Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 3 декември 2020 година[1]

Дело C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
срещу
Commissioner for Environmental Information,
встъпила страна:
Courts Service of Ireland

(Преюдициално запитване, отправено от High Court (Висш съд, Ирландия)

„Преюдициално запитване — Достъп до информация за околната среда, съхранявана от публични власти — Орхуска конвенция — Директива 2003/4/ЕО — Понятие „качество на съдебен орган““

I. Въведение

1. Friends of the Irish Environment Ltd е неправителствена организация. Тя подава искане за достъп в качеството си на трето лице до съдебната преписка по приключено дело, свързано с издаването на разрешение за строеж за изграждането на вятърни генератори в графство Корк (Ирландия). Искането е отхвърлено. В решението за отхвърляне на искането се посочва, че институцията, която съхранява съдебната преписка и която съгласно националното право е Courts Service of Ireland (Съдебна служба на Ирландия), извършва тази дейност в „качеството на съдебен орган“ от името на съдебната власт. Като действа в това си качество, тази институция не била „публична власт“ по смисъла на Директива 2003/4/ЕО[2].

2. В този контекст High Court (Висш съд, Ирландия) иска да се установи обхватът на понятието „качеството на съдебен орган“ за целите на определението на понятието „публична власт“ по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2003/4. В по-широк план възниква въпросът до каква степен съдилищата са обект на наложените от тази директива задължения, а следователно и на наложените от Орхуската конвенция задължения да предоставят членовете на обществеността достъп до информация за околната среда при поискване?

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, 2003 г., стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

II. Правна уредба

А. Международното право

3. Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) е международна конвенция, която има за цел да предостави права на обществеността и налага на подписалите я държави и техните публични органи задължения във връзка с достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. Тя е подписана от Европейската общност през 1998 г. и впоследствие е одобрена с Решение 2005/370/ЕО на Съвета [3].

4. Част от преамбюла на Конвенцията предвижда следното:

„като си поставят за цел по този начин да увеличат отговорността и прозрачността във вземането на решения и да засилят обществената подкрепа за решенията, отнасящи се до околната среда,

като признават, че прозрачността е желателна във всички подразделения на държавната власт и като приканват законодателните органи да прилагат принципите на тази конвенция в своята работа“.

5. Член 2 от Орхуската конвенция определя понятието „държавен орган“ по следния начин:

„(a) правителство на национално, регионално и друго равнище;

(b) физически и юридически лица, изпълняващи държавни административни функции в съответствие с националното законодателство, включително специфични задължения, дейности или услуги във връзка с околната среда;

(c) всички други физически или юридически лица, които имат обществени задължения или функции или предоставят обществени услуги във връзка с околната среда, под контрола на орган или лице, посочени в (a) или (b) по-горе;

(d) институциите на всяка регионална организация за икономическа интеграция съгласно член 17, която е страна по тази конвенция.

Това определение не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“.

Б. Правото на Съюза

6. Директива 2003/4 заменя Директива 90/313/ЕИО на Съвета [4], за да приведе правото на Съюза в съответствие с текста на Орхуската конвенция и да премахне несъответствията между действащите закони в държавите членки относно достъпа до информация за околната среда, държана от публичните власти [5].

3 Решение на Съвета от 17 февруари 2005 година за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси (ОВ L 124, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричано по-нататък „Орхуското решение“).

4 Директива на Съвета от 7 юни 1990 година относно свободата на достъпа до информация за околната среда (ОВ L 158, 1990 г., стр. 56).

5 Съображения 6 и 7 от Директива 2003/4.

7. Съгласно член 1 от Директива 2003/4 целите ѝ са, първо, „да гарантира правото на достъп до информация за околната среда, съхранявана от или за нуждите на публичните власти и да уреди основните срокове и условия и практическите договорености за неговото упражняване“, и второ, „да гарантира, че е нещо естествено все по-голямото предоставяне на разположение и разпространяване сред обществеността на информация за околната среда с цел постигане на възможно най-широка систематична достъпност и разпространение на информацията за околната среда сред обществеността“.

8. Съгласно член 2, точка 2 от тази директива:

„Публична власт“ означава:

а) държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво;

б) всяко физическо или юридическо лице, изпълняващо публични административни функции съгласно националното законодателство, включително и конкретни задължения, дейности или услуги, свързани с околната среда и

в) всяко физическо или юридическо лице, натоварено с публични отговорности или функции, или предоставящо публични услуги, свързани с околната среда, под контрола на органите или лицата, попадащи в букв[а] а) или б).

Държавите членки могат да предвидят, че това определение не включва органи или институции, когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи. Ако към датата на приемане на настоящата директива техните конституционни разпоредби не предвиждат процедура по преразглеждане по смисъла на член 6, държавите членки могат да изключат тези органи или институции от обхвата на това определение“.

B. Националното право

9. European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007—2018 (S.I No 133 of 2007 and S.I. No 309 of 2018) (Наредба за достъпа до информация за околната среда съгласно правото на Европейските общности 2007—2018 г. (S.I № 133 от 2007 г. и S.I. № 309 от 2018 г.), наричана по-нататък „Наредбата“) транспонира разпоредбите на Директива 2003/4 в ирландското право. По същество правило 3, точка 1 от Наредбата транспонира член 2, точка 2 от тази директива.

10. Съгласно правило 3, точка 2 от Наредбата Ирландия изключва от понятието „публична власт“ „всеки орган, който действа в качеството на съдебен или законодателен орган“.

III. Фактите, националното производство и отправеният преюдициален въпрос

11. На 25 февруари 2016 г. High Court (Висш съд, Ирландия) постановява решение по дело Balz & Heubach v An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). То се отнася до оспореното решение на публичен орган да издаде разрешение за строеж с оглед на изграждането на вятърни генератори в графство Корк (Ирландия).

12. На 9 юли 2016 г. Friends of the Irish Environment (наричана по-нататък „жалбоподателят“) изпраща писмо до централната администрация на High Court (Висш съд), като иска копия от протоколите, клетвените декларации, приложенията и писмените становища, представени от всяка от страните, както и влезлите в сила актове по това дело (наричани по-нататък „съдебните преписки“). Искането е подадено в съответствие с Орхуската конвенция, Директива 2003/4 и Наредбата. Към датата на това искане не е имало подадена жалба срещу решението по дело Balz & Heubach v An Bord Pleanala.

13. Ръководството на централната администрация на High Court (Висш съд) се осъществява от съдебен служител, назначен от Courts Service of Ireland (Съдебната служба на Ирландия, наричана по-нататък „Съдебната служба“). След консултация с председателя на High Court (Висш съд) на 13 юли 2016 г. Съдебната служба отхвърля искането на жалбоподателя. Тя основава решението си включително на факта, че Наредбата не обхваща „съдебното производство или правните документи, които са представяни в рамките на съдебното производство“.

14. На 18 юли 2016 г. жалбоподателят иска от Съдебната служба да преразгледа това решение. Тъй като не получил отговор в рамките на определен срок, жалбоподателят придобил право да подаде жалба до Commissioner for Environmental Information (Комисар по информацията за околната среда, наричан по-нататък „ответникът“). Той я подава на 15 септември 2016 г.

15. На 19 юни 2017 г. ответникът уведомява жалбоподателя, че вече има постановено решение по сходно дело (дело CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Като подчертава, че всяко дело ще бъде разгледано по същество, ответникът моли жалбоподателя да посочи всяка причина, поради която в случая би могло да се приеме различно решение относно искането му да получи достъп до съдебната преписка по дело Balz & Heubach v An Bord Pleanala.

16. С отговор от 26 юли 2017 г. жалбоподателят посочва на какви основания поддържа жалбата.

17. На 31 юли 2017 г. ответникът отхвърля жалбата. Той приема, че Съдебната служба съхранява преписките, до които е поискан достъп, включително тези по приключените производства, действайки в качеството на „съдебен орган“ от името на съдебната власт. Следователно Съдебната служба не била „публична власт“ по смисъла на правило 3, параграф 1 от Наредбата.

