em seu nome. Contudo, partindo do princípio de que seria efetivamente o tribunal enquanto pessoa coletiva a construir o novo edifício, para esta *atividade específica*, esse tribunal pode, de facto, ser obrigado a divulgar «informações sobre ambiente» relativas a essa construção uma vez que atua no exercício de uma competência administrativa.

75. Em terceiro lugar, uma abordagem neste sentido tem em conta a formulação ampla da definição de «autoridade pública», mas interpreta esta formulação de forma razoável, permanecendo ligada à lógica e ao espírito da Convenção de Aarhus. Como tal, esta abordagem incentiva e garante a participação do público nestas situações em que há *efetivamente* lugar a uma tomada de decisões em matéria ambiental.

5. Conclusão intercalar

76. Em suma, a definição do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 não deve ser interpretada no sentido de implicar uma interpretação meramente «funcional», nem uma interpretação meramente «institucional». Em vez disso, é sugerida uma *definição institucional com um corretivo funcional*.

77. Em substância, isto significa que os tribunais, ou o poder judicial de um Estado-Membro, estão *excluídos* do alcance da definição prevista no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, *a menos que* um órgão judicial atue efetivamente no exercício de funções públicas administrativas, muito provavelmente ao abrigo da alínea b) desta disposição.

78. Não obstante, esta avaliação é já inerente à divisão entre «funções administrativas» (e *a contrario* «funções judiciais») na alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2. Neste sentido, a qualificação de «competência judicial» no segundo parágrafo da mesma disposição confirmaria, no mínimo, o resultado já alcançado, mas não constituiria outra exclusão, contrariamente à situação no Acórdão Flachglas. Numa palavra, o que já está excluído (de forma permanente) não precisa de ser excluído novamente (de forma temporária).

B. Documentos judiciais e função judicial

79. Esta conclusão suscita outro conjunto de questões. A primeira questão refere-se à distinção entre atividades de natureza «judicial» e atividades no exercício de uma «competência administrativa». Em particular, os autos judiciais são sempre detidos ou administrados no exercício de uma competência judicial? A segunda questão refere-se à forma como essa linha deve ser interpretada em geral, nomeadamente a clarificação da função padrão dos tribunais, isto é, qual é a regra e qual é a exceção. A terceira questão diz respeito à passagem do tempo e às suas consequências no que respeita ao acesso.

80. Em primeiro lugar, quando é que uma função é *judicial*? Nem as «funções administrativas públicas», nem, de resto, a «competência judicial» se encontram definidas na Diretiva 2003/4 ou na Convenção de Aarhus. Estes instrumentos não oferecem tão-pouco qualquer explicação quanto à intenção do legislador subjacente à distinção entre as funções desempenhadas no exercício de uma «competência administrativa» [25] e as funções desempenhadas no exercício de uma «competência judicial» [26].

81. É certo que pode ser retirada alguma inspiração no que diz respeito a esta distinção a partir de outras áreas do direito (da UE), como a área do acesso aos documentos. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 [27], a exclusão dos «documentos redigidos exclusivamente pela Comissão para efeitos de um processo judicial» tem sido interpretada no sentido de abranger apenas documentos que tenham «uma relação pertinente» com um processo judicial pendente nos tribunais nacionais ou nos tribunais da União Europeia [28], exceto quando esses documentos foram elaborados no quadro de um «dossier meramente administrativo» [29]. Por sua vez, este último conceito de «*dossier* meramente administrativo» tem sido tido em consideração para abranger trocas de documentos fora dos processos judiciais [30], bem como documentos de trabalho [31].

