Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MICHAL BOBEK
vom 3. Dezember 2020[1]

Rechtssache C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
gegen
Commissioner for Environmental Information,
Beigeladener:
The Courts Service of Ireland

(Vorabentscheidungsersuchen des High Court [Hoher Gerichtshof, Irland])

„Vorabentscheidungsersuchen – Zugang zu von Behörden verwalteten Umweltinformationen – Übereinkommen von Aarhus – Richtlinie 2003/4/EG – Begriff ‚Handeln in gerichtlicher Eigenschaft'"

I. Einleitung

1. Die Friends of the Irish Environment Ltd ist eine Nichtregierungsorganisation. Sie beantragte den Zugang Dritter zu Gerichtsakten eines abgeschlossenen Verfahrens über die Erteilung einer Baugenehmigung zur Errichtung von Windkraftanlagen in der Grafschaft Cork (Irland). Dieser Antrag wurde abgelehnt. In der ablehnenden Entscheidung heißt es, dass die Einrichtung, die die Gerichtsakten verwalte, was nach nationalem Recht der Courts Service of Ireland (Gerichtsdienst Irlands) sei, dies in „gerichtlicher Eigenschaft" für die Judikative tue. Wenn sie in dieser Eigenschaft handle, sei diese Einrichtung keine „Behörde" im Sinne der Richtlinie 2003/4/EG[2].

2. In diesem Zusammenhang möchte der High Court (Hoher Gerichtshof, Irland) wissen, welche Reichweite der Begriff „gerichtliche Eigenschaft" zur Bestimmung des Begriffs „Behörde" im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 hat. Allgemeiner stellt sich die Frage, inwieweit Gerichte Verpflichtungen dieser Richtlinie und damit auch denen des Übereinkommens von Aarhus unterliegen, Mitgliedern der Öffentlichkeit auf Antrag Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren.

1 Originalsprache: Englisch.

2 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. 2003, L 41, S. 26).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Internationales Recht

3. Das Übereinkommen von Aarhus ist ein internationales Übereinkommen, das der Öffentlichkeit Rechte einräumen soll und seinen Unterzeichnern und deren Behörden Pflichten hinsichtlich des Zugangs zu Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auferlegt. Es wurde durch die damalige Europäische Gemeinschaft im Jahr 1998 unterzeichnet und anschließend durch den Beschluss 2005/370/EG des Rates genehmigt [3].

4. Die Präambel des Übereinkommens sieht auszugsweise Folgendes vor:

„… mit dem Ziel, die Verantwortlichkeit und Transparenz bei Entscheidungsverfahren zu fördern und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt zu stärken;

in der Erkenntnis, dass es wünschenswert ist, Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zu erzielen, und mit der Aufforderung an die gesetzgebenden Körperschaften, die Grundsätze dieses Übereinkommens in ihren Verfahren umzusetzen“.

5. Art. 2 des Übereinkommens von Aarhus definiert den Begriff „Behörde“ als

„a) eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene;

b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen;

c) sonstige natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a oder Buchstabe b genannten Stelle oder einer dort genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen;

d) die Einrichtungen aller in Artikel 17 näher bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind.

Diese Begriffsbestimmung umfasst keine Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln[.]“

B. Unionsrecht

6. Die Richtlinie 2003/4 hat die Richtlinie 90/313/EWG [4] ersetzt, um das Unionsrecht an den Wortlaut des Übereinkommens von Aarhus anzupassen und um Unterschiede zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Umweltinformationen im Besitz der Behörden zu beseitigen [5].

3 Beschluss des Rates vom 17. Februar 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2005, L 124, S. 1) (im Folgenden: Übereinkommen von Aarhus).

4 Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. 1990, L 158, S. 56).

5 Vgl. Erwägungsgründe 6 und 7 der Richtlinie 2003/4.

7. Gemäß Art. 1 der Richtlinie 2003/4 sind die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele erstens „die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu Umweltinformationen, die bei den Behörden vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden, und die Festlegung der grundlegenden Voraussetzungen und praktischer Vorkehrungen für die Ausübung dieses Rechts“ sowie zweitens „die Sicherstellung, dass Umweltinformationen selbstverständlich zunehmend öffentlich zugänglich gemacht und verbreitet werden, um eine möglichst umfassende und systematische Verfügbarkeit und Verbreitung von Umweltinformationen in der Öffentlichkeit zu erreichen“.

8. Art. 2 Nr. 2 dieser Richtlinie lautet:

„2. ‚Behörde‘

a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,

b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen, und

c) natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.

Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass diese Begriffsbestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln. Wenn ihre verfassungsmäßigen Bestimmungen zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie kein Überprüfungsverfahren im Sinne von Artikel 6 vorsehen, können die Mitgliedstaaten diese Gremien oder Einrichtungen von dieser Begriffsbestimmung ausnehmen.“

C. Nationales Recht

9. Die European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 (Verordnungen zu Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften [Zugang zu Umweltinformationen] 2007 bis 2018 [S.I. Nr. 133 von 2007 und S.I. Nr. 309 von 2018], im Folgenden: AIE-Verordnungen) setzen die Bestimmungen der Richtlinie 2003/4 in irisches Recht um. Regulation 3(1) der AIE-Verordnungen setzt im Wesentlichen Art. 2 Nr. 2 dieser Richtlinie um.

10. Gemäß Regulation 3(2) der AIE-Verordnungen nimmt Irland Gremien von dem Begriff der „Behörde“ aus, „soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“.

III. Sachverhalt, nationales Verfahren und Vorlagefrage

11. Am 25. Februar 2016 erließ der High Court (Hoher Gerichtshof) sein Urteil in der Rechtssache Balz & Heubach/An Bord Pleanála (irischer Rechtsbehelfsausschuss für Planungsfragen) ([2016] IEHC 134). Diese Rechtssache betraf die Anfechtung einer von einer Behörde erteilten Baugenehmigung zur Errichtung von Windkraftanlagen in der Grafschaft Cork (Irland).

12. Am 9. Juli 2016 ersuchte Friends of the Irish Environment (im Folgenden: Antragstellerin) den Courts Service (Irland) schriftlich um Kopien der Schriftsätze, eidesstattlichen Versicherungen, Beweisstücke und der von allen Parteien eingereichten schriftlichen Erklärungen sowie der ausgefertigten Entscheidungen im Zusammenhang mit diesem Verfahren (im Folgenden: Gerichtsakten). Dieser Antrag wurde auf der Grundlage des Übereinkommens von Aarhus, der Richtlinie 2003/4 und der AIE-Verordnungen gestellt. Im Zeitpunkt der Antragstellung war kein Rechtsmittel gegen das Urteil in der Rechtssache Balz & Heubach/An Bord Pleanála anhängig.

13. Die Leitung der Zentralstelle des High Court (Hoher Gerichtshof) ist einem durch den Courts Service of Ireland (im Folgenden: Courts Service) ernannten Gerichtsdiener zugewiesen. Nach Konsultation des Präsidenten des High Court (Hoher Gerichtshof) lehnte der Courts Service den Antrag der Antragstellerin am 13. Juli 2016 ab. Er stützte diese Entscheidung u. a. darauf, dass sich die AIE-Verordnungen nicht auf „Gerichtsverfahren und Dokumente [erstrecken], die in Gerichtsverfahren eingereicht worden sind".

14. Am 18. Juli 2016 beantragte die Antragstellerin beim Courts Service die Überprüfung dieser Entscheidung. Nachdem innerhalb einer bestimmten Frist keine Antwort eingegangen war, war die Antragstellerin berechtigt, Beschwerde bei dem Commissioner for Environmental Information (Beauftragter für Umweltinformationen [im Folgenden: Antragsgegner]) einzulegen. Sie legte ihre Beschwerde am 15. September 2016 ein.

15. Am 19. Juni 2017 wies der Antragsgegner die Antragstellerin schriftlich darauf hin, dass in einer ähnlichen Rechtssache (Rechtssache CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service) bereits eine Entscheidung ergangen sei. Während er betonte, dass jede Rechtssache in der Sache geprüft werde, forderte der Antragsgegner die Antragstellerin auf, Gründe anzuführen, weshalb der Antragsgegner hinsichtlich des Antrags der Antragstellerin auf Zugang zu den Gerichtsakten in der Rechtssache Balz & Heubach/An Bord Pleanála zu einem anderen Ergebnis gelangen sollte.

16. Mit Antwort vom 26. Juli 2017 übermittelte die Antragstellerin ihre Gründe für die Aufrechterhaltung der Beschwerde.

17. Am 31. Juli 2017 wies der Antragsgegner die Beschwerde zurück. Er kam zu dem Ergebnis, dass der Courts Service die angeforderten Akten, einschließlich derjenigen aus abgeschlossenen Verfahren, in „gerichtlicher Eigenschaft" für die Justiz verwalte. Damit sei der Courts Service keine „Behörde" im Sinne von Regulation 3(1) der AIE-Verordnungen.

18. Die Antragstellerin hat diese Entscheidung vor dem High Court (Hoher Gerichtshof) angefochten. Sie vertritt die Auffassung, dass die in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 vorgesehene und in Regulation 3(1) der AIE-Verordnungen umgesetzte Ausnahme für Gremien und Einrichtungen, die in „gerichtlicher Eigenschaft" handelten, die Akten abgeschlossener Verfahren nicht erfasse.

19. Da der High Court (Hoher Gerichtshof) Zweifel hinsichtlich der Auslegung von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 hat, hat er beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist die Kontrolle des Zugangs zu Gerichtsakten, die sich auf ein Verfahren beziehen, in dem ein abschließendes Urteil ergangen, die Rechtsmittelfrist abgelaufen und kein Rechtsmittel oder sonstiger Antrag anhängig ist, aber weitere Anträge unter besonderen Umständen möglich sind, eine Tätigkeit in „gerichtlicher Eigenschaft" im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4?

20. Die Antragstellerin, der Antragsgegner, der Courts Service, Irland und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Diese Beteiligten haben in der Sitzung vom 16. September 2020 auch mündliche Ausführungen gemacht.