18. Жалбоподателят обжалва това решение пред High Court (Висш съд). Той счита, че дерогацията по отношение на органи или институции, действащи в „качеството на съдебен орган“, която е предвидена в член 2, точка 2 от Директива 2003/4 и транспонирана в правило 3, точка 1 от Наредбата, не обхваща преписките по приключените дела.

19. Тъй като има съмнения относно правилното тълкуване на член 2, точка 2 от Директива 2003/4, High Court (Висш съд, Ирландия) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Контролът върху достъпа до съдебни преписки по дела, по които е постановено окончателно съдебно решение, срокът за обжалване е изтекъл и няма висяща жалба или други искания, каквито обаче при определени обстоятелства са възможни, представлява ли дейност в „качеството на съдебен орган“ по смисъла на член 2, точка 2 от [Директива 2003/4]?“.

20. Писмени становища представят жалбоподателят, ответникът, Съдебната служба, ирландското и полското правителство, както и Европейската комисия. Тези страни представят и устни становища в съдебно заседание, проведено на 16 септември 2020 г.

IV. Анализ

21. Структурата на настоящото заключение е следната. Ще започна с приложното поле на член 2, точка 2 от Директива 2003/4 (А). След това ще се спра на въпроса кога един орган на „публична власт“ действа в качеството на „съдебен орган“ (Б). В светлината на тези съображения ще разгледам въпроса, поставен от запитващата юрисдикция (В). Накрая ще завърша с няколко бележки относно по-широкия контекст (Г).

22. Настоящото дело се отнася до доста специфичен орган на държава членка: Съдебната служба на Ирландия. В становището си, представено пред Съда, този орган се описва като „юридическо лице с правосубектност и правомощия, които са съвсем отделни и различни“ от тези на съдебните администрации в Ирландия. Нейната дейност включва съхраняване, архивиране и управление на съдебните преписки по (висящите или приключените) дела.

23. Фактът, че настоящото дело се отнася до необичайна институционална структура в държава членка, в която националните съдилища са подпомагани от частно образувание, създадено със специфични цели, не трябва да омаловажава факта, че поставеният въпрос е общ по своя характер. Управлението на съдебните дела — независимо дали са висящи или приключени — в различните държави членки може да е поверено на различни органи, варирайки от пряко управление и съхраняване на делата от всеки отделен съд до тяхното централно управление от други институции. Последните институции отново може да варират от Министерството на правосъдието или Висшия съдебен съвет до други специализирани органи или институции. Може дори да бъде въведена институционална компетентност в зависимост от състоянието на делата, като досиетата на висящите дела са управлявани от самите съдилища, а тези по приключените дела след определено време да се предават на централен орган за съхранение.

24. С други думи, управлението на съдебните преписки може да има множество аспекти. Ето защо няма да е удачно настоящото дело и повдигнатите от него въпроси да се разглеждат чрез подробно и техническо обсъждане на статута (основно съгласно националното право) на Съдебната служба и нейното специфично положение в структурата на националната съдебна система. Всъщност този въпрос е от второстепенно значение.

25. Основният въпрос, който следва да се реши в настоящото дело, е какво точно представлява управлението на съдебните дела в структурата на Директива 2003/4 (по-специално видът и естеството на тази дейност) и дали изпълнението на тази дейност може да се счита за дейност в „качеството на съдебен орган“, на първо време *независимо от това кой конкретен орган* в държавата членка я извършва. Въпреки това в този въпрос се крие и един друг въпрос: как уточнението (или дерогацията) относно „качеството на съдебен орган“ по член 2, точка 2, втора алинея от Директива 2003/4 се съотнася към основната част от определението за „публична власт“, съдържащо се в първа алинея, букви а—в) от същата разпоредба? Кои органи или части от структурите на държавите членки следва да попадат в обхвата на Директива 2003/4? Тук се стига и до действително най-значимия аспект от настоящото дело: дали съдилищата са „публична власт“ за целите на член 2, точка 2 от тази директива, с което евентуално попадат в обхвата на задължението да предоставят достъп до „информация за околната среда“ съгласно членове 1 и 3 от Директива 2003/4?

26. Необходимо е да се разгледа тази „матрьошка“ от определения като всяка друга руска кукла: етап след етап, като именно това ще направя и по-нататък в текста.

A. Относно обхвата на член 2, точка 2 от Директива 2003/4

27. Член 2, точка 2 от Директива 2003/4 съдържа определението на понятието „публична власт“. В първа алинея, букви а)—б) той определя държавните органи и институции, по отношение на които трябва да се прилагат задълженията на „публичните власти“. Те се съсредоточават около понятието за „държавна […] администрация“ в буква а) и понятието за лица, „изпълняващ[и] публични административни функции […], свързани с околната среда“ в буква б). По-нататък в буква в) Директивата съдържа „субсидиарна“ клауза за „всяко физическо или юридическо лице […] под контрола на органите или лицата“, попадащи в буква а) или б).

28. Така структурата на това определение в първа алинея предвижда позитивен списък с образувания. След този списък е втора алинея, чието първо изречение предвижда дерогация от приложното поле на Директивата за органи или институции, „когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи“. По-нататък съгласно втора алинея, второ изречение на органите и институциите, когато са в това качество, могат при определени обстоятелства да бъдат изключени и от приложното поле на разпоредбите на Директивата относно съдебния контрол.

29. Между всички страни в главното производство е безспорно, че контролът върху съдебното досие в хода на производството представлява дейност в „качеството на съдебен орган“. Докато делото, за което се отнася преписката, все още не е приключено, съдилищата били изключени от приложното поле на Директива 2003/4.

30. Спорният въпрос е дали Съдебната служба съхранява съдебните преписки в „качеството на съдебен орган“, след като е постановен окончателен съдебен акт и са изчерпани всички способи за обжалване в производството. Ако това е така, преписките щели да останат извън приложното поле на Директива 2003/4.

31. Като се позовава на решение на Съда Flachglas[6], жалбоподателят изтъква, че понятието „публична власт“, съдържащо се в член 2, точка 2 от Директива 2003/4, трябва да се разглежда като обхващащо по принцип всички органи или институции на държавата в зависимост от функцията, която изпълняват към момента на подаване на искането за достъп. С други думи, при това тълкуване първо изречение от втора алинея има предимство пред всяко друго структурно определение по първа алинея. Според жалбоподателя всяка дейност в „качеството на съдебен орган“ е ограничена във времето, в смисъл че органите или институциите могат да се считат за изключени от приложното поле на Директива 2003/4 само докато те действително действат в това си качество. Комисията до голяма степен споделя това становище, но препоръчва „анализ във всеки отделен случай“ на конкретното искане за достъп.

32. Ответникът, Съдебната служба, Ирландия и полското правителство поддържат тълкуване, което по същество следва по-скоро „институционален“ подход при определянето на съответния орган. Първа алинея и втора алинея, първо изречение трябвало да се тълкуват във връзка с институционалното определение, дадено в първа алинея. Така съгласно това определение съдилищата като институции винаги били изключени от първа алинея и следователно от приложното поле на Директива 2003/4, тъй като винаги действали в „качеството на съдебен орган“.

6 Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

33. Макар и да не е изрично изтъкната от някоя от страните в производството, съществува и трета възможност, с която леко се нюансира институционалният подход. Това е тълкуване, което позволява, въз основа на втора алинея, първо изречение, незабавна квалификация на всеки извод, до който се достигне относно институционалното определение от първа алинея с оглед на конкретните дейности на съответния орган към дадения момент. Така това тълкуване може да се определи като предимно институционално, но с функционална настройка или коректив.

34. Така изглежда, че съществуват три възможни тълкувания на понятието „качество на съдебен орган“, съдържащо се в член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, които следователно биха се приложили и към всички определения, предвидени в член 2, точка 2 от тази директива като цяло: i) „чисто функционално“, ii) „предимно институционално“ и iii) „институционално с функционален коректив“.