82. Conceitos semelhantes figuram no Regulamento (UE) 2016/679 [32]. Este regulamento contém uma série de exclusões do seu âmbito de aplicação como afirma que o tratamento de dados é lícito no que diz respeito aos «tribunais no exercício da sua função jurisdicional». Assim, o processamento de determinadas categorias de dados pessoais, incluindo dados sensíveis, é admissível se «o processamento for necessário […] sempre que os tribunais atuem no exercício da sua função jurisdicional» [artigo 9.º, n.º 2, alínea f), do regulamento]. De modo semelhante, um encarregado da proteção de dados deve ser designado sempre que o tratamento for efetuado por uma autoridade ou um organismo público, «excetuando os tribunais no exercício da sua função jurisdicional» [artigo 37.º, n.º 1, alínea a), do regulamento]. Da mesma forma, as autoridades de controlo encarregadas da fiscalização da aplicação do Regulamento 2016/679 não têm competência para controlar operações de tratamento efetuadas por «tribunais que atuem no exercício da sua função jurisdicional» (artigo 55.º, n.º 3, deste regulamento). Estes exemplos sugerem claramente que as mesmas atividades seriam abrangidas pelo âmbito de aplicação deste regulamento se fossem executadas no exercício de uma «competência administrativa».

83. O Governo polaco sugeriu que outros indicadores poderiam ser deduzidos da jurisprudência relativa aos «*critérios Dorsch*» e da definição do que se entende por «órgãos jurisdicionais» para efeitos do artigo 267.º TFUE [33]. É verdade que a jurisprudência do Tribunal de Justiça neste domínio proporciona um recurso extenso e útil a exemplos de natureza administrativa, na medida em que esta jurisprudência diz respeito aos critérios institucionais para cumprir os requisitos do artigo 267.º TFUE. Todavia, estes acórdãos podem dar uma inspiração apenas remota, uma vez que a lógica subjacente à Convenção de Aarhus e à Diretiva 2003/4, é baseada num acesso de princípio às informações sobre ambiente [34], independentemente da designação institucional no sistema nacional dos

25 Como interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 46).

26 Embora o guia saliente de forma ambígua, sem explicação, que a derrogação é necessária «devido ao caráter distinto desse processo de tomada de decisão relativamente a muitos outros tipos de processos de tomada de decisão». A Convenção de Aarhus: Guia de Aplicação, p. 49.

27 Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

28 Acórdão de 6 de fevereiro de 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comissão (T-485/18, EU:T:2020:35, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

29 Acórdão de 6 de julho de 2006, Franchet e Byk/Comissão (T-391/03 e T-70/04, EU:T:2006:190, n.º 91).

30 Acórdão de 8 de fevereiro de 2018, POA/Comissão (T-74/16, não publicado, EU:T:2018:75, n.º 107).

31 Acórdão de 20 de setembro de 2019, Dehousse/Tribunal de Justiça da União Europeia (T-433/17, EU:T:2019:632, n.º 97).

32 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO 2016, L 119, p. 1).

33 V. Acórdão de 17 de setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, n.ºs 23 a 34).

34 Como estabelecido pela primeira vez pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, n.º 35).

Estados-Membros, que analisa a *atividade* que envolve o tratamento de «informações sobre ambiente» [35]. Por conseguinte, a relação inevitável com a *ratione materiae*, em vez da *ratione institutionis*, pode conduzir a uma exclusão mais vasta de determinadas atividades do que o pretendido ao abrigo de um critério que se centra claramente na atividade em causa.

84. O Acórdão Cartesio pode ilustrar este ponto. Nesse processo, o Tribunal de Justiça declarou que não se pode considerar que um tribunal, que é responsável pela manutenção de um registo comercial e toma uma decisão administrativa em relação ao mesmo, exerce uma função de natureza jurisdicional [36]. Por outras palavras, este órgão não seria um «órgão jurisdicional» (na aceção do artigo 267.º TFUE). No entanto, se o registo em causa documentasse processos relativos ao ambiente atualmente pendentes nesse tribunal, um pedido de acesso à informação sobre os nomes desses processos ao abrigo da Diretiva 2003/4 seria indeferido com base no facto de aquele órgão ter atuado no exercício de uma «competência judicial», embora esse mesmo tribunal continuasse a não preencher os critérios «*Dorsch*».

85. Em última análise, a questão de saber o que é «judicial» é, com efeito, suscetível de permanecer uma análise bastante intuitiva [37]: qualquer fator pertinente para a resolução imparcial dos litígios é de natureza judicial e, por conseguinte, não é abrangido pelo artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.