IV. Würdigung

21. Die vorliegenden Schlussanträge sind folgendermaßen aufgebaut: Ich werde mit dem Anwendungsbereich von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 beginnen (nachfolgend unter A). Sodann werde ich mich der Frage zuwenden, wann eine „Behörde" in „gerichtlicher Eigenschaft" handelt (nachfolgend unter B). Aufgrund dieser Ausführungen werde ich auf die durch das vorlegende Gericht gestellte Frage eingehen (nachfolgend unter C). Zuletzt werde ich mit einigen Bemerkungen zum Gesamtzusammenhang abschließen (nachfolgend unter D).

22. Der vorliegende Fall betrifft ein recht spezielles Gremium eines Mitgliedstaats: den Courts Service (Irland). In seinen bei dem Gerichtshof eingereichten Erklärungen hat sich dieses Gremium selbst als „Körperschaft mit einer Rechtspersönlichkeit und einem [von den Justizämtern Irlands] deutlich getrennten und eigenständigen Aufgabenbereich" beschrieben. Seine Tätigkeiten umfassen die Verwahrung, Archivierung und Verwaltung von Gerichtsakten (laufender und abgeschlossener) Rechtssachen.

23. Der Umstand, dass der vorliegende Fall eine nicht ganz gewöhnliche institutionelle Struktur in einem Mitgliedstaat betrifft, in dem nationale Gerichte durch eine für ganz bestimmte Zwecke errichtete Körperschaft des Privatrechts unterstützt werden, sollte nicht davon ablenken, dass die aufgeworfene Frage allgemeiner Natur ist. Die Verwaltung von Akten laufender oder abgeschlossener Gerichtsverfahren kann in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlichen Gremien übertragen sein und von der unmittelbaren Verwaltung und Verwahrung der Akten durch jedes Gericht selbst bis zur zentralen Verwaltung der Akten durch andere Einrichtungen reichen. Diese Einrichtungen können wiederum vom Justizministerium oder dem National Council of the Judiciary (Landesjustizrat) hinunter zu anderen dafür vorgesehenen Gremien oder Einrichtungen reichen. Es kann sogar eine institutionelle Zuständigkeit in Abhängigkeit von dem Status der Akte geben, wonach Akten laufender Verfahren durch die Gerichte selbst verwaltet und Akten abgeschlossener Verfahren nach einer gewissen Zeit an ein zentrales Lager weitergegeben werden.

24. Mit anderen Worten kann es viele Facetten der Verwaltung von Gerichtsakten geben. Deshalb wäre es untunlich, an den vorliegenden Fall und die hierin aufgeworfenen Fragen mit einer eingehenden und technischen Erörterung der (im Wesentlichen nach dem nationalen Recht zu beurteilenden) Stellung des Courts Service und seiner besonderen Position innerhalb der nationalen Gerichtsstruktur heranzugehen. Diese Frage ist nämlich zweitrangig.

25. Bei der zentralen Frage, die in der vorliegenden Rechtssache zu entscheiden ist, geht es darum, was genau nach der Systematik der Richtlinie 2003/4 die Führung von Gerichtsakten (insbesondere die Art und Beschaffenheit dieser Tätigkeit) ist und ob sie als Tätigkeit in gerichtlicher Eigenschaft bezeichnet werden könnte, und zwar in einem ersten Zugriff *unabhängig davon, welches konkrete Gremium* diese Tätigkeit in dem Mitgliedstaat ausführt. In dieser Frage verborgen ist jedoch noch eine weitere Frage: In welchem Bezug steht die Klarstellung (oder Ausnahme) hinsichtlich der „gerichtlichen Eigenschaft" in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4 zu dem Hauptteil der Definition der „Behörde" in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a, b und c der genannten Richtlinie? Welche Gremien oder Teile der Strukturen der Mitgliedstaaten sollen von der Richtlinie 2003/4 überhaupt erfasst sein? Hier kommt man zu der zentralen Frage der vorliegenden Rechtssache: Sind Gerichte „Behörden" im Sinne von Art. 2 Nr. 2 dieser Richtlinie mit der Folge, dass sie gegebenenfalls der Verpflichtung unterfallen, Zugang zu „Umweltinformationen" gemäß Art. 1 und Art. 3 der Richtlinie 2003/4 zu gewähren?

26. Diese Definitions-Matrjoschka muss so auseinandergenommen werden, wie man es mit jeder anderen Russischen Puppe auch täte: nämlich Schicht für Schicht, ein Unterfangen, dem ich mich nun zuwenden werde.

A. Der Anwendungsbereich von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4

27. Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 enthält die Definition der „Behörde". Sein Unterabs. 1 bestimmt in Buchst. a und b diejenigen Gremien und Einrichtungen des Staates, für die die Verpflichtungen der „Behörden" gelten. Der Fokus liegt dabei auf den Begriffen „Regierung" in Buchst. a und Personen, die „Aufgaben der … Verwaltung … im Zusammenhang mit der Umwelt … wahrnehmen" in Buchst. b. In Buchst. c enthält die Richtlinie eine Art Auffangklausel für „natürliche oder juristische Personen … unter der Kontrolle … einer … Stelle oder … Person", die von Buchst. a oder b erfasst wird.

28. Der Aufbau dieser Definition in Unterabs. 1 orientiert sich damit an einer Positivliste bestimmter Stellen. Auf diese Liste folgt Unterabs. 2, dessen erster Satz eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der Richtlinie für Gremien oder Einrichtungen vorsieht, die „in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln". Laut Satz 2 können Gremien und Einrichtungen, die in einer solchen Eigenschaft handeln, sodann unter bestimmten Umständen auch von dem Anwendungsbereich der Bestimmungen der Richtlinie über die Überprüfungsverfahren ausgenommen werden.

29. Zwischen allen Parteien des Ausgangsverfahrens ist unstreitig, dass die Kontrolle über die Gerichtsakten während eines laufenden Verfahrens zur Wahrnehmung von Tätigkeiten in „gerichtlicher Eigenschaft" gehört. Solange die Gerichtsakte „offen" bleibe, seien die Gerichte daher vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 ausgenommen.

30. Die Streitfrage lautet, ob von dem Courts Service die Gerichtsakten in „gerichtlicher Eigenschaft" verwaltet werden, nachdem in einem Verfahren eine abschließende Entscheidung erlassen worden und der Rechtsweg erschöpft ist. Wäre dies der Fall, wären diese Akten vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 nicht erfasst.

31. Unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Flachglas Torgau[6] macht die Antragstellerin geltend, dass der Begriff „Behörde" in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 so verstanden werden sollte, dass mit ihm im Wesentlichen alle Gremien oder Einrichtungen des Staates erfasst würden, anknüpfend an die Tätigkeit, die sie in dem Zeitpunkt, in dem der Antrag auf Zugang gestellt werde, ausübten. Mit anderen Worten geht nach dieser Lesart Unterabs. 2 Satz 1 gegenüber den strukturellen Bestimmungen in Unterabs. 1 vor. Nach der Ansicht der Antragstellerin unterliegt jede Tätigkeit in „gerichtlicher Eigenschaft" insoweit einer zeitlichen Beschränkung, als Gremien oder Einrichtungen nur als vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 ausgenommen gälten, soweit sie erkennbar in dieser Eigenschaft handelten. Die Kommission teilt diesen Standpunkt weitgehend, empfiehlt aber eine „Einzelfallprüfung" jedes Antrags auf Zugang.

32. Der Antragsgegner, der Courts Service, Irland und die polnische Regierung sprechen sich für eine Auslegung aus, die im Wesentlichen eher auf einen „institutionellen" Ansatz zur Definition der betreffenden Stelle hinausläuft. Unterabs. 1 und Unterabs. 2 Satz 1 müssten zusammen mit der institutionellen Definition in Unterabs. 1 gelesen werden. Nach dieser Definition seien Gerichte als Einrichtungen stets von Unterabs. 1 und damit vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 ausgenommen, da sie immer in „gerichtlicher Eigenschaft" handelten.

33. Obwohl von keinem Verfahrensbeteiligten ausdrücklich vorgetragen, gibt es noch eine dritte Möglichkeit, die von dem institutionellen Ansatz geringfügig abweicht. Dabei handelt es sich um eine Auslegung, die es ermöglicht, die Schlussfolgerungen zur institutionellen Bestimmung gemäß Unterabs. 1 in Anbetracht der besonderen Tätigkeiten des betreffenden Gremiums im jeweiligen Zeitpunkt unmittelbar auf der Grundlage von Unterabs. 2 Satz 1 zu qualifizieren. Diese Lesart könnte daher als primär institutionell mit einer funktionalen Ausrichtung oder einem funktionalen Korrektiv bezeichnet werden.

6 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

34. Es gibt somit drei Möglichkeiten der Auslegung des Begriffs „gerichtliche Eigenschaft“ im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2003/4, die mithin für sämtliche in Art. 2 Nr. 2 dieser Richtlinie enthaltene Definitionen gälte: i) eine „rein funktionale“ Auslegung dieses Begriffs, ii) eine „primär institutionelle“ Auslegung und iii) eine „institutionelle Auslegung mit einem funktionalen Korrektiv“.

35. Um eine Empfehlung abzugeben, welchem dieser drei Ansätze der Vorzug zu geben ist, sind mehrere logisch vorangehende Punkte zu behandeln. In welchem Verhältnis stehen Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/4 zueinander (nachfolgend unter 1)? Hierzu sind Logik und Aufbau von Unterabs. 1 zu erörtern, bevor auf die Ausnahme für Tätigkeiten „in gerichtlicher Eigenschaft“ gemäß Unterabs. 2 eingegangen werden kann (nachfolgend unter 2). Sodann ist das Urteil in der Rechtssache Flachglas Torgau[7] im Einzelnen zu untersuchen, auf das sich alle Beteiligten für ihre (voneinander abweichenden) Auslegungen des Begriffs „gerichtliche Eigenschaft“ stützen (nachfolgend unter 3). Erst im Anschluss daran werde ich mich den drei möglichen Auslegungen des Begriffs „gerichtliche Eigenschaft“ im Sinne der Richtlinie 2003/4 zuwenden können.

