



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 3 decembrie 2020¹

Cauza C-470/19

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

[cerere de decizie preliminară formulată de High Court (Înalta Curte) (Irlanda)]

„Trimitere preliminară – Acces la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice – Convenția de la Aarhus – Directiva 2003/4/CE – Sintagma «care acționează în capacitatea sa judiciară»”

I. Introducere

1. Friends of the Irish Environment Ltd este o organizație neguvernamentală. Aceasta a solicitat să îi fie acordat accesul, în calitate de terț, la actele judiciare aferente unei cauze finalizate referitoare la acordarea unei autorizații de construire de turbine eoliene în comitatul Cork (Irlanda). Această solicitare a fost respinsă. Decizia de respingere preciza că instituția care deține actele judiciare, care în temeiul dreptului național era Courts Service of Ireland (Serviciul Instanțelor, Irlanda), a acționat pe baza „capacității judiciare”, în numele puterii judecătorești. Atunci când a acționat în temeiul acestei capacități, această instituție nu era o „autoritate publică” în sensul Directivei 2003/4/CE².

2. În acest context, High Court (Înalta Curte, Irlanda) solicită să se stabilească sfera de aplicare a noțiunii de „capacitate judiciară” pentru definirea noțiunii de „autoritate publică” în sensul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4. În sens mai larg, se ridică problema măsurii în care instanțele sunt supuse obligațiilor impuse de această directivă și, prin urmare, și dispozițiilor Convenției de la Aarhus, de a acorda membrilor publicului, la cerere, acces la informațiile despre mediu?

¹ Limba originală: engleza.

² Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO 2003, L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200).

II. Cadrul juridic

A. *Dreptul internațional*

3. Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”) este o convenție internațională care are ca scop conferirea de drepturi publicului și care impune statelor semnatare și autorităților lor publice obligații în materie de acces la informații, de participare a publicului la luarea deciziilor și de acces la justiție în domeniul mediului. Aceasta a fost semnată în anul 1998 de entitatea care la momentul respectiv era Comunitatea Europeană și a fost aprobată ulterior prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului³.

4. Considerentele convenției prevăd printre altele următoarele:

„Având ca scop favorizarea respectării principiului responsabilității și transparenței luării deciziilor și asigurarea unui sprijin sporit al publicului privind deciziile din domeniul mediului,

Recunoscând dorința de transparență la toate nivelurile de guvernare și invitând organele legislative să aplice principiile prezentei convenții în procedurile lor,”

5. Articolul 2 din Convenția de la Aarhus definește noțiunea de „autoritate publică” după cum urmează:

„(a) administrația publică la nivel național, regional sau la alt nivel;

(b) persoane fizice sau juridice cu funcții în administrația publică în conformitate cu legislația internă, care includ sarcini, activități sau servicii specifice legate de mediu;

(c) orice alte persoane fizice sau juridice cu responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice legate de mediu și care se află sub controlul unui organism sau al unei persoane care intră sub incidența literelor (a) sau (b) menționate anterior;

(d) instituțiile oricărei organizații regionale de integrare economică prevăzute la articolul 17 și care este parte la prezenta convenție.

Prezenta definiție nu include organisme sau instituții care acționează cu capacitate juridică sau legislativă.”

B. *Dreptul Uniunii*

6. Directiva 2003/4 a înlocuit Directiva 90/313/CEE a Consiliului⁴ pentru a asigura armonizarea între dreptul Uniunii și textul Convenției de la Aarhus și a elimina disparitățile dintre legislațiile statelor membre în ceea ce privește accesul la informațiile despre mediu deținute de autoritățile publice⁵.

³ Decizia Consiliului din 17 februarie 2005 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201) (denumită în continuare „Decizia Aarhus”).

⁴ Directiva 90/313/CEE a Consiliului din 7 iunie 1990 privind libertatea de acces la informații în domeniul mediului (JO 1990, L 158, p. 56).

⁵ Considerentele (6) și (7) ale Directivei 2003/4/CE.

7. Potrivit articolului 1 din Directiva 2003/4, obiectivele acesteia sunt, pe de o parte, „garantarea dreptului de acces la informațiile despre mediu deținute de către sau pentru autoritățile publice și stabilirea condițiilor de bază și a modalităților practice de exercitare a acestuia” și, pe de altă parte, „asigurarea, ca regulă generală, a punerii la dispoziția publicului și a diseminării progresive a informațiilor despre mediu pentru a se realiza cea mai largă disponibilitate și diseminare sistematică a informațiilor despre mediu la nivelul publicului”.

8. Potrivit articolului 2 punctul 2 din această directivă:

„«Autoritate publică» înseamnă:

- (a) guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local;
- (b) orice persoană fizică sau juridică care îndeplinește funcții în administrația publică [a se citi «funcții administrative publice»] în conformitate cu legislația internă, inclusiv îndatoriri, activități sau servicii specifice legate de mediu și
- (c) orice alte persoane fizice sau juridice cu responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice legate de mediu și care se află sub controlul unui organism sau al unei persoane care intră sub incidența literei (a) sau (b).