86. Os autos judiciais, a sua compilação, administração, utilização e armazenamento fazem, em meu entender, claramente parte do processo judicial, da atividade judicial. Naturalmente, uma certa quantidade de trabalho administrativo será utilizada na preparação dos autos judiciais. Contudo, estas tarefas não revestem natureza administrativa. Elas são inerentes a um litígio em particular e à sua resolução.

87. Em segundo lugar, voltando à questão da definição global, são dignos de nota dois elementos: por um lado, no que diz respeito aos tribunais, a regra é a natureza «judicial» da sua atividade, ao passo que a natureza «administrativa» é a exceção. Por outro lado, a definição dos conceitos do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4 prende-se com a definição do alcance de um instrumento, e não uma exceção que teria de ser interpretada de forma estrita.

88. Estes elementos significam que, em primeiro lugar, se a instituição que atua é um tribunal, então, a regra padrão é a de que é provável que atue no exercício de uma competência judicial, salvo se se comprovar que a atividade específica em causa reveste de facto natureza administrativa por natureza. Em segundo lugar, ambos os conceitos devem ser interpretados de forma razoável: ou, melhor, se algo devesse ser interpretado de forma estrita, seria a competência administrativa dos tribunais, porque esta é, com efeito, a exceção. No entanto, tudo isto se refere à definição do que constitui «funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional» para efeitos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2003/4.

89. Ao procurar determinar que atividades de um tribunal correspondem a um ou outro conceito, é possível que normalmente, mas não sempre, a regra geral seja atentar na pessoa que toma a decisão em nome da instituição. Por exemplo, pode dizer-se que um juiz que pronuncia uma sentença atua no exercício de uma «competência judicial». Diferentemente, o secretário ou outra pessoa encarregada de assinar um contrato para a instalação de painéis solares no telhado dos edifícios do tribunal, desempenha, em princípio, «funções administrativas públicas relacionadas com o ambiente».

35 Como foi aplicado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Flachglas às atividades dos ministérios em questão. V. n.º 59 das presentes conclusões.

36 Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

37 Talvez um tipo diferente de intuição daquele que é sugerido pelo United States Supreme Court no teste do juiz Stewart sobre como detetar material obsceno: «I know it when I see it» [«Eu reconheço-o quando o vejo»]. V. Jacobellis c. Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

90. Em terceiro lugar, e por razões semelhantes, a lógica «temporal» do Acórdão Flachglas, avançada pela recorrente e pela Comissão, simplesmente não é transponível para o caso em apreço. Com efeito, como expliquei no n.º 62 das presentes conclusões, esta linha de raciocínio foi desenvolvida no contexto de uma instituição que era claramente abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4, ao passo que os tribunais que atuam no exercício de uma competência judicial não são abrangidos por esse mesmo âmbito de aplicação. No Acórdão Flachglas, a lógica temporal foi inteiramente justificada no que respeita à duração de uma exceção; no caso em apreço, trata-se de uma questão de definição. Além disso, no Acórdão Flachglas, a limitação era necessária para garantir que o princípio da democracia participativa, comum às tradições dos Estados-Membros e consagrado na primeira frase do artigo 10.º, n.º 3, TUE [38], seria harmonizado com a possibilidade de, *na realidade*, entravar o bom desenrolar do processo legislativo [39].

91. Ao contrário da jurisprudência relativa ao artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, esta apreciação não se altera com o encerramento dos processos [40]. A exceção prevista neste regulamento está relacionada com a duração de um *litígio* («processo judicial»), ao passo que a derrogação prevista na Diretiva 2003/4 está relacionada com a duração de uma *atividade* («funções administrativas públicas», por um lado, ou «competência judicial», por outro). Um órgão ou instituição que, de outro modo, atua no exercício de uma competência jurídica não deixa, em geral, de o fazer apenas devido à passagem do tempo. A camada de pó por cima de um processo judicial, por assim dizer, não lhe retira natureza «judicial». O poder judicial não muda de funções nem deixa de atuar como poder judicial em determinados momentos. Nas palavras da advogada-geral E. Sharpston, o exercício dessa competência «não tem princípio, nem fim» [41].