1. Das Verhältnis von Unterabs. 1 zu Unterabs. 2

36. Alle Beteiligten des vorliegenden Rechtsstreits konzentrieren sich in ihren Erklärungen im Einzelnen auf die Auslegung des Begriffs „gerichtliche Eigenschaft“. Das ist sicherlich nachvollziehbar, da dieser Begriff in der durch das vorlegende Gericht gestellten Frage hervorgehoben wird. Der Begriff „gerichtliche Eigenschaft“ ist jedoch nur ein Teil der umfassenderen Begrifflichkeit der „Behörde“ gemäß Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4. Der Begriff „gerichtliche Eigenschaft“ wird in Unterabs. 2 dieser Bestimmung als Qualifikation, Klarstellung oder gar als Ausnahmetatbestand verwendet. Zunächst ist das nicht ganz offenkundige Verhältnis zwischen Unterabs. 1 und 2 in Art. 2 Nr. 2 dieser Richtlinie zu erörtern.

37. Vorweg bedarf es einer Klärung des Verhältnisses zwischen Satz 1 und Satz 2 in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4. Der genannte Satz 1 folgt auf eine Bestimmung, die die Definition des Behördenbegriffs enthält, und nimmt spezifisch auf Unterabs. 1 Bezug, um dessen Anwendungsbereich zu klären. Der genannte Satz 2 wiederum bezieht sich auf Satz 1, um den Anwendungsbereich der Ausnahme von dem Überprüfungsverfahren gemäß Art. 6 der Richtlinie abzugrenzen. Aus der betreffenden Vorschrift ergibt sich allerdings nicht, wie diese beiden Sätze zu verstehen sind: Sind sie getrennt von dem Anwendungsbereich des Unterabs. 1 zu lesen? Oder sind die beiden Sätze, wie die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, zusammen zu lesen, um Unterabs. 2 eine umfassende (und dominante) Bedeutung zuzuweisen?

38. Mir scheint, dass die beiden in Rede stehenden Sätze unabhängig voneinander zu lesen sind.

39. Abgesehen davon, dass sich beide Sätze auf die gleichen Gremien und Einrichtungen beziehen, gibt es keine Verknüpfung oder andere Verbindung, die es erlaubt, die beiden Sätze miteinander zu verknüpfen. Sie betreffen und regeln zwei unterschiedliche Sachverhalte. Ferner hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass es weder Zweck von Satz 2 ist, die gemäß Satz 1 eröffnete Möglichkeit der Mitgliedstaaten zu begrenzen, Gremien oder Einrichtungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 auszunehmen, soweit sie „in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“, noch hat er diese Wirkung[8]. Vielmehr sollte dieser Satz 2 den Sonderfall bestimmter nationaler Behörden regeln, deren Entscheidungen zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie 2003/4 nach den nationalen Rechtsvorschriften nicht gemäß den Anforderungen dieser Richtlinie überprüft werden konnten. Wie Irland in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, was jedoch vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist, stellt sich diese Problematik für diesen Mitgliedstaat nicht.

7 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

8 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 48).

40. Nach Klärung der inneren Struktur von Unterabs. 2 ist nun das Verhältnis zwischen Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2003/4 (der Voraussetzung der „gerichtlichen Eigenschaft“) und Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 zu untersuchen. Angesichts der systematischen Stellung von Unterabs. 2 Satz 1 ist es offensichtlich, dass seine Wirkung von der Anwendbarkeit des Unterabs. 1 abhängt. Das bedeutet, dass die Einstufung als „Behörde“ im Sinne des Unterabs. 1 logisch der Frage *vorausgehen* muss, ob diese „Behörde“ unter den in Unterabs. 2 Satz 1 vorgesehenen Ausnahmetatbestand fällt.

41. Daher ist es erforderlich, Logik und Aufbau von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4 zu klären. Wären Gerichte nicht von der Definition der „Behörde“ im Sinne des Unterabs. 1 dieser Bestimmung erfasst, würden nämlich alle diese Definition näher qualifizierenden oder überlagernden Auswirkungen des Unterabs. 2 ins Leere gehen.

2. Sind Gerichte „Behörden“ im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4?

42. Die Antragstellerin und die Kommission sind der Ansicht, dass Gerichte (eines Mitgliedstaats) unter die Definition der „Behörde“ im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4 fallen.

43. Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass, während die Richtlinie 2003/4 im Zeitpunkt ihrer Annahme vielleicht nicht als vollständige Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus angesehen werden konnte, da die Richtlinie der Genehmigung des Übereinkommens durch die Union im Jahr 2005 voranging, dieses Übereinkommen fortan integraler Bestandteil der Unionsrechtsordnung ist[9]. Der Gerichtshof hat somit anerkannt, dass die Gesetzgeber die „Vereinbarkeit“ der Richtlinie 2003/4 mit dem Übereinkommen von Aarhus sicherstellen wollten[10]. Demnach sind für die Auslegung der Richtlinie 2003/4 der Wortlaut und das Ziel des Übereinkommens von Aarhus zu berücksichtigen[11].

44. Dies bedeutet in der vorliegenden Rechtssache, dass Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 unter Berücksichtigung von Art. 2 Nr. 2 des Übereinkommens von Aarhus auszulegen ist. Beide Bestimmungen enthalten eine Definition der „Behörde“. Sie begrenzen ihren Anwendungsbereich somit in ähnlicher Weise. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass sie dies in unterschiedlichem Umfang tun.

45. Art. 2 Nr. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 bezieht sich auf „die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene“. Art. 2 Nr. 2 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus hingegen bezieht sich auf „eine Stelle der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und anderer Ebene“. Der Grund für diesen Unterschied in der Formulierung wird aus dem Wortlaut und den diese Instrumente vorbereitenden Unterlagen nicht ersichtlich.

46. Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 und des Übereinkommens von Aarhus hingegen sind in der englischen Sprachfassung nahezu Kopien voneinander. Sie beziehen sich beide auf natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen. Gleiches trifft auf einen Vergleich des Buchst. c beider Instrumente zu. Auch dort stimmt die Formulierung weitgehend überein. Buchst. c bezieht sich auf natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchst. a genannten Stelle oder unter Buchst. b genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Mit anderen Worten will diese Bestimmung einer Zuständigkeitsauslagerung begegnen.

9 Urteil vom 8. März 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 30).

10 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch fünfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 und die Erklärung im Anhang des Aarhus-Beschlusses.

11 Urteil vom 19. Dezember 2013, Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in der englischen Sprachfassung zwei weitere Unterschiede im Anwendungsbereich bestehen. Erstens stellt Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 des Übereinkommens von Aarhus fest, dass die Definition von Art. 2 Nr. 2 des Übereinkommens „keine" Gremien oder Einrichtungen „umfasst", die in „gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft" handeln. Mit anderen Worten liegt hier also eine *zwingende* Formulierung vor. Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2003/4 hingegen verwendet eine fakultative Variante („können vorsehen"). Er gibt den Mitgliedstaaten somit die Möglichkeit, innerhalb ihres nationalen Rechts eine Begrenzung des Anwendungsbereichs festzulegen. Zweitens findet sich ferner für Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 2 der Richtlinie, auch wenn es für den vorliegenden Fall nicht entscheidend darauf ankommt[12], keine Entsprechung in dem Übereinkommen von Aarhus.

48. Welche Auswirkung hat all dies auf die Frage, ob Gerichte als Einrichtungen unter Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a, b oder c der Richtlinie 2003/4 zu subsumieren sind?

49. Keiner der Beteiligten hat zu dieser Frage Stellung genommen. In der mündlichen Verhandlung haben sich die Antragstellerin und die Kommission darauf beschränkt, die Gerichte als Teil des Begriffs „Regierung" dem Buchst. a zuzuordnen. Der Courts Service hingegen hat erklärt, dass Gerichte gewöhnlich weder „Regierungsfunktionen" im traditionellen Sinne dieses Wortes ausübten noch „Aufgaben der … Verwaltung … im Zusammenhang mit der Umwelt" im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie wahrnähmen. Darüber hinaus könnten Gerichte, da Buchst. c derselben Bestimmung Personen „unter der Kontrolle" eines unter Buchst. a oder b genannten Gremiums erfasse, auch schwerlich hierunter fallen.

50. Mir fällt es recht schwer, „Gerichte" unter Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 zu subsumieren. Indessen könnten Gerichte zugegebenermaßen in einigen sehr begrenzten Fällen tatsächlich im Sinne von Buchst. b der genannten Vorschrift „juristische Personen [sein], die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung … wahrnehmen".

51. Einerseits könnte der Begriff „Regierung" in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus bei isolierter Betrachtung in einem engen Sinne dahin gehend verstanden werden, dass er nur die Exekutive im weiten Sinne unter Ausschluss der Judikative und der Legislative umfasst. Wird jedoch eine subtilere Bedeutung dem „Regierung" innewohnenden Begriff der „Regierungsgewalt" beigemessen und dies vor dem Hintergrund der Präambel des Übereinkommens im Sinne der Notwendigkeit einer Transparenz „in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung" verstanden, ließe sich vertreten, dass der Begriff „Regierung" alle Systeme von Grundsätzen und Vorschriften umfassen sollte, die die Regularien in einem Staat bestimmen[13]. Folgte man dieser Auslegung, könnte das Übereinkommen von Aarhus zumindest in wortlautgetreuer Auslegung möglicherweise so gelesen werden, dass es auf jede Gewalt im Staat einschließlich der Gerichte anwendbar ist.

52. Andererseits wäre es schwierig, Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 im Einklang mit diesem umfassenderen Gehalt des Begriffs der „Regierungsgewalt" zu verstehen, da seine Definition „Regierung" in besonderer Weise mit jeder „anderen Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene" verbindet. Welchen Sinn machte es, „Regierung *oder* andere Stelle der öffentlichen Verwaltung" hinzuzufügen, wenn der Begriff „Regierung" als solcher schon so zu verstehen wäre, dass er bereits

12 Wie oben in Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge ausführlich dargelegt.

13 Vgl. auch siebter Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006, der das Übereinkommen von Aarhus auf Einrichtungen und Organe der Europäischen Union anwendet und darauf hinweist, dass „[i]m Århus-Übereinkommen … der Begriff der Behörde umfassend definiert [wird]" – Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. 2006, L 264, S. 13).

alle Gewalten in einem Staat umfasst? Die weitere Kategorie, „eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene“, wäre dann vollkommen überflüssig. Ebenso verbindet der Leitfaden zur Anwendung des Übereinkommens von Aarhus den Begriff „Regierung“ mit der „politischen Befugnis“ [14].