35. За да се прецени кой от тези три подхода трябва да се следва, е необходимо да се разгледат няколко съображения, които логически предшестват тази преценка. Първо, каква точно е връзката между член 2, точка 2, първа и втора алинея от Директива 2003/4 (1)? Това изисква да се анализира логиката и структурата на първа алинея, преди да може да се прибегне до дерогацията за дейностите, извършвани в „качеството на съдебен орган“ по смисъла на втора алинея (2). След това е необходимо да бъде разгледано подробно решението Flachglas[7], на което всички страни се позовават в подкрепа на своите (различни) тълкувания на понятието „качество на съдебен орган“ (3). Едва след това ще мога да се насоча към обсъждане на трите възможни тълкувания на понятието „качество на съдебен орган“ по Директива 2003/4 (4).

1. Връзката между първа и втора алинея

36. В становищата си всички страни в настоящото производство се съсредоточават подробно върху тълкуването на понятието „качество на съдебен орган“. Това със сигурност е разбираемо, тъй като това понятие действително се откроява в поставения от запитващата юрисдикция въпрос. Понятието „качество на съдебен орган“ обаче е само част от по-широкото определение на понятието „публична власт“, съдържащо се в член 2, точка 2 от Директива 2003/4. То изпълнява ролята на допълнително условие, уточнение или дори може би дерогация във втора алинея от тази разпоредба. В началото е необходимо да се обсъди по-малко очевидната връзка между член 2, точка 2, първа и втора алинея от тази директива.

37. Най-напред следва да се изясни връзката между член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 и второ изречение от тази алинея. Първо изречение от втора алинея е в края на разпоредбата, която съдържа определение за публична власт, и се отнася конкретно до първа алинея, обяснявайки нейния обхват. От своя страна второ изречение от същата алинея се отнася до нейното първо изречение, очертавайки обхвата на изключването от процедурата по преразглеждане по член 6 от Директивата. Това, което не става ясно от въпросната разпоредба, е как трябва да се тълкуват тези две изречения: необходимо ли е изолирано тълкуване спрямо обхвата на първата алинея? Или, както посочва жалбоподателят в съдебното заседание, двете изречения трябва да се разглеждат заедно, за да се установи един изчерпателен (и доминиращ) смисъл на втора алинея?

38. Струва ми се, че тези две изречения от член 2, точка 2, втора алинея от Директива 2003/4 трябва да се тълкуват независимо едно от друго.

7 Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

39. Освен факта, че двете изречения на втора алинея се отнасят до едни и същи органи или институции, няма взаимовръзка или друга връзка, която да обвързва двете изречения заедно. Те се отнасят и са приложими към различни положения. Освен това Съдът вече е уточнил, че второто изречение няма нито за цел, нито за резултат да ограничи възможността, дадена на държавите членки в първото изречение, да изключат от приложното поле на Директива 2003/4 органите или институциите, „когато са в качеството си на съдебни или законодателни органи“[8]. Вместо това тази разпоредба е предназначена да уреди особеностите в случая на някои национални органи, чиито решения към датата на приемане на Директива 2003/4 съгласно действащото национално право не подлежат на обжалване в съответствие с изискванията на Директивата. Както потвърждава Ирландия в съдебното заседание, което все пак следва да се провери от запитващата юрисдикция, в тази държава членка няма такива случаи.

40. След като се изясни вътрешната конструкция на втора алинея, сега трябва да се проучи връзката между първо изречение от втора алинея (условието за „качеството на съдебен орган“) и първа алинея от член 2, точка 2 от Директива 2003/4. Предвид систематичното място на втора алинея, първо изречение е очевидно, че последиците от него зависят от приложимостта на първата алинея. С други думи, основното изискване за квалифициране като „публична власт“ по смисъла на първа алинея логично се поставя *преди* въпроса дали тази „публична власт“ се ползва от изключението, предвидено във втора алинея, първо изречение.

41. От тази гледна точка е необходимо да се изяснят логиката и структурата на член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4. В крайна сметка, ако съдилищата не бяха включени в обхвата на определението на понятието „публична власт“ по смисъла на първа алинея от тази разпоредба, възможните допълнителни условия или изисквания към това определение от втората алинея щяха да са безсмислени.

2. Съдилищата „публични органи“ ли са съгласно член 2, точка 2 от Директива 2003/4?

42. Жалбоподателят и Комисията считат, че съдилищата (на държава членка) попадат в обхвата на понятието „публична власт“ по смисъла на член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4.

43. В самото начало трябва да се припомни, че макар Директива 2003/4 вероятно да не може да се разглежда като цялостно транспониране на Орхуската конвенция към момента на приемането на първата, тъй като тя предшества одобрението на Орхуската конвенция от Европейския съюз през 2005 г., тази конвенция понастоящем е част от правния ред на Съюза[9]. Така Съдът признава, че намерението на съзаконодателите е било да осигурят „съвместимост“ между Директива 2003/4 и Орхуската конвенция[10]. Следователно за целите на тълкуването на Директива 2003/4 трябва да се вземат предвид текстът и целта на Орхуската конвенция[11].

44. В настоящия случай това означава, че член 2, точка 2 от Директива 2003/4 трябва да се тълкува в светлината на член 2, точка 2 от Орхуската конвенция. И двете разпоредби предвиждат определение на понятието „публична власт“. По този начин те определят приложното им поле по сходен начин. Въпреки това при по-задълбочено изследване се вижда, че отчасти те правят това в различна степен.

8 Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 48).

9 Решение от 8 март 2011 г., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, т. 30).

10 Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 31 и цитираната съдебна практика) Вж. също съображение 5 от Директива 2003/4 и декларацията, приложена към Орхуското решение.

11 Решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 37 и цитираната съдебна практика).

45. Буква а) от Директива 2003/4 се отнася до „държавна или друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво“. За разлика от това в член 2, точка 2, буква а) от Орхуската конвенция се посочва „правителство на национално, регионално и друго равнище“. Причината за тази разлика в текста не става ясна нито от текста, нито от подготвителните работи по тези актове.

46. За сметка на това текстовете на английски език на член 2, точка 2, буква б), първа алинея от Директива 2003/4 и от Орхуската конвенция са почти еднакви. И двата се отнасят до „всяко физическо или юридическо лице, изпълняващо публични административни функции съгласно националното законодателство, включително и конкретни задължения, дейности или услуги, свързани с околната среда“. Същото важи и за сравнението на буква в) от двата акта. И тук формулировката е до голяма степен еднаква. Става дума за всяко „физическо или юридическо лице, натоварено с публични отговорности или функции, или предоставящо публични услуги, свързани с околната среда, под контрола на органите или лицата, попадащи в букв[а] а) или б)“. С други думи тази разпоредба съдържа „клауза, забраняваща възлагането на външен изпълнител“.

47. За изчерпателност отбелязвам, че в текста на английски език има две други разлики в обхвата. Първо, член 2, точка 2, втора алинея от Орхуската конвенция уточнява, че позитивното определение в този член „не включва“ органите или институциите, действащи в „съдебно или законодателно качество“. С други думи, използвана е *императивна* формулировка. Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 обаче използва *факултативна* формулировка („могат да предвидят“). Така държавите членки имат възможност да предвидят в националното си право ограничение на обхвата. Второ, в Орхуската конвенция не е предвидена разпоредба, аналогична на член 2, точка 2, втора алинея, второ изречение от посочената директива, макар и то да не е определящо за настоящото дело [12].

48. Как всичко това се отразява на въпроса дали съдилищата като институции попадат в обхвата на някоя от трите букви на член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4?

49. Никоя от страните не изразява ясно становище по този въпрос. В съдебното заседание жалбоподателят и Комисията само поставят съдилищата в рамките на буква а) като част от обхвата на понятието „държавна администрация“. От друга страна, Съдебната служба посочва, че съдилищата обикновено не упражняват „функции на държавна администрация“ в традиционния смисъл на този израз, нито упражняват „административни функции […], свързани с околната среда“ по смисъла на член 2, точка 2, първа алинея, буква б) от Директивата. Освен това, като се има предвид, че буква в) от същата разпоредба се отнася до всяко лице „под контрола“ на орган, попадащ в буква а) или б), съдилищата трудно могли да попаднат в обхвата на тази буква.

50. Според мен „съдилищата“ трудно могат да се включат в обхвата на член 2, точка 2, буква а) от Директива 2003/4. Действително в някои — доста ограничени — случаи съдилищата биха могли да бъдат „юридическ[и] лиц[а], изпълняващ[и] публични административни функции съгласно националното законодателство“ по буква б) от тази разпоредба.