92. Em todo o caso, para além dos argumentos normativos sobre a razão pela qual o argumento «temporal» não pode ser aplicado ao trabalho do poder judicial, esta conclusão é igualmente confirmada por argumentos mais operacionais. É verdade que, como o órgão jurisdicional de reenvio salienta, parece ser facto assente que a «fase ativa do processo» poderá ser abrangida pela exceção aplicável à competência judicial. Porém, onde deve ser traçada a linha de separação: antes, no meio ou depois? O órgão jurisdicional de reenvio explica que, nos termos do direito irlandês, a tomada de decisões definitivas e o termo do prazo para a interposição de recurso, ou a tomada de decisões definitivas em qualquer recurso, não representam necessariamente o encerramento definitivo do processo em causa nos tribunais irlandeses. Que regras se aplicam então ao procedimento de receção do processo, à verificação de que o processo esteja completo, e a outras tarefas administrativas que ainda não indicam a natureza «ativa» do processo? Será esta fase menos válida como exercício de uma «competência judicial»? O que dizer então da suspensão da instância na pendência do processo? De modo semelhante, uma vez concluído um acórdão, há naturalmente um certo período de tempo em que se prepara a sua publicação. Não há qualquer razão para que as disposições relativas ao acesso aos documentos previstas pela Convenção de Aarhus ou pela Diretiva 2003/4 sejam aplicáveis. Assim, em que momento deixa, então, de existir a «competência judicial» do órgão a quem incumbe decidir do litígio?

93. Todas estas considerações reforçam, uma vez mais, os problemas decorrentes de se procurar substituir a definição inicial do alcance de um instrumento, que se pretende estável e, em certa medida, permanente no plano institucional, como é o caso da definição prevista no primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, pela lógica de uma derrogação temporal incluída sob a forma de esclarecimento ou de exceção no segundo parágrafo desta disposição.

94. Nesta fase, podem acrescentar-se duas considerações gerais finais.

38 V., neste sentido, Acórdão de 4 de setembro de 2018, ClientEarth/Comissão (C-57/16 P, EU:C:2018:660, n.º 84 e jurisprudência aí referida).

39 V., neste sentido, Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 43).

40 V. Acórdão de 21 de setembro de 2010, Suécia e o./API e Comissão (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, n.ºs 130 a 131).

41 Conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, n.º 73).

95. Em primeiro lugar, quanto aos objetivos, não vejo de que forma o objetivo de aumentar a participação democrática em matéria ambiental, invocado reiteradamente pela recorrente, poderá ser aplicável na mesma medida ao poder judicial. Como a Irlanda salienta, o poder judicial apresenta, tipicamente, credenciais legitimadoras distintas das de outros ramos dos poderes estatais. No âmbito de um procedimento contraditório, os parâmetros para aumentar a legitimidade não estão ligados à concessão do mais amplo acesso possível ao processo judicial. Pelo contrário, estes parâmetros baseiam-se num discurso jurídico crítico registado, se for caso disso, durante uma audiência pública ou exibido num julgamento. A Diretiva 2003/4 está longe de se destinar a alterar o discurso contraditório que se encontra no centro dos processos judiciais.