53. Wird größeres Gewicht auf den Schwerpunkt des Übereinkommens hinsichtlich der „Transparenz bei Entscheidungsverfahren“ und die Auslegung dieses Begriffs durch den Gerichtshof dahin, dass mit ihm nur „Verwaltungsbehörden“ erfasst sind [15], gelegt, ist es außerdem schwierig, sich eine an die Ziele des Übereinkommens von Aarhus gekoppelte Auslegung von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 vorzustellen, die über das Entscheidungsverfahren auf einer politischen (und administrativen) Ebene hinausgeht. Während Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 noch für die Verwaltungstätigkeit der Gerichte einschlägig sein mag, ist es folglich viel schwieriger, Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 dahin auszulegen, dass er auch für die Gerichte als solche gilt.

54. Umgekehrt bin ich der Meinung, dass Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 einer flexibleren Auslegung zugänglich ist. Buchst. b soll „natürliche oder juristische Personen [erfassen], die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen“. Die Verwendung des Wortes „einschließlich“ zeigt, dass derjenige, der solche Aufgaben wahrnimmt, nicht notwendig im Umweltbereich tätig sein muss [16]. Er könnte dort tätig sein, doch dies ist nicht zwingend notwendig. Es trifft zu, dass „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ eher mit Routineaufgaben von Regierungsbehörden in Verbindung gebracht werden als die Beilegung von Streitigkeiten durch die Justiz eines Staates. Je nach der Justizstruktur eines Mitgliedstaats kann es jedoch Sachverhalte geben, in denen Gerichte solche Tätigkeiten ausüben, in denen ein Gremium oder eine Einrichtung, das oder die institutionell als Gericht bezeichnet wird, im Hinblick auf eine bestimmte Tätigkeit im Ergebnis keine Rechtsprechungstätigkeit ausübt [17].

55. Alles in allem gehe ich davon aus, dass das Grundanliegen und der Geist des Übereinkommens von Aarhus jeder Kreativität bei der Auslegung in Verbindung mit der Definition der „Behörde“ Grenzen setzen sollte. Wenn der allgemeine Zweck des Instruments darin besteht, die Öffentlichkeitsbeteiligung und Verantwortlichkeit bei Entscheidungsverfahren *im Umweltbereich* zu erhöhen (wie in der Präambel des Übereinkommens von Aarhus ausgeführt wird), dann sollte das Instrument logischerweise die Arten von Gremien und Einrichtungen erfassen, vor denen solche Entscheidungsverfahren tatsächlich stattfinden. A priori und abstrakt auf der institutionellen Ebene gesehen, geschieht dies weder vorgelagert in der Gesetzgebung (wo die Vorschriften für dieses Entscheidungsverfahren ausgearbeitet werden) noch nachgelagert in Fällen einer gerichtlichen Nachprüfung (wo die Rechtmäßigkeit einer ergangenen Entscheidung überprüft und die Entscheidung, wenn Fehler festgestellt werden, typischerweise an die Behörde zur erneuten Verbescheidung zurückverwiesen wird).

56. Wenn jedoch eine Einstufung in eine Kategorie vorgenommen werden müsste, meine ich, dass Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 am besten „ins Bild passt“. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des deutlich engeren Wortlauts von Buchst. a dieser Bestimmung. Ich bin nicht davon überzeugt, dass die Antragstellerin oder die Kommission ausreichend gewichtige Argumente zur Beantwortung der Frage vorgebracht haben, ob Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie

14 Vgl. Aarhus Convention: An Implementation Guide (Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus), S. 47. Zu der Stellung des Leitfadens vgl. Urteil vom 19. Dezember 2013, Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 38).

15 Vgl. Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 40).

16 Vgl. auch Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus, S. 46.

17 Vgl. z. B. Urteil vom 27. April 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, Rn. 17).

2003/4 tatsächlich die Gerichte der Mitgliedstaaten als „Behörden“ erfassen sollte. Ich räume jedoch ein, dass Einrichtungen, über deren Eingängen das Wort „Gericht“ prangt, im Rahmen einiger ihrer Tätigkeiten tatsächlich damit betraut sein können, „aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr[zu]nehmen“.

57. Was fügt nun Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4 diesem Bild hinzu, das bislang ausschließlich auf der Grundlage des Unterabs. 1 dieser Bestimmung betrachtet wurde? Bevor ich mich dieser Frage zuwende, ist zunächst das Urteil in der Rechtssache Flachglas Torgau im Einzelnen zu prüfen, da sich alle Beteiligten auf dieses Urteil beziehen, um die Bedeutung von Unterabs. 2 und insbesondere der Begrifflichkeit „gerichtliche Eigenschaft“ zu ergründen.

3. Das Urteil in der Rechtssache Flachglas Torgau

58. Dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Flachglas Torgau liegt folgender Sachverhalt zugrunde. Der deutsche Gesetzgeber hatte sich auf Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2003/4 berufen, um in seinem nationalen Recht vorzusehen, dass Bundes*ministerien*, wenn sie im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens tätig werden, nicht verpflichtet sind, Umweltinformationen in diesem Verfahren offenzulegen. Der Gerichtshof wurde ersucht, diese Umsetzung in deutsches Recht zu überprüfen und klarzustellen, bis zu welchem Punkt ein solches Ministerium dem Anwendungsbereich der durch die Richtlinie 2003/4 gewährten umweltbezogenen Rechte auf Zugang entzogen werden darf.

59. Der Gerichtshof hat entschieden, dass Kontext, Ziel und Zweck sowohl des Übereinkommens von Aarhus als auch der Richtlinie 2003/4 belegten, dass diese Instrumente „Behörden“ nur insoweit meinten, als sie als Verwaltungsbehörden handelten, bei denen infolge der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben Umweltinformationen vorhanden seien [18]. Das ergebe sich aus Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/4, da Satz 1 dieser Bestimmung in Verbindung mit dem Übereinkommen von Aarhus den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumen solle, vom Begriff der „Behörde“ Gremien oder Einrichtungen auszunehmen, soweit sie in „gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft“ handelten [19]. Um der Vielzahl von Prozessen Rechnung zu tragen, die dem besonderen Charakter der Gesetzgebungs- und Rechtsprechungsorgane in den Mitgliedstaaten zugrunde lägen [20], sei diese Ausnahme von der allgemeinen Regelung auf Zugang „funktionell“ zu lesen [21].

60. Im Fall einer Ausnahme nach deutschem Recht für ein Ministerium, das am Gesetzgebungsprozess teilnehme, ende diese Funktionalität „[mit dem] Abschluss dieses Gesetzgebungsverfahrens“. Zu diesem Zeitpunkt sei die Ausnahme von dem in Art. 1 der Richtlinie enthaltenen Grundsatz des Rechts auf Zugang zu „Umweltinformationen“ nicht länger gerechtfertigt [22].

61. Die Antragstellerin und die Kommission regen ein „Transponieren“ dieses zeitlichen Elements auf die für die „gerichtliche Eigenschaft“ geltende Ausnahme an. Vereinfacht gesagt, machen sie geltend, dass „Gesetzgeber nur so lange Gesetzgeber sind, wie das Gesetzgebungsverfahren im Gange ist“, und dass ebenso „Gerichte nur so lange Gerichte sein sollten, wie die Rechtssache anhängig ist“.

62. Diese Erwägungen übersehen jedoch ein wichtiges Sachverhaltselement in der Rechtssache Flachglas Torgau: Das betreffende Bundesministerium war in dem Zeitpunkt, in dem der Antrag auf Auskunft gestellt wurde, eindeutig eine „Behörde“ im Sinne der Definition von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4. Die *institutionelle* Komponente der Definition war offensichtlich

18 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 40 und 48).
19 Ebd., Rn. 40 bis 42.
20 Ebd., Rn. 44, 49 und 50.
21 Ebd., Rn. 49.
22 Ebd., Rn. 55 und 56.

gegeben. Das Ministerium konnte nur aufgrund der für die „gesetzgeberische Eigenschaft“ geltenden Ausnahme zeitweilig dem Anwendungsbereich der Definition „entrinnen“. Einer Stelle, die eindeutig in den besagten Anwendungsbereich fiel, wurde somit eine Ausnahme eingeräumt, und es stellte sich die Frage nach dem „wie lange?“. In diesem Zusammenhang wies der Gerichtshof auf die „funktionelle Auslegung“ von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 1 hin, da das Ministerium in dem Zeitpunkt, in dem es in „gesetzgeberischer Eigenschaft“ tätig war, nicht als „Behörde“ fungierte [23].

63. Diese „Doppelnatur“ oder „gespaltene Stellung“ wollte der Gerichtshof anerkennen. Das bedeutet, dass ein Gremium *strukturell* als Teil der Exekutive angesehen werden und damit der Richtlinie 2003/4 unterfallen könnte, während es *funktionell* Tätigkeiten wahrnimmt, die Teil des geschützten „Gesetzgebungsprozesses“ sind und außerhalb ihres Anwendungsbereichs liegen. Vereinfacht gesagt wurde in der Rechtssache Flachglas Torgau festgestellt, dass sich „institutionell innerhalb“ des Anwendungsbereichs Liegendes zeitweilig „funktionell außerhalb“ des Anwendungsbereichs befinden kann.