51. От една страна, разгледано изолирано, понятието „държавна администрация“ по член 2, точка 2, първа алинея, буква а) от Орхуската конвенция би могло да се разбира в тесен смисъл, а именно че обхваща само изпълнителната власт — очевидно изключвайки съдебната и законодателната власт. Ако обаче върху понятието „държавно управление“, което е присъщо на „държавната администрация“, се постави по-незабележим акцент и се тълкува в светлината на преамбюла на конвенцията с оглед на необходимостта от прозрачност „във всички

12 Както е изложено подробно в точка 39 от настоящото заключение.

подразделения на държавната власт“, може да се твърди, че понятието „държавна администрация“ следва да обхваща всички системи от принципи и правила, които определят как е регламентирана дадена държава [13]. Ако се възприеме това тълкуване, Орхуската конвенция би могла евентуално да се тълкува — поне въз основа на нейния текст — като приложима към всяка публична власт в дадена държава, включително съдилищата.

52. От друга страна, би било трудно член 2, точка 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 да се тълкува в съответствие с тези по-широки последици от понятието „държавно управление“, като се има предвид, че предвиденото в него определение конкретно свързва „държавната администрация“ с „друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво“. Какъв би бил смисълът да се добавя „държавна *или* друга публична администрация“, ако понятието „държавна администрация“ само по себе си включва всички власти в дадена държава? Допълнителната категория на „друга публична администрация, включително публичните съвещателни органи на национално, регионално или местно ниво“ би била напълно излишна. Освен това Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция свързва понятието „държавна администрация“ с „политическа власт“ [14].

53. Нещо повече, ако се придаде по-голяма тежест на поставения от Конвенцията акцент върху „прозрачността във вземането на решения“ и тълкуването на това понятие от Съда като отнасящо се само до „административните органи“ [15], трудно може да се възприеме тълкуване на член 2, точка 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4, обвързано с целите на Орхуската конвенция, което надхвърля пределите на процеса на вземане на решения на политическо (и административно) равнище. Следователно, макар да е възможно да се приеме, че член 2, точка 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4 се прилага за административните дейности на съдилищата, много по-трудно би било да се тълкува в смисъл, че обхваща и самите съдилища.

54. За сметка на това считам, че член 2, точка 2, първа алинея, буква б) от Директива 2003/4 позволява по-гъвкаво тълкуване. Тази буква цели да обхване „всяко физическо или юридическо лице, изпълняващо публични административни функции, включително и конкретни задължения, дейности или услуги, свързани с околната среда“. Употребата на думата „включително“ показва, че лицето, което изпълнява такива функции, не трябва непременно да извършва дейност в областта на околната среда [16]. Това може и да е така, но не съществува задължение в този смисъл. Разбира се, „публичните административни функции“ по-скоро се свързват с рутинно упражняване на държавна власт, отколкото с решаване на спорове от съдебната власт на дадена държава. Въпреки това в зависимост от структурата на съдебната система на дадена държава членка може да има положения, в които съдилищата упражняват дейности, във връзка с които орган или институция, макар институционално определена като съд, всъщност не упражнява никаква съдебна функция по отношение на определена дейност [17].

13 Вж. също съображение 7 от Регламент (ЕО) № 1367/2006, който прилага Орхуската конвенция към институциите и органите на Европейския съюз и отбелязва, че „Орхуската конвенция дефинира публичните органи широкообхватно“ — Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

14 Вж. Орхуската конвенция: Ръководство за прилагане, стр. 47. Относно статута на ръководството вж. решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 38).

15 Вж. решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 40).

16 Вж. също Орхуската конвенция: Ръководство за прилагане, стр. 46.

17 Вж. например решение от 27 април 2006 г., Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, т. 17).

55. Като цяло считам, че общата цел и общият дух на Орхуската конвенция трябва да ограничат всяка тълкувателна креативност, която би могла да се приложи към понятието „публична власт“. Ако общата цел на акта е да засили участието на обществеността и отговорността във вземането на решения *в областта на околната среда* (както се отбелязва в преамбюла на Орхуската конвенция), тогава е логично този акт да обхваща видовете органи или институции, при които действително се извършва вземането на такива решения. A priori и погледнато абстрактно на институционално равнище, това не се случва нито нагоре по веригата в законодателната власт (където се изготвят правилата за вземането на тези решения), нито надолу по веригата в случаите на съдебен контрол (където може да се провери законосъобразността на вече взето решение, и ако бъдат установени нарушения, случаят обикновено се връща обратно на публичната власт за вземане на ново решение).

56. Ако обаче трябва да се направи степенуване, считам, че за случая най-подходяща е буква б) от член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4. Това важи в още по-голяма степен, ако се сравнява с много по-ограничителната формулировка на буква а) от същата разпоредба. Считам, че нито жалбоподателят, нито Комисията успяха да представят убедителни доводи, за да отговорят на въпроса дали член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4 действително цели да включи съдилищата на държавите членки в „публичните власти“. Склонен съм обаче да приема, че институциите, на чиито сгради е изписана думата „съд“, действително могат да бъдат натоварени с „изпълнението на публични административни функции съгласно националното законодателство“, що се отнася до някои от техните дейности.

57. Какво добавя към това положение член 2, точка 2, втора алинея от Директива 2003/4, която досега бе тълкувана единствено въз основа на първа алинея от тази разпоредба? Преди да се пристъпи към разглеждането на този въпрос, тъй като всички страни се позовават на решение Flachglas, за да установят значението на втора алинея, и по-специално на понятието „качество на съдебен орган“, необходимо е първо подробно да се анализира това решение.

3. Решение Flachglas

58. Обстоятелствата в основата на решение на Съда Flachglas са следните. Германският законодател се позовава на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4, за да предвиди в националното си право, че когато действат в рамките на законодателна процедура, федералните министерства не са длъжни да разкриват информация за околната среда във връзка с тази процедура. Съдът е приканен да провери това прилагане в германското право и да уточни до кой момент едно такова министерство може да бъде изключено от приложното поле на правото на достъп до информация за околната среда, предоставено с Директива 2003/4.

59. Съдът приема, че контекстът и целите както на Орхуската конвенция, така и на Директива 2003/4 свидетелстват, че тези актове имат предвид „публични власти“ само дотолкова, доколкото те действат като административни органи, съхраняващи информация за околната среда при упражняване на функциите си[18]. Това произтича от член 2, точка 2, втора алинея от Директива 2003/4, тъй като целта на първото изречение от тази разпоредба, тълкувана във връзка с Орхуската конвенция, е да разреши на държавите членки да изключат от обхвата на

18 Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 40 и 48).

публичните власти органи или институции, които са в качеството си на съдебни или законодателни органи[19]. За да се отчете многообразието от процедури, които са в основата на спецификата на законодателните и съдебните органи на държавите членки[20], тази дерогация от общите правила за достъп трябва да се тълкува „функционално“[21].

60. В случай на дерогация, предвидена в германското право за министерство, участващо в законодателния процес, тази функция се прекратява „в края на този процес“. Към този момент дерогацията от установения в член 1 от тази директива принцип на правото на достъп до „информация за околната среда“ вече би била неоснователна[22].

61. Жалбоподателят и Комисията предлагат аналогично тълкуване на този последен темпорален елемент по отношение на дерогацията, свързана с „качеството на съдебен орган“. С други думи, според тях „законодателните органи са законодателни органи само докато тече законодателният процес“, така че „съдилищата би трябвало да бъдат съдилища само докато тече производството по делото“.

62. Тези разсъждения обаче не отчитат един доста важен фактически аспект на решение Flachglas. Когато е подадено искането за информация въпросното федерално министерство безспорно е „публична власт“ по смисъла на определението в член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4. *Институционалният* аспект на определението очевидно е налице. Само чрез дерогацията, свързана с „качеството на законодателен орган“, то успява временно да „излезе“ извън този обхват. Следователно на орган, който несъмнено попада „в рамките на обхвата“, се позволява да бъде „извън обхвата“ и въпросът, който се поставя, е „колко дълго“ му е позволено това. Именно в този контекст Съдът подчертава „функционалното тълкуване“ на член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директивата, тъй като, докато действа в „качеството на законодателен орган“, министерството не действа като „административен орган“[23].