96. Em segundo lugar, também não acredito que a Diretiva 2003/4, nem sequer a Convenção de Aarhus, se destinassem a sujeitar a mera posse eventual de documentos relacionados com o ambiente ao dever de divulgação incondicional. Se assim fosse, qualquer departamento de informática de uma autoridade pública, ou qualquer terceiro, incluindo talvez mesmo organismos de segurança nacional, estariam obrigados ao dever de divulgação, a pedido, de «informações sobre ambiente» na sua posse, sob reserva apenas das exceções contidas nos artigos 4.º da Convenção de Aarhus e da Diretiva 2003/4, sem, todavia, desempenharem qualquer papel no processo de tomada de decisão a que essa informação se refere. Tal tornaria igualmente despiciendo o próprio objetivo de uma maior participação pública nos processos de tomada de decisões *ambientais*[42]. Com efeito, dado que é a autoridade administrativa que adota a decisão, não é claro como é que o acesso às informações sobre ambiente eventualmente contidas em autos judiciais poderia fazer avançar esse processo[43]. Isto é particularmente assim tendo em conta que a limitação do acesso conduziria a um certo desequilíbrio das informações *no seio* do «público»[44]. Por conseguinte, as «informações sobre ambiente», se de facto existirem, devem ser provenientes de uma autoridade pública no centro do processo de tomada de decisão, ou constar da fundamentação de uma decisão pública dos tribunais.

C. Processo em apreço

97. Tal como demonstrado nas secções anteriores das presentes conclusões, os tribunais atuam, por norma, no exercício de uma competência judicial, a menos que, no que respeita a uma atividade específica, desempenhem funções administrativas públicas na aceção da alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Inversamente, no que respeita a todas as atividades executadas no exercício de uma competência judicial, estes órgãos e instituições estão excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva.

98. Esta é a resposta geral. A especificidade do presente processo consiste, todavia, no facto de que, embora o pedido de acesso da recorrente possa ter sido apresentado à High Court (Tribunal Superior), era, na verdade, o Courts Service, devido à estrutura institucional do poder judicial irlandês, que estava na posse dos documentos em causa[45].

99. É, pois, oportuno regressar agora[46] a esta conceção estrutural específica e colocar a questão de saber se o Courts Service, um órgão autónomo dos tribunais nacionais, poderá ser abrangido pela definição de «autoridade pública» ao ter na sua posse autos de processos encerrados.

42 V. considerando 1 da Diretiva 2003/4 e o preâmbulo da Convenção de Aarhus.

43 V. Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 40).

44 V., neste sentido, considerando 7 da Diretiva 2003/4. Estas considerações aplicam-se perante qualquer eventual influência no processo por parte das autoridades públicas na aceção do artigo 4.º, alínea a), da Convenção de Aarhus e do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4.

45 V. n.ºs 12 e 13 das presentes conclusões.

46 V., *supra*, n.ºs 22 a 25 das presentes conclusões.

100. O Courts Service, o recorrido e a Irlanda explicam que o Courts Service é uma entidade privada independente incumbida da manutenção e armazenamento dos autos judiciais para o poder judicial na Irlanda.

101. Embora seja efetivamente uma questão de direito nacional, do ponto de vista da sua estrutura institucional, o Courts Service, uma *entidade privada* nos termos do direito irlandês, não parece fazer parte do «governo ou outros órgãos da administração pública», para efeitos da alínea a) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Uma vez que as suas funções também não correspondem ao desempenho de «funções administrativas públicas nos termos da legislação nacional» [47], na aceção da jurisprudência [48], parece igualmente não se enquadrar na definição da alínea b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da diretiva. Isto é o que sucede a um nível institucional; no que diz respeito à função específica, esta resposta está, portanto, logicamente relacionada com a natureza da gestão dos autos judiciais.

102. Resta apenas a alínea c) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, que abrange «qualquer pessoa […] que tenha responsabilidades ou exerça funções públicas ou que preste serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou pessoa referidos nas alíneas a) ou b)».

103. Na sua essência, esta última disposição pretende abranger a situação das entidades singulares ou coletivas que executam tarefas públicas sob o controlo de um órgão ou instituição pública. Assim, as entidades de outro modo abrangidas pelas alíneas a) e b) da referida disposição não podem «evitar» o âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4 delegando as suas tarefas administrativas públicas a outra entidade, mesmo uma entidade privada.

104. Para ser claro, nada indica, nem pretendo insinuar, que era essa a intenção da Irlanda ao criar o Courts Service. A escolha do local para armazenar os autos judiciais de processos abertos ou encerrados é um assunto que cabe inteiramente aos sistemas nacionais dos Estados-Membros. Gostaria apenas de explicar que a terceira opção prevista pelo legislador abrange a «delegação» a terceiros, privados ou públicos, para controlar a delegação de atividades.