64. Wie die Antragstellerin und die Kommission geltend machen, ist es jedoch etwas ganz anderes, den Begriff „Behörde“ gemäß Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 (und auch nach dem Übereinkommen von Aarhus) dahin auszulegen, dass er unabhängig von dem „strukturellen“ Charakter des Gremiums einer ihm innewohnenden „funktionellen Auslegung“ zu unterziehen sei. Dieser Lesart zu folgen, käme einem Ausblenden der Positivliste der Definitionen in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4 gleich. So würde jede Subsumtion nach dieser Bestimmung auf die Anwendung eines einzigen Kriteriums, dessen der „Funktionalität“, reduziert, und man erhöbe die Ausnahme zur alleinigen Voraussetzung für die letztlich vorzunehmende Einordnung des Gremiums oder der Einrichtung. Mit anderen Worten würde Unterabs. 2 Satz 1 genau in der entgegengesetzten Weise angewandt wie in der Rechtssache Flachglas Torgau: nicht, um einen zeitweiligen, mit der Funktion zusammenhängenden Ausschluss zu gewähren, sondern stattdessen um eine radikale institutionelle Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/4 herbeizuführen.

65. Zusammengefasst hat der Gerichtshof in der Rechtssache Flachglas Torgau meiner Ansicht nach nicht festgestellt, dass die gesamte Definition von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 nur „funktionell“ sei und die institutionelle Dimension des Unterabs. 1 dieser Bestimmung unberücksichtigt bleibe. Diese Dimension der Definition war für die fragliche Rechtssache schlicht nicht von Bedeutung, weil ein Ministerium offenkundig eine „Behörde“ im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 war. Der funktionelle Rückgriff auf die Ausnahme für die gesetzgeberische Eigenschaft kam erst in einem zweiten Schritt zum Zuge, um zeitweilig auszuschließen, was anderenfalls erfasst wäre, nicht aber schon im ersten Schritt, um zu definieren, was eigentlich von vornherein von der Definition erfasst wäre.

4. Die Möglichkeiten

66. Im richtigen Zusammenhang betrachtet, bieten daher weder die Rechtssache Flachglas Torgau noch der Wortlaut von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 eine Grundlage für den von der Antragstellerin und der Kommission vertretenen „rein funktionellen“ Ansatz, wie in Nr. 31 der vorliegenden Schlussanträge dargestellt. Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2003/4 kann nicht dahin verstanden werden, dass er gegenüber der „strukturellen“ Definition des Unterabs. 1 vorrangig wäre.

23 Ebd., Rn. 40 und 49.

67. Damit bleiben die beiden in den Nrn. 32 und 33 der vorliegenden Schlussanträge dargestellten Möglichkeiten übrig: „institutionell“ oder „institutionell mit einem funktionellen Korrektiv“. Könnten Gerichte von dem ersten Teil der Definition erfasst sein, d. h. als „Behörden“ gemäß Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. a, b oder c der Richtlinie 2003/4 gelten? Die Unterscheidung ist nicht nur kosmetischer Art: Wären die Gerichte schon nicht „strukturell“ von einem der Fälle in Unterabs. 1 erfasst, wäre es nicht erforderlich, sie „funktionell“ über die Anwendung des Unterabs. 2 auszuschließen.

68. Der praktische Unterschied zwischen den beiden Ansätzen besteht darin, dass Gerichte nach einem „institutionellen“ Ansatz als Einrichtungen stets von dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 ausgeschlossen wären. Nach dem „institutionellen Ansatz mit einem funktionellen Korrektiv“ wäre die durch das Gericht ausgeübte Tätigkeit für seine Definition gemäß Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4 schon entscheidend.

69. Wäre der Begriff „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 (und im Übereinkommen von Aarhus) so weit gefasst, dass er auch Gerichte erfasste, wären diese Einrichtungen mithin nach dem „institutionellen Ansatz mit einem funktionellen Korrektiv“ von dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 nur dann erfasst, wenn sie *nicht* ihre gewöhnliche Aufgabe als Judikative ausüben. Mit anderen Worten gelangten sie nur in den Anwendungsbereich der Richtlinie, wenn sie „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ wahrnähmen. Diese Gremien würden dann jedoch als Gremien mit „gespaltenem Status“ anerkannt, die bisweilen in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen können, wenn sie im Rahmen des einzelstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

70. Alles in allem ist der letztgenannte Ansatz vorzuziehen.

71. Erstens gibt der „institutionelle Ansatz mit einem funktionellen Korrektiv“ eine flexible Perspektive für die institutionelle Vielfalt der Mitgliedstaaten vor. Er trägt der Vielfalt der Tätigkeiten Rechnung, die Gerichte nach bestimmten nationalen Systemen ausüben, und ermöglicht es so, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten mit allen „Verwaltungshandlungen“, die von diesen Gremien wahrgenommen werden, von dem Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst werden. Dagegen schützt dieser Ansatz das gerichtliche Verfahren, indem er alle Tätigkeiten, die Gerichte in ihrer Eigenschaft als Organe der Rechtsprechung wahrnehmen, außerhalb dieses Anwendungsbereichs belässt[24], da solche Tätigkeiten schlicht keine Wahrnehmung von „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ beinhalten.

72. Zweitens ist ein solcher Ansatz entgegen dem von dem Antragsgegner, dem Courts Service, Irland und der polnischen Regierung vorgeschlagenen Ansatz nicht an die förmlichen strukturellen Bezeichnungen nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten gebunden, die die Tätigkeiten der betreffenden Gremien unter Umständen nicht vollständig erfassen. Damit erkennt er die praktische Wirklichkeit an, dass einige Einrichtungen, die strukturell als Gerichte bezeichnet werden, bisweilen „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ einschließlich solcher auf dem Gebiet der Umwelt im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 wahrnehmen können.

73. Um diese Konstellation zu veranschaulichen, stelle man sich ein Gericht vor, das beschließt, für sich ein neues Gebäude zu errichten. Zum Beispiel ein Hochhaus. Ein Bau von einer solchen Größenordnung erfordert wahrscheinlich die Einhaltung etlicher Umweltschutzbelange. Dies ist keine Tätigkeit in „gerichtlicher Eigenschaft“, sondern eher eine Verwaltungstätigkeit, und sehr wahrscheinlich eine „umweltbezogene [Aufgabe] der öffentlichen Verwaltung“. Damit einhergehen kann die Verpflichtung, Anträgen auf Zugang zu Dokumenten nach der Richtlinie 2003/4 stattzugeben sowie möglichen weiteren sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen Rechnung zu tragen.

24 Vgl. im Hinblick auf eine ähnliche Erörterung zu Art. 15 Abs. 3 AEUV meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, Nrn. 52 bis 64).

74. All dies hinge gewiss auch von dem konkreten institutionellen Aufbau in einem Mitgliedstaat ab. Womöglich ist es (technisch betrachtet) nicht das Gericht, sondern ein Ministerium oder eine andere Behörde, die in eigenem Namen handelt und das neue Gebäude errichtet. Geht man aber davon aus, dass der Neubau tatsächlich von dem Gericht als Rechtsträger errichtet wird, muss dieses Gericht für diese *konkrete Tätigkeit* auf Antrag tatsächlich „Umweltinformationen" in Bezug auf diesen Bau offenlegen, da es in Ausübung von Verwaltungsbefugnissen handelt.

75. Drittens trägt ein solcher Ansatz dem weit gefassten Wortlaut des Begriffs „Behörde" Rechnung, legt diesen Wortlaut aber angemessen aus, wobei er der Systematik und dem Geist des Übereinkommens von Aarhus verbunden bleibt. Auf diese Weise fördert und gewährleistet er die Teilnahme der Öffentlichkeit in Konstellationen, in denen das Entscheidungsverfahren in Umweltfragen *tatsächlich* stattfindet.

5. Zwischenergebnis

76. Im Ergebnis sollte die Definition in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 weder dahin ausgelegt werden, dass sie zu einer rein „funktionellen" Lesart führt, noch dahin, dass eine rein „institutionelle" Auslegung Platz greift. Stattdessen wird ein *institutionelles Begriffsverständnis mit einem funktionellen Korrektiv* vorgeschlagen.

77. Das bedeutet im Wesentlichen, dass Gerichte oder die Justiz eines Mitgliedstaats *nicht* von der Definition in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 *erfasst sind*, *es sei denn*, ein gerichtliches Gremium handelt tatsächlich in Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, höchstwahrscheinlich gemäß Buchst. b dieser Bestimmung.

78. Diese Beurteilung wohnt allerdings bereits der Unterscheidung zwischen „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" (und *e contrario* „gerichtlichen Aufgaben") in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. b inne. Im Gegensatz zu dem der Rechtssache Flachglas Torgau zugrunde liegenden Sachverhalt würde die Einstufung als der „gerichtlichen Eigenschaft" zugehörig, in Unterabs. 2 derselben Bestimmung, in dieser Hinsicht das bereits erzielte Ergebnis allenfalls bestätigen, statt eine weitere Ausnahme zu regeln. Einfach gesagt, was bereits (dauerhaft) ausgeschlossen ist, muss nicht erneut (vorübergehend) ausgeschlossen werden.

B. Gerichtsakten und gerichtliche Tätigkeit

79. Aus diesem Ergebnis ergibt sich eine Reihe weiterer Fragen. Die erste Frage bezieht sich auf die Abgrenzung von Tätigkeiten mit „gerichtlichem" Charakter und Tätigkeiten in Ausübung von „Verwaltungsbefugnissen". Befinden sich insbesondere Gerichtsakten immer in gerichtlicher Eigenschaft im Besitz, oder werden sie immer in gerichtlicher Eigenschaft verwaltet? Die zweite Frage bezieht sich darauf, wie diese Abgrenzung im Allgemeinen auszulegen ist, insbesondere wie klarzustellen ist, welche Tätigkeit die Gerichte grundsätzlich ausüben, d. h. was die Regel ist und was die Ausnahme. Die dritte Frage betrifft den Faktor Zeit und dessen Folgen für den Zugang.

80. Erstens: Wann ist eine Tätigkeit *gerichtlich*? Weder der Begriff „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" noch der Begriff „gerichtliche Eigenschaft" ist in der Richtlinie 2003/4 oder dem Übereinkommen von Aarhus definiert. Auch geben diese Instrumente keine Erklärung hinsichtlich der gesetzgeberischen Absicht, die der Unterscheidung zwischen Tätigkeiten „mit Verwaltungsbefugnissen" [25] und Tätigkeiten in „gerichtlicher Eigenschaft" [26] zugrunde liegt.