63. Съдът е искал да признае именно тази „двойна идентичност“ или този „двоен статут“ на министерството. Това означава, че един орган може *структурно* да бъде разглеждан като орган на изпълнителната власт и следователно да попада в приложното поле на Директива 2003/4, докато *функционално* извършва дейности, които са част от защитения „законодателен процес“ и които остават извън приложното ѝ поле. С други думи, решение Flachglas по същество приема, че това, което е „институционално включено в приложното поле“, може временно да бъде „функционално изключено от приложното поле“.

64. Както обаче изтъкват жалбоподателят и Комисията, напълно различен е въпросът за тълкуване на понятието „публична власт“ по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2003/4 (а всъщност и по смисъла на Орхуската конвенция) като изначално изискващо „функционално тълкуване“, независимо от „структурното“ естество на органа. Ако се следва такова тълкуване, би се стигнало до пренебрегване на списъка с позитивните определения по член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4. То би свело анализа по тази разпоредба само до прилагането на един-единствен критерий за „функционалност“, издигайки изключението в единственото условие за достигане до окончателен извод относно статута на съответната институция или орган. С други думи, втора алинея, първо изречение ще се прилага по точно обратния начин, по който е приложено в решение Flachglas: не за да се предостави временно функционално изключение, а вместо това да доведе до радикално институционално разширяване на приложното поле на Директива 2003/4.

19 Пак там, точки 40—42.

20 Пак там, точки 44, 49 и 50.

21 Пак там, точка 49.

22 Пак там, точки 55 и 56.

23 Пак там, точки 40 и 49.

65. В обобщение според мен в решение Flachglas Съдът не е постановил, че цялото определение по член 2, точка 2 от Директива 2003/4 е чисто „функционално“, без да се взема предвид институционалното измерение на първата алинея от тази разпоредба. Това измерение на определението просто не е било от значение за това дело, тъй като министерството очевидно е „публична власт“ по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2003/4. Функционалното използване на дерогацията, свързана с качеството на законодателен орган, е приложено едва като втора стъпка само за да се изключи временно от приложното поле това, което иначе попада в него, но не и като първа стъпка, за да се установи какво поначало би обхванало определението.

4. Възможностите

66. Така разгледани в правилния контекст, нито решение Flachglas, нито текстът на член 2, точка 2 от Директива 2003/4 позволяват да се обоснове поддържаният от жалбоподателя и Комисията „чисто функционален“ подход, както бе изложен в точка 31 от настоящото заключение. Член 2, точка 2, втора алинея, първо изречение от Директива 2003/4 не може да се тълкува като заместващо „структурното“ определение в първа алинея.

67. Остават две възможности, както бе изложено в точки 32 и 33 от настоящото заключение: „институционалната“ или „институционалната с функционален коректив“. Може ли съдилищата да бъдат включени в първата част от определението, тоест като „публични власти“ по смисъла на някоя от буквите по член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4? Разликата не е само козметична: ако съдилищата поначало не са „структурно“ включени съгласно някоя от буквите на първата алинея, тогава няма да има нужда те да се изключват „функционално“ чрез действието на втората алинея.

68. Практическата разлика между двата подхода е, че при „институционален“ подход съдилищата винаги биха били изключени като институции от приложното поле на Директива 2003/4. Съгласно „институционалния с функционален коректив“ подход упражняваната от съда функция вече би имала значение за неговото определяне съгласно член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4.

69. Така съгласно последния подход, ако понятието „публични административни функции“, съдържащо се в член 2, точка 2, първа алинея, буква б) от Директива 2003/4 (и Орхуската конвенция), се тълкува разширително, така че да обхване и съдилищата, тези институции биха попаднали в приложното поле на Директива 2003/4 само ако *не упражняват* обичайната си роля на съдебна власт. С други думи, те биха попаднали в приложното поле на Директивата само ако изпълняват „публични административни функции“. Тогава обаче за тези органи ще се признае и наличието на „двойствено положение“ в смисъл, че понякога те могат да „попаднат“ в приложното поле на тази директива, когато изпълняват публични административни функции съгласно националното законодателство.

70. Като цяло последният подход изглежда за предпочитане.

71. Първо, „институционалният подход с функционален коректив“ предоставя гъвкава перспектива по отношение на институционалното многообразие на държавите членки. Той отчита, че функциите, които съдилищата изпълняват в рамките на някои национални системи, са многобройни и по този начин позволява в приложното поле на Директивата да се включат съдилищата на държавите членки за всички „административни актове“, извършвани от тези органи. От своя страна той защитава съдебния процес, като запазва извън това приложно поле

всички дейности в качеството им на съдебни органи[24], тъй като тази функция просто не е същата като изпълнението на „публични административни функции“.

72. Второ, за разлика от предлагания от ответника, Съдебната служба, Ирландия и полското правителство, този подход не е обвързан от предвидените в националното право на държавите членки формални структурни определения, които може да не обхващат напълно дейността на съответния орган. Той отчита практическата реалност, че някои институции, които структурно са наричани съдилища, могат понякога във връзка с част от дейността си действително да упражняват „публични административни функции“, включително такива, свързани с околната среда, по смисъла на член 2, точка 2, първа алинея, буква б) от Директива 2003/4.

73. За илюстриране на тази хипотеза, нека си представим съд, който решава да построи нова сграда за себе си. Една кула например. Вероятно е за строителство от подобен мащаб да се наложи спазването на определени екологични изисквания. Тази дейност не попада в сферата на дейност в „качеството на съдебен орган“, а по-скоро е административна, и като такава може да включва „публична административна функция […], свързан[а] с околната среда“. Това може да включва и задължението за удовлетворяване на всяко искане за достъп до документи по Директива 2003/4, както и всички допълнителни задължения, произтичащи от тази директива.

74. Разбира се, всичко това ще зависи от конкретната институционална уредба в дадена държава членка. Възможно е от техническа гледна точка строителните дейности да не се извършват от съда, а от министерство или друга публична власт, действаща от негово име. Въпреки това, ако се предположи, че новите помещения ще се строят от съда като юридическо лице, за тази *конкретна дейност* от този съд действително може да се изисква да оповести „информация за околната среда“ относно това строителство, тъй като действа в качеството си на административен орган.

75. Трето, този подход отчита широката формулировка на понятието „публична власт“, но я тълкува с оглед на нейния разум, запазвайки връзката с логиката и духа на Орхуската конвенция. Така той насърчава и осигурява участието на обществеността в тези случаи, в които *всъщност* се вземат решения в областта на околната среда.

5. Междинно заключение

76. В обобщение определението по член 2, точка 2 от Директива 2003/4 не трябва да се тълкува в смисъл, че изисква чисто „функционално“ тълкуване или чисто „институционално“ тълкуване. Вместо това следва да се възприеме *институционално определение с функционален коректив*.

77. Това по същество означава, че съдилищата или съдебната власт на дадена държава членка *са изключени* от приложното поле на определението по член 2, точка 2 от Директива 2003/4, *освен ако* даден съдебен орган всъщност не изпълнява публични административни функции, най-вероятно съгласно буква б) от тази разпоредба.

78. Тази преценка обаче вече е присъща на разделението между „административни функции“ (и a contrario „съдебни функции“) в член 2, точка 2, първа алинея, буква б). В това отношение допълнителното условие във връзка с „качеството на […] съдебен орган“, съдържащо се във втора алинея от същата разпоредба, може най-много да потвърди вече постигнатия резултат, но за разлика от случая по дело Flachglas няма да представлява друго изключение. С други думи това, което вече е изключено от приложното поле (постоянно), няма нужда отново да бъде изключвано (временно).

24 Вж. относно сходно обсъждане във връзка с член 15, параграф 3 ДФЕС заключението ми по дело Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, т. 52—64).