Statele membre pot prevedea ca această definiție să nu includă organismele sau instituțiile atunci când acestea acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative. În cazul în care dispozițiile constituționale de la data adoptării prezentei directive nu prevăd o procedură de recurs în sensul articolului 6, statele membre pot exclude instituțiile sau organismele respective din definiție.”

C. Dreptul național

9. European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 [Regulamentele Comunităților Europene (accesul la informații despre mediu) 2017-2018] (S.I nr. 133 din 2007 și S.I. nr. 309 din 2018) (denumite în continuare „Regulamentele AIE”) transpun dispozițiile Directivei 2003/4 în dreptul irlandez. În esență, articolul 3 alineatul (1) din Regulamentele AIE transpune articolul 2 punctul 2 din această directivă.

10. În conformitate cu articolul 3 alineatul (2) din Regulamentele AIE, Irlanda exclude din definiția noțiunii de „autoritate publică” „orice organism care acționează în baza capacității sale judiciare sau legislative”.

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebarea preliminară

11. La 25 februarie 2016, High Court (Înalta Curte, Irlanda) a pronunțat Hotărârea Balz și Heubach v. An Bord Pleanála ([2016] IEHC 134). Respectiva cauză avea ca obiect o contestație formulată împotriva unei decizii a unui organism public de a emite o autorizație de construcție de turbine eoliene în comitatul Cork (Irlanda).

12. La 9 iulie 2016, Friends of the Irish Environment (denumită în continuare „reclamanta”) s-a adresat Central Office of the High Court (Grefa Înaltei Curți) pentru a solicita copii ale memoriilor, declarațiilor date sub jurământ, probelor, observațiilor scrise depuse de toate părțile, precum și ale hotărârilor, aflate la dosarul cauzei (denumite în continuare „acte judiciare”). Respectiva cerere a fost introdusă în temeiul Convenției de la Aarhus, al Directivei 2003/4 și al Regulamentelor AIE. La data respectivei cereri, nu exista pe rol niciun recurs împotriva Hotărârii Balz și Heubach v. An Bord Pleanála.

13. Conducerea grefei High Court (Înalta Curte) a fost încredințată unui grefier desemnat de Courts Service of Ireland (Serviciul Instanțelor, Irlanda, denumit în continuare „Serviciul Instanțelor”). După consultarea președintelui High Court (Înalta Curte), Serviciul Instanțelor a respins cererea reclamantei, la 13 iulie 2016. Acesta și-a întemeiat decizia în special pe faptul că „procedurile judiciare sau actele judiciare depuse în cadrul unei proceduri judiciare” nu intră în sfera de aplicare a Regulamentelor AIE.

14. La 18 iulie 2016, reclamanta a solicitat Serviciului Instanțelor să își revizuiască respectiva decizie. Întrucât nu a primit un răspuns într-un termen determinat, reclamanta avea dreptul de a introduce o cale de atac în fața Commissioner for Environmental Information (denumit în continuare „pârâtul”). Aceasta a introdus calea de atac la 15 septembrie 2016.

15. La 19 iunie 2017, pârâtul s-a adresat reclamantei indicându-i că fusese deja pronunțată o decizie într-o cauză similară (cauza CEI/15/0008, An Taisce și The Courts Service). Subliniind faptul că fiecare cauză urma să fie examinată pe fond, pârâtul a solicitat reclamantei să identifice orice motiv care ar justifica o decizie diferită în ceea ce privește cererea sa de acces la actele judiciare aflate la dosarul cauzei Balz și Heubach v. An Bord Pleanála.

16. Prin răspunsul din 26 iulie 2017, reclamanta a prezentat motivele pentru care își menține contestația.

17. La 31 iulie 2017, pârâtul a respins contestația. Concluzia la care a ajuns a fost aceea că Serviciul Instanțelor deține actele solicitate, inclusiv cele aferente procedurii finalizate, acționând, în același timp, în baza „capacității judiciare”, în numele puterii judecătorești. Prin urmare, Serviciul Instanțelor nu era o „autoritate publică” în sensul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentele AIE.

18. Reclamanta a formulat apel împotriva acestei decizii în fața High Court (Înalta Curte). Aceasta consideră că derogarea stabilită pentru organismele sau instituțiile care acționează pe baza „capacităților lor judiciare”, astfel cum este prevăzută la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 și transpusă prin articolul 3 alineatul (1) din Regulamentele AIE, nu vizează actele judiciare aferente cauzelor finalizate.

19. Având îndoieli cu privire la interpretarea articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4, High Court (Înalta Curte, Irlanda) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Controlul accesului la actele judiciare referitoare la o procedură în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă, în care termenul pentru introducerea unei căi de atac a expirat și în care nicio cale de atac sau o nouă solicitare nu este pendinte, dar în care este posibilă formularea de cereri suplimentare în împrejurări speciale, constituie o exercitare a «capacităților judiciare» în sensul articolului 2 punctul 2 din [Directiva 2003/4]?”