25 Wie vom Gerichtshof in dem Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 46), ausgelegt.

26 Obwohl der Leitfaden wie ein delphisches Orakel ohne Erklärung feststellt, dass die Ausnahme „aufgrund des von vielen anderen Arten der Entscheidungsfindung verschiedenen Charakters einer solchen Entscheidungsfindung" erforderlich ist. Vgl. Leitfaden zur Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus, S. 49.

81. Zwar können andere Gebiete des (Unions-)Rechts als Inspirationsquelle dienen, z. B. das Gebiet des Zugangs zu Dokumenten. Im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 [27] ist der Ausschluss von „Dokumenten …, die [von der Kommission] nur für ein … Gerichtsverfahren erstellt wurden", dahin ausgelegt worden, dass hiervon nur solche Dokumente erfasst sind, die einen „relevanten Bezug" zu einem Gerichtsverfahren haben, das vor einem nationalen Gericht oder vor einem Unionsgericht anhängig ist [28], es sei denn, diese Dokumente wurden zu einer „reinen Verwaltungsangelegenheit" erstellt [29]. Dieses Konzept der „reinen Verwaltungsangelegenheiten" soll seinerseits den Austausch von Dokumenten außerhalb von Gerichtsverfahren [30] und Arbeitsdokumente [31] erfassen.

82. Ähnliche Begriffe werden in der Verordnung (EU) 2016/679 verwendet [32]. Diese Verordnung sieht entweder mehrere Ausnahmen von ihrem Anwendungsbereich vor oder bestimmt, dass die Datenverarbeitung für „[Gerichte], die im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit handeln", zulässig ist. So ist die Verarbeitung bestimmter Kategorien personenbezogener Daten einschließlich sensibler Daten zulässig, „wenn … die Verarbeitung … bei Handlungen der Gerichte im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit erforderlich [ist]" (Art. 9 Abs. 2 Buchst. f dieser Verordnung). Ebenso ist ein Datenschutzbeauftragter zu benennen, wenn die Verarbeitung von einer Behörde oder öffentlichen Stelle durchgeführt wird „mit Ausnahme von Gerichten, die im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit handeln" (Art. 37 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung). In gleicher Weise sind die Aufsichtsbehörden, die mit der Überwachung der Anwendung der Verordnung 2016/679 betraut sind, nicht zuständig für die Aufsicht über die von „Gerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit" vorgenommenen Verarbeitungen (Art. 55 Abs. 3 dieser Verordnung). Aus diesen Beispielen geht eindeutig hervor, dass solche Tätigkeiten in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fielen, würden sie „mit Verwaltungsbefugnissen" ausgeübt.

83. Die polnische Regierung hat geltend gemacht, dass der Rechtsprechung zu den „Dorsch-Kriterien" und zum Gerichtsbegriff im Sinne von Art. 267 AEUV weitere Erkenntnisse entnommen werden könnten [33]. Zwar liefert die einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofs eine umfangreiche und sachdienliche Beispielsammlung für Fälle administrativer Art, soweit dies die institutionellen Voraussetzungen zur Erfüllung der Anforderungen von Art. 267 AEUV betrifft. Diesen Urteilen sind jedoch eher nur schwache Fingerzeige zu entnehmen, da die dem Übereinkommen von Aarhus und der Richtlinie 2003/4 zugrunde liegende Logik unabhängig von der institutionellen Bezeichnung im nationalen System der Mitgliedstaaten auf eine grundsätzliche Zugänglichkeit von Umweltinformationen [34] ausgerichtet ist, die die *Tätigkeit* im Blick hat, die die Handhabung von „Umweltinformationen" umfasst [35]. Der unvermeidliche Bezug zu dem sachgebietsbezogenen statt dem institutionellen Anwendungsbereich kann daher zu einem weiter gehenden Ausschluss bestimmter Tätigkeiten führen, als es mit einem Kriterium beabsichtigt ist, das nur die betreffende Tätigkeit untersucht.

27 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

28 Urteil vom 6. Februar 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Kommission (T-485/18, EU:T:2020:35, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Urteil vom 6. Juli 2006, Franchet und Byk/Kommission (T-391/03 und T-70/04, EU:T:2006:190, Rn. 91).

30 Urteil vom 8. Februar 2018, POA/Kommission (T-74/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:75, Rn. 107).

31 Urteil vom 20. September 2019, Dehousse/Gerichtshof der Europäischen Union (T-433/17, EU:T:2019:632, Rn. 97).

32 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1).

33 Vgl. Urteil vom 17. September 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, Rn. 23 bis 34).

34 Wie erstmals vom Gerichtshof in der Entscheidung vom 22. Dezember 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, Rn. 35), festgestellt.

35 Wie vom Gerichtshof in der Rechtssache Flachglas Torgau auf die Tätigkeiten des betreffenden Ministeriums angewandt, vgl. Nr. 59 der vorliegenden Schlussanträge.

84. Das Urteil in der Rechtssache Cartesio verdeutlicht diesen Punkt. In diesem Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Gericht eine Rechtsprechungstätigkeit ausübt, wenn es mit der Führung eines Handelsregisters betraut ist und hierauf bezogen als Verwaltungsbehörde handelt [36]. Mit anderen Worten: Dieses Gremium wäre kein „Gericht" (im Sinne von Art. 267 AEUV). Wenn das betreffende Register jedoch Rechtssachen mit Bezug zum Umweltrecht dokumentierte, die gegenwärtig vor diesem Gericht anhängig wären, würde einem Antrag auf Zugang zu Informationen über diese Rechtssachen gemäß der Richtlinie 2003/4 nicht stattgegeben, weil das Gremium in „gerichtlicher Eigenschaft" handelte, obwohl das gleiche Gremium die „Dorsch"-Kriterien noch immer nicht erfüllte.

85. Letzten Endes unterliegt die Frage, was „gerichtlich" ist, wohl weiterhin einer eher intuitiven [37] Beurteilung: Alles, was die unparteiische Beilegung von Rechtsstreitigkeiten betrifft, hat gerichtlichen Charakter und ist damit nicht von Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 erfasst.

86. Gerichtsprotokolle in einer Gerichtsakte, ihre Zusammenstellung, ihre Verwaltung, ihr Gebrauch und ihre Verwahrung sind meiner Ansicht nach eindeutig Bestandteil des gerichtlichen Verfahrens, der gerichtlichen Tätigkeit. Natürlich fließt ein gewisser Teil an Verwaltungsaufwand in die Erstellung von Gerichtsprotokollen. Diese Aufgaben sind jedoch keine Verwaltungstätigkeiten. Sie sind inhärent mit einem bestimmten Rechtsstreit und seiner Beilegung verbunden.

87. Zweitens, um auf die Frage des umfassenden Begriffsverständnisses zurückzukommen, sind zwei Aspekte erwähnenswert: Zum einen ist für Gerichte der „gerichtliche" Charakter ihrer Tätigkeit der Regelfall, während die „Verwaltungstätigkeit" die Ausnahme ist. Zum anderen verweist die Definition der Begriffe in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4 auf die Definition des Anwendungsbereichs eines Instruments und nicht auf eine Ausnahme, die eng ausgelegt werden müsste.

88. Diese Aspekte bedeuten erstens, dass, wenn die fragliche Einrichtung ein Gericht ist, die allgemeine Regel lautet, dass es wahrscheinlich in gerichtlicher Eigenschaft handelt, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass die konkret in Rede stehende Tätigkeit Verwaltungscharakter hat. Zweitens sind beide Begriffe angemessen auszulegen bzw., wenn einer eng auszulegen wäre, dann wären es die Verwaltungsbefugnisse der Gerichte, da diese die Ausnahme sind. All dies steht indessen in Zusammenhang mit der Definition der „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung … nach nationalem Recht" im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/4.

89. Bei der Bestimmung, welche Tätigkeiten eines Gerichts welcher Kategorie zuzuordnen sind, könnte für gewöhnlich, wenn auch nicht immer, als Faustregel gelten, dass man die Person betrachtet, die die Entscheidung für die Einrichtung trifft. Von einem Richter, der ein Urteil erlässt, ließe sich zum Beispiel sagen, dass er in „gerichtlicher Eigenschaft" handelt. Der Hausverwalter des Gerichtsgebäudes oder eine andere Person, die für die Unterzeichnung eines Vertrags über die Anbringung von Solarpaneelen auf den Dächern der Gerichtsgebäude zuständig ist, wird hingegen wahrscheinlich „umweltbezogene Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" erfüllen.

90. Drittens lässt sich aus ähnlichen Gründen die „zeitliche" Logik der Rechtssache Flachglas Torgau, die die Antragstellerin und die Kommission vorgetragen haben, schlechthin nicht auf die vorliegende Rechtssache übertragen. Wie ich in Nr. 62 der vorliegenden Schlussanträge erläutert habe, wurde diese Logik nämlich vor dem Hintergrund einer Einrichtung entwickelt, die offensichtlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 fiel, während dies für Gerichte, die in gerichtlicher Eigenschaft handeln, nicht zutrifft. In der Rechtssache Flachglas Torgau war der Faktor Zeit hinsichtlich der Dauer einer Ausnahme vollkommen gerechtfertigt; in der vorliegenden Rechtssache

36 Urteil vom 16. Dezember 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Wobei vielleicht eine andere Art von Intuition involviert ist als diejenige, die Richter Stewart am Supreme Court der Vereinigten Staaten als Kriterium für die Erkennung obszönen Materials vorgeschlagen hat: „Ich weiß es, wenn ich es sehe." Vgl. Jacobellis/Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

ist es eine Frage der Definition. Darüber hinaus war die Begrenzung in der Rechtssache Flachglas Torgau erforderlich, um sicherzustellen, dass der Grundsatz der partizipatorischen Demokratie, der den Überlieferungen der Mitgliedstaaten gemein und in Art. 10 Abs. 3 EUV niedergelegt ist [38], mit dem Potenzial, den reibungslosen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens *tatsächlich* zu behindern, in Einklang gebracht wird [39].