Б. Съдебни дела и съдебни функции

79. Този извод повдига няколко нови въпроса. Първият въпрос се отнася до разграничаването на дейностите от „съдебно“ естество и дейностите, извършвани в „административно качество“. По-специално съдебните преписки винаги ли се съхраняват и управляват в качеството на съдебен орган? Вторият въпрос се отнася до начина, по който тази линия следва да се тълкува по принцип, по-специално като се уточни каква е обичайната функция на съда, тоест кое е правилото и кое е изключението. Третият въпрос се отнася до изминалото време и последиците от него, що се отнася до достъпа.

80. Първо, кога дадена функция е *съдебна*? Нито понятието „публични административни функции“, нито понятието „качество на съдебен орган“ са определени в Директива 2003/4 или в Орхуската конвенция. Тези актове не предоставят и никакви насоки относно намерението на законодателя, което е в основата на разграничението между функции, осъществявани в „качеството на административен орган“ [25], и функции, осъществявани в „качеството на съдебен орган“ [26].

81. Несъмнено от други области на правото (на Съюза) като например областта на достъпа до документи могат да се изведат някои доводи в подкрепа на това разграничение. Съгласно Регламент (ЕО) № 1049/2001 [27] изключването на „документите, изготвени“ от Комисията „само за нуждите на правен спор“, е тълкувано в смисъл, че се отнася само до документите, които имат „релевантна връзка“ с производство, висящо пред националните юрисдикции или пред юрисдикциите на Съюза [28], освен ако тези документи не са изготвени по „чисто административен въпрос“ [29]. От своя страна последното понятие „чисто административни въпроси“ е тълкувано в смисъл, че обхваща обмена на документи извън съдебното производство [30], както и работните документи [31].

82. В Регламент (ЕС) 2016/679 се съдържат сходни понятия [32]. Той съдържа редица изключения от приложното си поле или установява, че обработването на данни е законосъобразно по отношение на „съдилищата, действащи в качеството на правораздаващи органи“. Така обработването на някои категории лични данни, включително чувствителни данни, е допустимо, когато „обработването е необходимо […], когато съдилищата действат в качеството си на правораздаващи органи“ (член 9, параграф 2, буква е) от посочения регламент). Освен това длъжностно лице по защита на данните трябва да бъде определено във всички случаи, когато обработването се извършва от публичен орган или структура, „освен когато става въпрос за съдилища при изпълнение на съдебните им функции“ (член 37, параграф 1, буква а) от посочения регламент). По същия начин надзорните органи, натоварени с контрола по прилагането на Регламент 2016/679, не са компетентни да осъществяват надзор на дейностите

25 Както е тълкувано от Съда в решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 46).

26 Въпреки че Ръководството неясно отбелязва без допълнителни пояснения, че дерогацията се изисква „поради различния характер на това вземане на решения в сравнение с много други видове вземане на решения“. Орхуска конвенция: Ръководство за прилагане, стр. 49.

27 Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

28 Решение от 6 февруари 2020 г., Compañía de Tranvías de la Coruña/Комисия (T-485/18, EU:C:2020:35, т. 42 и цитираната съдебна практика).

29 Решение от 6 юли 2006 г., Franchet и Byk/Комисия (T-391/03 и T-70/04, EU:T:2006:190, т. 91).

30 Решение от 8 февруари 2018 г., POA/Комисия (T-74/16, непубликувано, EU:C:2018:75, т. 107).

31 Решение от 20 септември 2019 г., Dehousse/Съд на Европейския съюз (T-433/17, EU:T:2019:632, т. 97).

32 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 2016 г., стр. 1).

по обработване, „извършвани от съдилищата при изпълнение на съдебните им функции“ (член 55, параграф 3 от този регламент). Тези примери ясно показват, че същите дейности ще попаднат в приложното поле на този регламент, ако се извършват „в качеството на административен орган“.

83. Полското правителство твърди, че допълнителни насоки могат да бъдат изведени от съдебната практика относно „критериите „Dorsch“ и определянето на това какво представлява „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС[33]. Вярно е, че практиката на Съда в тази област предоставя обширен и полезен ресурс от примери с административен характер, доколкото се отнася до институционалните критерии за изпълнение на изискванията на член 267 ДФЕС. Тези съдебни решения обаче могат да бъдат само косвен източник на вдъхновение в настоящия случай, тъй като логиката на Орхуската конвенция и Директива 2003/4 е основана на принципния достъп до информация за околната среда[34] — независимо от институционалното определяне в националната система на държавите членки — който взема предвид *дейността*, включваща обработката на „информация за околната среда“[35]. Следователно тази неизбежна връзка с ratione materiae, а не с ratione instituis може да доведе до по-обширно изключване на определени дейности, отколкото е предвидено при критерия, който ясно се фокусира върху съответната дейност.

84. Това може да се онагледи с решение Cartesio. В това решение Съдът постановява, че когато действа като административен орган, съд, на който е възложено воденето на търговски регистър, не може да се разглежда като изпълняващ правораздавателна функция[36]. С други думи, този орган няма да бъде „юрисдикция“ (по смисъла на член 267 ДФЕС). Ако обаче въпросният регистър съдържа информация за свързаните с околната среда съдебни дела, които понастоящем са висящи пред този съд, искането за достъп до информация относно наименованието на тези дела съгласно Директива 2003/4 ще бъде отхвърлено на основание, че този орган действа в „качеството на съдебен орган“, макар че той все още няма да отговаря на критериите „Dorsch“.

85. В крайна сметка преценката за това какво е „съдебно“ действително ще бъде предимно интуитивна[37]: всичко, свързано с безпристрастното разрешаване на спорове, има съдебен характер и следователно е извън обхвата на член 2, точка 2 от Директива 2003/4.

86. Според мен съдебните преписки по делата, тяхното окомплектоване, администриране, използване и съхранение без съмнение представляват част от съдебното производство, от правораздавателната дейност. Разбира се, в подготовката на съдебните преписки ще има известна административна работа. Тези задачи обаче нямат административен характер. Те са неразривно свързани с конкретен спор и с неговото разрешаване.

87. На второ място, връщайки се към въпроса за общото определение, следва да се отбележат две обстоятелства: от една страна, що се отнася до съдилищата, „правораздавателният“ характер на дейностите им е правилото, докато „административните“ дейности са изключението. От друга страна, определението на понятията по член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4 е свързано с определянето на приложното поле на един акт, а не с изключение, което трябва да се тълкува стеснително.

33 Вж. решение от 17 септември 1997 г., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, т. 23—34).

34 Както най-напред припомня Съдът в решение от 22 декември 2010 г., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, т. 35).

35 Както е приложен от Съда в решение Flachglas спрямо дейността на разглежданото министерство. Вж. точка 59 от настоящото заключение.

36 Решение от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 57 и цитираната съдебна практика).

37 С участието на може би различен вид интуиция от тази, съдържаща се в критерия на съдия Stewart от Върховния съд на САЩ за това как да се установи наличието на нецензурни материали: „Знам го, когато го видя“. Виж Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

88. Тези обстоятелства означават, първо, че когато въпросната институция е съд, принципното правило е, че той най-вероятно действа в качеството си на съдебен орган, освен ако не се установи, че разглежданата конкретна дейност всъщност е административна по характер. Второ, и двете понятия трябва да се тълкуват разумно: или дори ако нещо трябва да се тълкува стеснително, то това е дейността на съда в качеството на административен орган, тъй като всъщност именно това е изключението. Всичко това обаче е свързано с определянето на това какво представляват „публични административни функции съгласно националното законодателство“ по смисъла на член 2, точка 2, буква б) от Директива 2003/4.

89. Когато трябва да се определи кои дейности на даден съд попадат в обхвата на някое от двете понятия, е възможно обикновено, но невинаги, общото правило да е да се установи кое е лицето, което взема решението от името на институцията. Например може да се каже, че съдия, който постановява съдебно решение, действа в „качеството на съдебен орган“. За разлика от него управителят на сградата на съда или друго лице, което отговаря за подписването на договор за монтиране на слънчеви панели върху покрива на сградите на съда, вероятно ще изпълнява „публични административни функции […], свързани с околната среда“.