105. No entanto, o que é fundamental é o facto de que, para ser abrangido pela alínea c), o «principal» e as suas «atividades» devem, eles mesmos, ser abrangidos pelas alíneas a) e b) do primeiro parágrafo do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4. Com efeito, o «agente» terá de atuar mediante o mandato do principal para que seja abrangido pela alínea c).

106. Tal como expliquei nas secções anteriores das presentes conclusões, os tribunais não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/4, a menos que atuem no exercício de uma competência administrativa. A conservação dos autos judiciais e a gestão dos documentos não decorrem de uma competência administrativa, constituindo antes uma atividade de natureza judicial. Assim, na medida em que isto se encontra esclarecido, o «principal», neste caso a High Court (Tribunal Superior), não é abrangido pelo âmbito de aplicação desta diretiva, nem o seu agente o será com base neste tipo de atividade, desde que a natureza da mesma seja mantida.

107. Parece ser essa a situação no processo em apreço. Como o órgão jurisdicional de reenvio explica por referência a jurisprudência extensa, legislação, regras, e instruções práticas, o Courts Service não exerce uma função autónoma ao armazenar e deter os autos judiciais. O Courts Service exerce a sua atividade exclusivamente em nome, e sob supervisão, do poder judicial [49]. Ao fazê-lo, o Courts Service não pode exercer as suas atividades de um modo que interfira com o desempenho da atividade dos

47 Pelo menos segundo a interpretação da legislação nacional feita pelo recorrido no processo CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, p. 3.

48 Acórdão de 19 de dezembro de 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

49 Como explicado pelo recorrido na sua decisão no processo CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service), pp. 5 e 6. V., também, Baker J in *BPSG Limited trading as Stubbs Gazette C. The Courts Service & Others* [2017] 2 I.R. 243, n.ºs 68 e 71.

tribunais [50]. Esta supervisão controlo não termina com o encerramento do processo [51]. Segundo as informações disponibilizadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, o Courts Service, ainda que formalmente um órgão autónomo, funciona quase como um departamento de armazenamento interno ou um registo incluído na mesma estrutura institucional que um tribunal. Como tal, as suas atividades de armazenamento, arquivamento e gestão dos autos judiciais estão, em qualquer caso, excluídas do âmbito de aplicação da diretiva.

108. Por conseguinte, em conclusão, é a natureza da atividade desempenhada, e não necessariamente a estrutura institucional exata de um Estado-Membro que é relevante. De outro modo, a aplicabilidade da Diretiva 2003/4 dependeria da divisão estrutural bastante formal do local onde os processos são fisicamente armazenados e administrados. Escusado será dizer que, para além da possibilidade de incitar a uma certa configuração estratégica das estruturas institucionais nacionais, tal abordagem também dificilmente preencheria a necessidade de interpretação e aplicação uniformes da Diretiva 2003/4 e da Convenção de Aarhus [52].

D. Observações finais

109. Por último, contrariamente ao que a recorrente e a Comissão defendem, a conclusão acima referida não torna impossível o acesso às informações sobre ambiente, desde que tal informação conste efetivamente dos autos judiciais. Esta conclusão revela apenas que o instrumento individual em que a recorrente se apoia não é a porta de entrada correta para tal acesso. Este instrumento não regula o tipo de acesso pretendido pela recorrente. No entanto, isto não impede naturalmente que as vias normais disponíveis para esse acesso já não sejam possíveis.

110. Em primeiro lugar, estão as regras nacionais de acesso aos documentos e autos judiciais. Não me compete certamente comentar estas regras, mas tem sido afirmado que a administração aberta da justiça é um princípio do direito (constitucional) irlandês [53]. É certo que, como foi explicado pelos intervenientes neste processo, a jurisprudência irlandesa pode divergir quanto à questão de saber em que medida terceiros podem solicitar o acesso a documentos ao abrigo desse procedimento. No entanto, trata-se de uma questão de direito nacional que compete exclusivamente aos tribunais irlandeses resolver. Do ponto de vista do direito da União, esta questão não é de todo um fator a considerar na interpretação da Diretiva 2003/4.