91. Im Gegensatz zu der Rechtsprechung zu Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 ändert sich diese Beurteilung auch mit dem Abschluss des Verfahrens nicht [40]. Die Ausnahme in dieser Verordnung ist an die Dauer einer *Streitigkeit* gebunden („Gerichtsverfahren"), während die Ausnahme in Richtlinie 2003/4 an eine *Tätigkeit* gebunden ist („Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" einerseits und „gerichtliche Eigenschaft" andererseits). Ein Gremium oder eine Einrichtung, das oder die im Übrigen in gerichtlicher Eigenschaft tätig wird, beendet diese Tätigkeit im Allgemeinen nicht aufgrund bloßen Zeitablaufs. Die Dicke der Staubschicht auf einer Gerichtsakte macht diese Akte sozusagen nicht weniger „gerichtlich". Die Justiz ändert nicht zu bestimmten Zeitpunkten ihre Rolle oder stellt ihre Arbeit als Judikative ein. Um es mit den Worten der Generalanwältin Sharpston zu sagen: Ihre Tätigkeit in dieser Eigenschaft hat „keinen Anfangs- und keinen Endzeitpunkt" [41].

92. Über das normative Argument zu den Gründen, aus denen der Faktor Zeit auf die Arbeit der Judikative nicht anwendbar sein kann, hinaus wird dieses Ergebnis jedenfalls auch durch eher operative Argumente bekräftigt. Wie das vorlegende Gericht ausführt, scheint unstreitig zu sein, dass das „aktive Stadium des Verfahrens" von der Ausnahme der „gerichtlichen Eigenschaft" erfasst sein könnte. Wo aber ist davor, dazwischen und danach die Grenze zu ziehen? Das vorlegende Gericht führt aus, dass das betreffende Verfahren mit dem Erlass einer abschließenden Entscheidung und dem Verstreichen der Berufungsfrist oder dem Erlass einer abschließenden Entscheidung im Rechtsmittelverfahren nach irischem Recht vor den irischen Gerichten nicht unbedingt endgültig abgeschlossen sein muss. Welche Bestimmungen gelten sodann für das Verfahren der Entgegennahme der Rechtssache, der Durchsicht der Akte auf Vollständigkeit und der Durchführung anderer Verwaltungstätigkeiten, die noch nicht Ausdruck des „aktiven" Charakters des Verfahrens sind? Ist dieses Stadium in geringerem Maße eine Tätigkeit in „gerichtlicher Eigenschaft"? Was ist mit einer Aussetzung des Verfahrens während der Rechtshängigkeit einer Rechtssache? In ähnlicher Weise gibt es nach Erstellung einer Entscheidung naturgemäß einen Zeitraum, in dem ihre Veröffentlichung vorbereitet wird. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten nach dem Übereinkommen von Aarhus oder der Richtlinie 2003/4 hier Anwendung finden sollten. In welchem Stadium erlischt dann aber die „gerichtliche Eigenschaft" des Gremiums, das über die Rechtssache zu entscheiden hatte?

93. All diese Überlegungen unterstreichen noch einmal die Problematik der Versuche, die ursprüngliche Definition des Anwendungsbereichs eines Instruments, das stabil und bis zu einem gewissen Grad dauerhaft auf der institutionellen Ebene verortet sein soll, wie dies bei der Definition in Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/4 der Fall ist, durch die Logik einer zeitlichen Ausnahme in Form einer Klarstellung oder Ausnahme in Unterabs. 2 zu ersetzen.

94. Zwei abschließende allgemeine Überlegungen könnten in diesem Stadium noch hinzugefügt werden.

38 Vgl in diesem Sinne Urteil vom 4. September 2018, ClientEarth/Kommission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 43).

40 Vgl. Urteil vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 130 und 131).

41 Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, Nr. 73).

95. Erstens kann ich, was die teleologische Ebene betrifft, nicht erkennen, wie das Ziel, die demokratische Teilhabe in Umweltbelangen zu fördern, auf das sich die Antragstellerin wiederholt stützt, in gleichem Maße für die Justiz gelten sollte. Wie Irland hervorhebt, unterscheidet sich die Legitimität der Judikative typischerweise von der anderer Teile der Staatsgewalt. In einem kontradiktorischen Verfahren sind die Parameter für eine steigende Legitimität nicht an die Erteilung des weitestgehenden Zugangs zu der Gerichtsakte gebunden. Sie beruhen vielmehr auf einem kritischen rechtlichen Diskurs, der sich je nach Fall in einer öffentlichen Verhandlung kundtut und im Urteil niederschlägt. Mit der Richtlinie 2003/4 sollte kaum das Ziel verfolgt werden, den kontradiktorischen Diskurs zu verändern, der das Kernstück des gerichtlichen Verfahrens ist.

96. Zweitens glaube ich ebenso wenig, dass die Richtlinie 2003/4 oder das Übereinkommen von Aarhus dem bloßen potenziellen Besitz umweltbezogener Dokumente mit einer uneingeschränkten Pflicht zur Veröffentlichung begegnen wollte. Wäre dies der Fall, wäre jede IT-Abteilung einer Behörde oder einer dritten Person, möglicherweise sogar einschließlich nationaler Sicherheitsgremien, vorbehaltlich der in Art. 4 des Übereinkommens von Aarhus und der Richtlinie 2003/4 genannten Ausnahmen verpflichtet, in ihrem Besitz befindliche „umweltbezogene Informationen“ auf Antrag vorzulegen, ohne jedoch in dem zugrunde liegenden Entscheidungsverfahren, das diese Informationen betrifft, eine Rolle zu spielen. So würde auch das eigentliche Ziel des erweiterten Öffentlichkeitszugangs an Entscheidungsverfahren in *Umweltfragen* bedeutungslos [42]. In Anbetracht dessen, dass der Bescheid von einer Behörde erlassen werden wird, ist nämlich unklar, wie der Zugang zu potenziell in Gerichtsakten enthaltenen Umweltinformationen dieses Verfahren voranbringen könnte [43]. Das gilt insbesondere angesichts einer gewissen informationellen Ungleichheit *innerhalb* der „Öffentlichkeit“, zu der die begrenzte Gewährung von Zugang führen würde [44]. Folglich muss die „Umweltinformation“, wenn tatsächlich eine vorhanden ist, entweder von der Behörde kommen, die im Zentrum des Entscheidungsverfahrens steht, oder sie muss in den Gründen eines öffentlichen Urteils der Gerichte enthalten sein.

C. Der vorliegende Fall

97. Wie in den vorstehenden Abschnitten der vorliegenden Schlussanträge festgestellt wurde, handeln Gerichte grundsätzlich in gerichtlicher Eigenschaft, es sei denn, sie nehmen im Hinblick auf eine spezifische Tätigkeit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Art. 2 Nr. 2 Unterabs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2003/4 wahr. Umgekehrt sind diese Gremien oder Einrichtungen mit allen Tätigkeiten, die in gerichtlicher Eigenschaft wahrgenommen werden, nicht vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie erfasst.

98. Dies ist die allgemeine Antwort. Die Besonderheit der vorliegenden Rechtssache besteht jedoch darin, dass der Zugangsantrag der Antragstellerin zwar beim High Court (Hoher Gerichtshof) gestellt worden sein mag, die betreffenden Dokumente aufgrund der institutionellen Struktur der irischen Justiz aber vom Courts Service verwaltet wurden [45].

99. Es ist daher angebracht, nun auf diese besondere strukturelle Gestaltung zurückzukommen [46] und zu fragen, ob der Courts Service, ein von den nationalen Gerichten getrenntes Gremium, von der Definition „Behörde“ erfasst sein kann, wenn er Akten abgeschlossener Rechtssachen verwaltet.

42 Vgl. erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4 und die Präambel des Übereinkommens von Aarhus.

43 Vgl. Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 40).

44 Vgl. in diesem Sinne siebter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/4. Diese Erwägungen finden vor einem möglichen Einfluss auf ein Verfahren von Behörden im Sinne von Art. 4 Buchst. a des Übereinkommens von Aarhus und Art. 4 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4 Anwendung.

45 Vgl. Nrn. 12 und 13 der vorliegenden Schlussanträge.

46 Vgl. oben, Nrn. 22 bis 25 der vorliegenden Schlussanträge.

100. Der Courts Service, der Antragsgegner und Irland führen aus, dass der Courts Service eine unabhängige private Einrichtung sei, die zum Zwecke der Führung und Verwahrung von Gerichtsakten für die Justiz in Irland gegründet worden und damit betraut sei.

101. Auch wenn dies eine Frage des nationalen Rechts ist, scheint der Courts Service, eine *private Einrichtung* irischen Rechts, nach seinem institutionellen Aufbau nicht Teil der „Regierungen und andere[n] Stellen der öffentlichen Verwaltung" gemäß Art. 2 Nr. 2 Buchst. a der Richtlinie 2003/4 zu sein. Da seine Aufgaben auch nicht so weit reichen, dass er im Sinne der Rechtsprechung [47] „aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung … [wahrnimmt]" [48], scheint er auch nicht von der Definition des Art. 2 Nr. 2 Buchst. b dieser Richtlinie erfasst zu sein. So verhält es sich auf institutioneller Ebene; soweit seine spezifische Funktion betroffen ist, ist die Antwort logisch mit dem Charakter der Verwaltung der Gerichtsakten verbunden.

102. Damit bleibt nur Art. 2 Nr. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/4, der „juristische Personen [betrifft], die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen".

103. Diese Bestimmung soll im Kern Sachverhalte erfassen, in denen natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle eines öffentlichen Gremiums oder einer öffentlichen Einrichtung stehen, öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Stellen, die anderenfalls von den Buchst. a und b dieser Bestimmung erfasst wären, können somit den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 nicht „vermeiden", indem sie ihre Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf eine andere Stelle übertragen, selbst wenn es eine privatrechtliche Einheit ist.