90. Трето, и по аналогични причини, поддържаната от жалбоподателя и от Комисията логика от решение Flachglas, свързана с „временния“ характер, е изцяло неприложима в настоящия случай. Всъщност, както обясних в точка 62 от настоящото заключение, тази насока на разсъждение е развита в контекста на институция, която ясно попада в приложното поле на Директива 2003/4, докато съдилищата, действащи в качеството на съдебен орган, не попадат в това приложно поле. В решение Flachglas логиката, свързана с „временния“ характер, е напълно обоснована по отношение на продължителността на едно изключение, докато в настоящия случай става въпрос за определение. Освен това в решение Flachglas ограничението е било необходимо, за да се осигури съвместяването на принципа на демократично участие, който е общ за традициите на държавите членки и прогласен в член 10, параграф 3, първо изречение ДЕС[38], и опасността от ефективно възпрепятстване на необезпокояваното протичане на законодателния процес[39].

91. За разлика от съдебната практика по член 4 от Регламент № 1049/2001 тази преценка не се променя с приключването на производството[40]. Изключението по този регламент е свързано с продължителността на даден *правен спор* („съдебните процедури“), докато дерогацията, предвидена в Директива 2003/4, е свързана с продължителността на дадена *дейност* (в единия случай — „публични административни функции“ или в другия, извършване на действия в „качеството на съдебен орган“). Орган или институция, която иначе действа в качеството си на съдебен орган, по принцип не спира да прави това само защото е изтекъл определен период. С други думи, дебелината на натрупания върху делото прах не го прави по-малко „съдебно“. Съдебната власт не променя функциите си или не престава да действа като такава в определени моменти. Както посочва генералният адвокат Sharpston, нейната дейност в това ѝ качество „не се отличава с начален и краен момент“[41].

92. Във всеки случай освен нормативните доводи относно причините, поради които свързаният с „временния“ характер довод не може да се приложи спрямо работата на съдебната власт, този извод се подчертава и от доводи с по-оперативен характер. Както отбелязва запитващата юрисдикция, вярно е, че „активната фаза на производството“ би могла да се ползва от изключението, свързано с „качеството на съдебен орган“. Трябва ли обаче линията да се постави преди, по средата и след това? Запитващата юрисдикция обяснява, че съгласно ирландското право постановяването на окончателен акт и изтичането на срока за обжалване или

38 Вж. в този смисъл решение от 4 септември 2018 г., ClientEarth/Комисия (C-57/16 P, EU:C:2018:660, т. 84 и цитираната съдебна практика).

39 Вж. в този смисъл решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 43).

40 Вж. решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 130 и 131).

41 Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, т. 73).

постановяването на окончателен акт в производството по обжалване не съответстват непременно на окончателното приключване на съответното производство пред ирландските съдилища. Какви правила тогава трябва да се прилагат за процедурата по приемане на преписката, за нейната проверка за пълнота и за други административни задачи, които все още не показват „активния“ характер на производството? Дали този етап е в по-малка степен дейност в „качеството на съдебен орган“? Какво е положението в случай на спиране на производството в хода на разглеждане на случая? Също така, след като съдебното решение бъде изготвено, естествено минава известен период от време, в който се подготвя неговото публикуване. Няма причини, поради които разпоредбите относно достъпа до документи, съдържащи се в Орхуската конвенция или в Директива 2003/4, следва да се прилагат към този етап. С оглед на това на кой етап органът, който трябва да се произнесе по делото, спира да бъде в „качеството на съдебен орган“?

93. Всички тези съображения отново подчертават проблемите, свързани с желанието да се замени първоначалното определяне на приложното поле на даден акт, което се предполага, че е стабилно и в определена степен постоянно в институционално отношение, какъвто е случаят с определението в член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4, с логиката на свързаната с временния характер дерогация, предвидена като уточнение или изключение във втора алинея от тази разпоредба.

94. На този етап могат да се добавят две последни общи съображения.

95. Първо, що се отнася до целите, не виждам как многократно изтъкваната от жалбоподателя цел за увеличаване на демократичното участие по въпроси в областта на околната среда би се прилагала в една и съща степен по отношение на съдебната власт. Както подчертава Ирландия, съдебната власт по принцип има различни легитимни правомощия в сравнение с другите подразделения на държавната власт. В рамките на състезателно производство параметрите за подобряване на легитимността не са свързани с осигуряването на възможно най-широк достъп до делото. Те са по-скоро резултат от критичен правен дебат, който евентуално се развива в открито съдебно заседание и се излага в съдебното решение. Едва ли целта на Директива 2003/4 е да измени състезателното начало, което е в основата на съдебното производство.

96. Второ, също така не считам, че Директива 2003/4 или Орхуската конвенция цели да превърне обикновеното притежаване на документи, свързани с околната среда, с абсолютното задължение за разкриване на информация. Ако това бе така, всеки отдел по информационни технологии на публичен орган или всяко трето лице, в това число може би дори и националните органи за сигурност, щяха да са длъжни при поискване да разкриват „информацията за околната среда“, с която разполагат, единствено при спазване на изключенията, предвидени в член 4 от Орхуската конвенция и в член 4 от Директива 2003/4, без обаче да имат каквато и да е роля в процеса на вземане на решения, с който е свързана тази информация. Това би обезсмислило и основната цел на засиленото участие на обществеността в процеса на вземане на решения *във връзка с околната среда* [42]. Действително, при положение че решението се приема от административния орган, не е ясно как достъпът до информацията за околната среда, която може да се съдържа в съдебната преписка, е в състояние да подобри този процес [43]. Това е особено вярно, като се има предвид, че ограниченото предоставяне на достъп

42 Вж. съображение 1 от Директива 2003/4 и преамбюла на Орхуската конвенция.

43 Вж. решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 40).

би довело до известен информационен дисбаланс в рамките на „обществеността“ [44]. Следователно „информацията за околната среда“, ако такава съществува, трябва или да произлиза от публичната власт, която е в основата на процеса на вземане на решение, или да се съдържа в мотивите на публично решение на съдилищата.

B. Настоящият случай

97. Както бе установено в предходните раздели от настоящото заключение, съдилищата по подразбиране действат в качеството на съдебен орган, освен ако по отношение на конкретна дейност не изпълняват публични административни функции по смисъла на член 2, точка 2, първа алинея, буква б) от Директива 2003/4. За разлика от това за всички дейности, извършвани в качеството на съдебен орган, тези органи или институции остават извън приложното поле на тази директива.

98. Такъв е отговорът в общия случай. В настоящия случай обаче има една особеност, а именно че макар искането на жалбоподателя за достъп да е подадено до High Court (Висш съд), поради институционалната структура на ирландската съдебна система съответните документи всъщност са притежание на Съдебната служба [45].

99. Следователно сега е уместно да се върнем [46] към тази специфична структурна организация и да разгледаме въпроса дали Съдебната служба — орган, който е отделен от националните съдилища — би могла да попадне в обхвата на понятието „публична власт“, когато съхранява преписките по приключените дела.

100. Съдебната служба, ответникът и Ирландия уточняват, че Съдебната служба е независимо частно образувание, което е учредено и натоварено със задачата да държи и съхранява съдебните преписки за съдебната власт в Ирландия.

101. Макар че това наистина е въпрос на националното право, от гледна точка на нейната институционална структура Съдебната служба — *частно образувание* съгласно ирландското право, изглежда не е част от „държавна или друга публична администрация“ по смисъла на член 2, точка 2, първа алинея, буква а) от Директива 2003/4. Тъй като освен това нейните функции не са такива, че да представляват „[изпълнение на] публични административни функции съгласно националното законодателство“ [47] по смисъла на съдебната практика [48] тя остава и извън определението по член 2, точка 2, първа алинея, буква б) от Директивата. Това е така на институционално равнище; що се отнася до конкретната функция, този отговор в такъв случай е логично свързан с естеството на дейността по управление на делата.

102. Така остава единствено член 2, точка 2, първа алинея, буква в) от Директива 2003/4, който обхваща „всяко […] юридическо лице, натоварено с публични отговорности или функции, или предоставящо публични услуги, свързани с околната среда, под контрола на органите или лицата, попадащи в букв[а] а) или б)“.

44 Вж. в този смисъл съображение 7 от Директива 2003/4. Тези съображения се прилагат преди каквото и да е потенциално влияние върху работата на публичните власти по смисъла на член 4, буква а) от Орхуската конвенция и член 4, параграф 2 от Директива 2003/4.