111. Em segundo lugar, a autoridade administrativa nacional que adotou a(s) decisão(ões) impugnada(s), mais tarde objeto de recurso nos tribunais nacionais, permanece naturalmente sujeita, em si mesma, às regras de acesso às «informações sobre ambiente» da Diretiva 2003/4, tal como foram transpostas para o regulamento AIA. Para efeitos da decisão na origem do Acórdão Balz & Anor c. An Bord Pleanála, esta foi tomada em meu entender ou pelo Conselho do condado de Cork (na qualidade de autoridade de planeamento local) ou pelo An Bord Pleanála (na qualidade de autoridade de controlo). Embora incumba naturalmente aos tribunais nacionais avaliar esta situação, é razoável presumir que estas instituições são suscetíveis de ser abrangidas pelas definições das alíneas a) e b) do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4, respetivamente.

112. Com este último ponto, não quero sugerir que as leis dos Estados-Membros deveriam procurar reproduzir a situação insatisfatória que existe, na minha opinião, ao abrigo do direito da União, segundo a qual os indivíduos são direcionados para uma parte institucional do processo judicial para obter acesso a elementos dos autos [54]. Todavia, em situações como a do presente processo, pode, de

50 Como parece estar previsto na section 9 do Courts Service Act 1998.

51 V. processo CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, p. 6.

52 Acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 50).

53 V., a este respeito, por exemplo, sentença de Hogan J no processo Allied Irish Bank plc c. Tracey (N.º 2) [2013] IEHC 242, n.ºs 21 a 23.

54 V. Acórdão de 18 de julho de 2017, Comissão/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, n.ºs 54 e 55).

facto, ser apresentado um pedido de acesso às informações sobre ambiente relativo ao processo de tomada de decisões em matéria ambiental às instituições que proferem efetivamente as decisões de planeamento e de controlo. Isto é precisamente, pelo menos na minha visão talvez indevidamente redutora do processo, aquilo que a Diretiva 2003/4 e a Convenção de Aarhus se destinavam a alcançar: permitir às pessoas obter informações e, assim, poder possivelmente influenciar o processo de tomada de decisões *no momento* em que essa tomada de decisão está efetivamente a ter lugar.

113. Continuo a ser de opinião de que, em geral, não há razão para recusar o acesso a um documento a *qualquer* pessoa interessada em *processos encerrados*, a menos que existam razões claras e imperativas contra essa divulgação num caso concreto [55]. Esta abertura do sistema judicial fortalece a legitimidade geral dos tribunais e promove a qualidade da justiça [56].

114. Não obstante, um princípio igualmente importante é o da competência atribuída e o imperativo de interpretar um ato legislativo dentro dos limites daquilo que poderia razoavelmente significar. Em meu entender, interpretada desta forma, a Diretiva 2003/4 é omissa quanto ao acesso aos documentos judiciais. Trata-se de uma questão de direito nacional. Talvez, algum dia o direito da União possa efetivamente garantir esse acesso. No entanto, até isso acontecer, forçar uma alteração do direito ou prática nacionais no acesso aos autos dos processos encerrados através de uma extensão artificial da legislação da União, que se destina a um fim diferente, talvez não seja a melhor maneira de proceder, certamente não para o Tribunal de Justiça.

V. Conclusão

115. Proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda) do seguinte modo:

O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que o controlo do acesso a autos judiciais, quer seja efetuado por um tribunal, isto é, um órgão que faça formalmente parte do poder judicial, ou por uma entidade privada criada para o mesmo fim e que atua em nome e sob controlo do poder judicial, constitui uma atividade excluída do âmbito de aplicação da referida disposição.

55 Em detalhe, v. minhas Conclusões no processo Comissão/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).
56 *Ibid.*, n.os 93 a 104 e 118 a 142.