104. Es sei klargestellt, dass es keinen Hinweis darauf gibt und dass ich auch nicht andeuten will, dass Irland dies bezweckt habe, als es den Courts Service eingerichtet hat. Die Entscheidung, wo die Gerichtsakten laufender oder abgeschlossener Verfahren untergebracht werden, fällt vollständig in die Zuständigkeit der nationalen Systeme der Mitgliedstaaten. Ich möchte nur erklären, dass diese vom Gesetzgeber vorgesehene dritte Möglichkeit „Übertragungen" an private oder öffentliche Dritte betrifft, um delegierte Tätigkeiten zu kontrollieren.

105. Der wesentliche Aspekt besteht jedoch darin, dass der „Auftraggeber" und seine „Tätigkeiten" ihrerseits von Art. 2 Nr. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 2003/4 erfasst sein müssen, um unter Buchst. c zu fallen. Schließlich muss der „Vertreter" den Ursprung seiner Befugnis von dem Auftraggeber ableiten, um von dieser Bestimmung erfasst zu werden.

106. Wie ich in den vorstehenden Abschnitten der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, sind Gerichte nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/4 erfasst, es sei denn, sie werden mit Verwaltungsbefugnissen tätig. Die Verwahrung gerichtlicher Protokolle und die Verwaltung der Gerichtsakte betreffen eindeutig keine Verwaltungsbefugnisse, sondern sind gerichtlicher Art. Soweit dies also festgestellt ist, ist der „Auftraggeber", hier der High Court (Hoher Gerichtshof), nicht vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie erfasst, und auch sein Vertreter ist dann für diese Art der Tätigkeit nicht erfasst, sofern der Charakter dieser Tätigkeit erhalten bleibt.

107. Das scheint vorliegend der Fall zu sein. Wie das vorlegende Gericht unter Bezugnahme auf umfangreiche Rechtsprechung, Rechtsvorschriften, Verfahrensvorschriften und praktische Anweisungen darlegt, übt der Courts Service bei der Führung und Verwahrung der Gerichtsakte keine autonome Funktion aus. Er führt seine Tätigkeiten ausschließlich für die Justiz und unter ihrer

47 Urteil vom 19. Dezember 2013, Fish Legal und Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Zumindest nach der Auslegung des nationalen Rechts durch den Antragsgegner in Sachen CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, S. 3.

Kontrolle aus [49]. Damit darf er seine Tätigkeiten nicht in einer Weise ausüben, die in die Führung der gerichtlichen Tätigkeit eingreift [50]. Eine solche Kontrolle endet nicht mit dem Abschluss des Gerichtsverfahrens [51]. Nach den durch das vorlegende Gericht zur Verfügung gestellten Informationen unterscheidet sich der Courts Service, obwohl er formal ein eigenständiges Gremium ist, in seiner Funktionsweise kaum von einem internen Archiv oder einem Register, das Teil der gleichen institutionellen Struktur wie ein Gericht ist. Seine Tätigkeiten bei der Lagerung, Archivierung und Verwaltung der Gerichtsakten liegen damit in jedem Fall außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie.

108. Somit sollte im Ergebnis der Charakter der ausgeübten Tätigkeit entscheidend sein und nicht unbedingt die genaue institutionelle Struktur in einem Mitgliedstaat. Sonst würde der eher formale strukturelle Faktor, wo die Akten physisch verwahrt und verwaltet werden, zum entscheidenden Merkmal für die Anwendung der Richtlinie 2003/4. Es versteht sich von selbst, dass ein solcher Ansatz, abgesehen von dem Potenzial, das er böte, um einen Anreiz für eine gewisse strategische Entwicklung nationaler institutioneller Strukturen zu schaffen, kaum dem Erfordernis einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Richtlinie 2003/4 und des Übereinkommens von Aarhus [52] entspräche.

D. Nachwort

109. Schließlich macht die vorstehende Schlussfolgerung entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin und der Kommission den Zugang zu Umweltinformationen nicht unmöglich, sofern diese tatsächlich in einer Gerichtsakte enthalten sind. Sie zeigt lediglich, dass das konkrete Instrument, das die Antragstellerin in Anspruch genommen hat, nicht der richtige Weg hierzu ist. Dieses Instrument regelt nicht die von der Antragstellerin beantragte Art des Zugangs. Dies bedeutet jedoch selbstverständlich nicht, dass die üblichen Wege, Zugang zu erlangen, nicht länger offen stünden.

110. Erstens gibt es die nationalen Vorschriften über den Zugang zu gerichtlichen Akten und Unterlagen. Es ist mit Sicherheit nicht meine Aufgabe, mich zu diesen Vorschriften zu äußern, aber es ist darauf hingewiesen worden, dass die offene Rechtspflege ein Grundsatz des irischen (Verfassungs-)Rechts ist [53]. Es mag sein, dass die irische Rechtsprechung, wie von den Streithelfern in der vorliegenden Rechtssache dargelegt, zu der Frage, inwieweit Dritte Zugang zu Verfahrensunterlagen beantragen dürfen, uneinheitlich ist. Das ist jedoch eine Frage des nationalen Rechts, die ausschließlich von den irischen Gerichten zu klären ist. Aus unionsrechtlicher Sicht stellt diese Frage schwerlich einen Gesichtspunkt dar, der bei der Auslegung der Richtlinie 2003/4 zu berücksichtigen ist.

111. Zweitens unterliegt die nationale Verwaltungsbehörde, die die später durch die nationalen Gerichte überprüfte(n) angefochtene(n) Entscheidung(en) erlassen hat, selbstverständlich weiterhin den in den AIE-Verordnungen umgesetzten Vorschriften der Richtlinie 2003/4 über den Zugang zu „Umweltinformationen“. Im Hinblick auf die Entscheidung, die der Rechtssache Balz & Anor/An Bord Pleanála zugrunde liegt, wäre diese Entscheidung nach meinem Verständnis entweder durch den Cork County Council ([Grafschaftsrat von Cork] als kommunaler Planungsbehörde) oder durch An Bord Pleanála (als Aufsichtsbehörde) ergangen. Auch wenn dies natürlich durch die nationalen Gerichte zu beurteilen ist, kann davon ausgegangen werden, dass diese Einrichtungen unter die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Nr. 2 Buchst. a bzw. Buchst. b der Richtlinie 2003/4 fallen.

49 Wie von dem Beklagten in seiner Entscheidung in der Rechtssache CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, S. 5 und 6 dargelegt. Vgl. auch Baker, J., in BPSG Limited trading as Stubbs Gazette/The Courts Service u. a. [2017] 2 I.R. 243, Rn. 68 und 71.

50 Dies ist offenbar in Section 9 des Courts Service Act 1998 (Gesetz über den Gerichtsdienst) vorgesehen.

51 Vgl. Rechtssache CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, S. 6.

52 Urteil vom 14. Februar 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, Rn. 50).

53 Vgl. in diesem Sinne z. B. das Urteil des Richters J. Hogan in der Rechtssache Allied Irish Bank plc/Tracey (Nr. 2) [2013] IEHC 242, Rn. 21 bis 23.

112. Mit diesem letzten Punkt möchte ich nicht suggerieren, dass die Gesetze der Mitgliedstaaten versuchen sollten, die unbefriedigende Situation nachzubilden, die meines Erachtens nach im Unionsrecht besteht, wonach sich Einzelpersonen an eine institutionelle Partei des Gerichtsverfahrens wenden müssen, um Zugang zu Unterlagen aus der Gerichtsakte zu erhalten [54]. In Fällen wie dem vorliegenden kann jedoch ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen über das Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten tatsächlich bei den Einrichtungen gestellt werden, die die Planungs- und Überprüfungsentscheidungen treffen. Genau dies sollen die Richtlinie 2003/4 und das Übereinkommen von Aarhus, zumindest nach meinem, möglicherweise zu engen, Verständnis des Verfahrens, bewirken: dass der Einzelne Informationen erhalten kann und somit gegebenenfalls in der Lage ist, das Entscheidungsverfahren *im Stadium* der tatsächlichen Entscheidungsfindung zu beeinflussen.

113. Ich bin nach wie vor der Ansicht, dass es keinen Grund gibt, *irgendeiner* interessierten Person in *abgeschlossenen Rechtssachen* den Zugang zu einer Akte zu verweigern, es sei denn, es gibt im Einzelfall eindeutige und zwingende Gründe gegen eine solche Verbreitung [55]. Eine solche Offenheit der Justiz stärkt insgesamt die Legitimität der Gerichte und verbessert die Qualität der Rechtsprechung [56].

114. Ein ebenso bedeutsamer Grundsatz ist jedoch der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und das Gebot, einen Gesetzestext innerhalb der Grenzen dessen auszulegen, was er vernünftigerweise bedeuten kann. Nach dieser Auslegung enthält die Richtlinie 2003/4 meines Erachtens schlicht keine Bestimmungen über den Zugang zu Gerichtsakten. Diese Frage richtet sich nach dem nationalen Recht. Vielleicht wird das Unionsrecht einmal einen solchen Zugang vorsehen. Bis dahin ist es jedoch nicht unbedingt die beste Vorgehensweise, eine Änderung des nationalen Rechts oder der nationalen Rechtsprechung zum Zugang zu Akten abgeschlossener Gerichtsverfahren im Wege einer Überspannung von Unionsrecht herbeizuführen, das zu einem anderen Zweck konzipiert wurde, erst recht nicht für den Gerichtshof.

V. Ergebnis

115. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die durch den High Court (Hoher Gerichtshof, Irland) zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates ist dahin auszulegen, dass die Kontrolle des Zugangs zu Gerichtsakten eine Tätigkeit ist, die nicht vom Anwendungsbereich dieser Bestimmung erfasst wird, sei es, dass diese Tätigkeit durch ein Gericht ausgeübt wird, d. h. ein Gremium, das formal Teil der Justiz ist, oder sei es, dass sie durch eine private Einrichtung ausgeübt wird, die zu diesem Zweck errichtet wurde und im Auftrag und unter der Kontrolle der Justiz tätig wird.

54 Vgl. Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 54 und 55).

55 Vgl. im Einzelnen meine Schlussanträge in der Sache Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Ebd., Nrn. 93 bis 104 und 118 bis 142.