45 Вж. точки 12 и 13 от настоящото заключение.

46 Вж. по-горе, точки 22—25 от настоящото заключение.

47 Най-малкото от гледна точка на тълкуването на националното право, представено от ответника по дело CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, стр. 3.

48 Решение от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 49 и цитираната съдебна практика).

103. В основата си последната разпоредба има за цел да обхване положението на физически или юридически лица, извършващи публични задачи под контрола на публичен орган или институция. По този начин образуванията, които иначе са обхванати от букви а) и б) от тази разпоредба, не могат да „избегнат“ приложното поле на Директива 2003/4, като възложат своите публични административни задачи на друго образувание, било то и частно образувание.

104. Тук следва ясно да се заяви, че нито има индикации, нито искам да намеквам, че намерението на Ирландия е било такова при създаването на Съдебната служба. Изборът на мястото, където се съхраняват съдебните преписки по висящите или приключените дела, се прави изцяло в рамките на националните системи на държавите членки. Аз искам само да поясня, че третата предвидена от законодателя възможност обхваща „делегирането“ на трети лица — частни или публичноправни образувания, за да се контролира делегирането на дейности.

105. Все пак от основно значение е фактът, че за да попада в обхвата на буква в), „принципалът“ и „неговите „дейности“ трябва сами по себе си да попадат в букви а) и б) от член 2, точка 2, първа алинея от Директива 2003/4. В крайна сметка „представителят“ трябва да получава мандата си от принципала, за да бъде обхванат от първия.

106. Както обясних в предходните раздели от настоящото заключение, съдилищата попадат в приложното поле на Директива 2003/4 само ако действат в качеството на административен орган. Воденето и управлението на делата очевидно не са дейности, извършвани в качеството на административен орган, а имат съдебен характер. Така, доколкото това е установено, „принципалът“ — в случая High Court (Висш съд), не попада в приложното поле на тази директива, както не попада и неговият представител за този вид дейност, при условие че се запазва нейният характер.

107. Изглежда, че настоящият случай е такъв. Както обяснява запитващата юрисдикция, позовавайки се на богата съдебна практика, законодателство, правила и практически указания, Съдебната служба не упражнява никаква самостоятелна функция при поддържането и съхранението на делото. Тя осъществява своята дейност изключително от името и под надзора на съдебната власт [49]. При това тя не може да упражнява дейността си по начин, който пречи на работата на съдилищата [50]. Този контрол не се прекратява, когато производството приключи [51]. От информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, става ясно, че макар и формално да е отделен орган, Съдебната служба функционира почти по същия начин като вътрешен отдел за съхранение или регистър, който е част от същата институционална структура като съда. Като такава дейностите ѝ по съхранение, архивиране и управление на съдебните преписки във всички случаи остават извън приложното поле на Директивата.

108. Следователно в заключение релевантно е естеството на извършваната дейност, а не непременно конкретната институционална структура в дадена държава членка. В противен случай приложимостта на Директива 2003/4 би зависела от доста формалното структурно разделение на местата, където делата физически се съхраняват и водят, в определящо обстоятелство за приложимостта. Излишно е да се споменава, че освен че създава опасност от насърчаване на определено стратегическо оформяне на националните институционални структури, подобен подход едва ли би отговорил и на необходимостта от еднакво тълкуване и прилагане на Директива 2003/4 и на Орхуската конвенция [52].

49 Както ответникът посочва в своето решение по дело CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service), pp. 5 to 6. Вж. и *Baker* J. — In: BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, paragraphs 68 and 71.

50 Както е предвидено в раздел 9 от Courts Service Act 1998 (Закон за Съдебната служба от 1998 г.).

51 Вж. дело CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, p. 6.

52 Решение от 14 февруари 2012 г., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 50).

Г. Послепис

109. Накрая, противно на твърденията на жалбоподателя и на Комисията, горният извод не прави невъзможен достъпа до информация за околната среда, при условие че такава информация действително се съдържа в делото. Той само показва, че конкретният правен акт, на който се позовава жалбоподателят, не е подходящото средство за осигуряване на този достъп. Този акт не урежда търсения от жалбоподателя вид достъп. Това обаче естествено не прави обичайните пътища за този достъп невъзможни.

110. Първо, съществуват националните правила относно достъпа до делата. Със сигурност не аз следва да обсъждам тези правила, но прието е, че откритото правораздаване е принцип на ирландското (конституционно) право [53]. Действително, както обясняват встъпилите страни в настоящото дело, ирландската съдебна практика може да се разминава по въпроса доколко трети страни могат да поискат достъп до документи съгласно тази процедура. Този въпрос обаче попада в обхвата на националното право и е от изключителната компетентност на ирландските юрисдикции. От гледна точка на правото на Съюза това не е фактор, който следва да се вземе предвид при тълкуването на Директива 2003/4.

111. Второ, националният административен орган, който е приел обжалваното/обжалваните впоследствие пред националните юрисдикции решение/решения, продължава да бъде подчинен на правилата на Директива 2003/4 относно достъпа до „информация за околната среда“, които са транспонирани в Наредбата. В случая на решението в основата на дело „Balz & Anor v An Bord Pleanála“ разбирам, че това е или Cork County Council (Съвет на графство Cork) (в качеството на местен орган по градоустройство), или An Bord Pleanála (в качеството на орган, който отговаря за преразглеждането). Макар, разбира се, тази преценка да е от компетентността на националните юрисдикции, може да се предположи, че тези институции могат да попаднат в обхвата на определенията, съдържащи се съответно в член 2, точка 2, първа алинея, букви а) и б) от Директива 2003/4.

112. Предвид последната точка не искам да предлагам законите на държавите членки да се стремят да възпроизведат незадоволителното положение, което според мен съществува съгласно правото на Съюза, при което лицата се насочват към институция — страна в съдебното производство, за да получат достъп до части от делото [54]. Въпреки това, в случаи като настоящия искането за достъп до информацията за околната среда, свързана с вземането на решения по въпросите на околната среда, може действително да бъде подадено до институциите, които на практика вземат решенията за градоустройството и за преразглеждането. Именно това, поне в моя, може би неоправдано тесен поглед върху процеса, е целта, която Директива 2003/4 и Орхуската конвенция възнамеряват да постигнат: да дадат възможност на лицата да получат информация и по този начин евентуално да могат да окажат влияние върху вземането на решения *на emana*, на който всъщност се вземат те.

113. Като цяло продължавам да считам, че няма никакво основание да се откаже достъп до досието на *което и да е* заинтересовано лице по *приключени дела*, освен ако в конкретния случай няма ясни съображения от императивен характер срещу такова разкриване на информация [55]. Подобна откритост на съдебната власт укрепва общата легитимност на съдилищата и подобрява качеството на правосъдието [56].

53 Вж. в това отношение например решение на съдия J. Hogan по дело Allied Irish Bank plc v Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, точки 21—23.

54 Решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 54 и 55).

55 Вж. подробно заключението ми по дело Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Пак там, точки 93—104 и 118—142.

114. Независимо от това също толкова важен е и принципът на предоставената компетентност и императивното изискване за тълкуване на даден законодателен акт в пределите на това, което би могъл разумно да означава. Според мен, когато се тълкува по този начин, Директива 2003/4 не предвижда нищо относно достъпа до делата. Това е въпрос на националното право. Може би в даден момент правото на Съюза действително ще предвиди такъв достъп. Дотогава обаче налагането на изменение на националното право или практика относно достъпа до преписките по приключените дела чрез неестествено разширяване на приложното поле на правна уредба на Съюза, която е приета с различна цел, може би не е най-добрият подход особено за този Съд.

V. Заключения

115. Предлагам на Съда да отговори на отправения от High Court (Висш съд, Ирландия) преюдициален въпрос по следния начин:

„Член 2, точка 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че контролът върху достъпа до съдебните преписки — независимо дали се осъществява от съд, тоест от орган, който официално е част от съдебната власт, или от частно образувание, което е създадено със същата цел и действа за сметка и под контрола на съдебната власт — представлява дейност, която е извън приложното поле на тази разпоредба“.