20. Reclamanta, pârâtul, Serviciul Instanțelor, Irlanda și guvernul polonez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. De asemenea, pledoariile acestor părți au fost ascultate în ședința din 16 septembrie 2020.

IV. Analiză

21. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează: Vom porni de la domeniul de aplicare al articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 (A), pentru a reveni apoi asupra aspectului legat de perioada în care o „autoritate publică” acționează în „capacitate judiciară” (B) și, în lumina acestora, vom aborda întrebarea adresată de instanța de trimitere (C). În final, vom încheia prin mai multe observații cu privire la contextul mai larg (D).

22. În speță, este vorba despre un organism destul de specific al unui stat membru: Serviciul Instanțelor, Irlanda. În observațiile prezentate în fața Curții, acest organism s-a descris ca fiind o „entitate juridică cu personalitate juridică și cu un rol în mare măsură separat și distinct” de cel al instanțelor din Irlanda. Activitățile acestuia includ depozitarea, arhivarea și gestionarea actelor judiciare din cauzele (pendinte sau finalizate).

23. Faptul că prezenta cauză privește o structură instituțională dintr-un stat membru care nu este în întregime comună, structură în care instanțele naționale sunt asistate de un organism de drept privat creat într-un scop specific, nu ar trebui să înlăture caracterul general al întrebării adresate. Gestionarea dosarelor judiciare, în curs sau finalizate, este o sarcină care poate fi atribuită, în diferitele state membre, unor organisme diferite, variind de la depozitarea și gestionarea directă a dosarelor de către fiecare instanță până la o gestionare centralizată a dosarelor de către alte instituții. Aceste din urmă instituții pot varia din nou de la Ministerul Justiției sau Consiliul Național al Magistraturii la alte organe sau instituții specializate. Competența instituțională ar putea chiar să depindă de stadiul dosarului, dosarele în curs fiind gestionate de instanțe înseși, și dosarele finalizate sunt transmise, după un anumit timp, unui centru central de depozitare.

24. Cu alte cuvinte, pot exista numeroase variante de gestionare a actelor judiciare. Acesta este motivul pentru care nu ar fi indicat să se abordeze prezenta cauză și problemele ridicate de aceasta prin intermediul unei discuții aprofundate și tehnice privind statutul (în esență național) al Serviciului Instanțelor și poziția sa specifică în cadrul structurii judiciare naționale. Această problemă este, de fapt, secundară.

25. Problema principală care trebuie soluționată în prezenta cauză constă mai exact în a stabili ce constituie gestionarea dosarelor judiciare, în economia Directivei 2003/4, (în special tipul și natura acestei activități) și dacă performanța respectivei activități ar putea fi calificată ca o activitate desfășurată pe baza capacității judiciare, într-o primă etapă *independent de ce entitate specifică* din statul membru desfășoară această activitate. În această întrebare se ascunde însă și o altă dilemă: în ce mod clarificarea (sau derogarea de la) noțiunea de „capacitate judiciară” de la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf din Directiva 2003/4 are legătură cu partea principală a definiției noțiunii de „autoritate publică” prevăzută la primul paragraf literele (a)-(c) al aceleiași dispoziții? Ce organisme sau părți ale structurilor statelor membre ar trebui să intre sub incidența Directivei 2003/4? La acel punct se ajunge la elementul într-adevăr determinant al prezentei cauze: instanțele sunt „autorități publice” în sensul articolului 2 punctul 2 din această directivă, existând astfel posibilitatea să intre sub incidența obligației de a furniza acces la „informațiile despre mediu” în temeiul articolului 1 și al articolului 3 din Directiva 2003/4?

26. Este necesar să desfacem matrioșca pe care o constituie această definiție, precum am proceda cu orice altă păpușă rusească: strat cu strat, un demers asupra căruia ne aplecăm în continuare.

A. Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4

27. Articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 prevede definiția noțiunii de „autoritate publică”. La primul paragraf literele (a) și (b) sunt stabilite organismele și instituțiile statului cărora trebuie să li se aplice obligațiile ce revin „autorităților publice”. Acestea se concentrează pe noțiunea de „guvern” prevăzută la litera (a) și includ persoanele „care [îndeplinesc] funcții în administrația publică [a se citi «funcții administrative publice»] [...] legate de mediu” prevăzute la litera (b). Directiva cuprinde în continuare, la litera (c), o clauză „reziduală” pentru „persoane fizice sau juridice [...] care se află sub controlul unui organism sau al unei persoane” care intră sub incidența literei (a) sau (b).

28. Structura acestei definiții din primul paragraf urmează astfel o enumerare pozitivă a entităților. Această enumerare este succedată de un al doilea paragraf care, în prima teză, prevede o derogare de la domeniul de aplicare al directivei pentru organismele sau instituțiile care „acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative”. În a doua teză, organismele și instituțiile care acționează pe baza unor astfel de capacități pot, ulterior, să fie excluse, în anumite împrejurări, și din domeniul de aplicare al dispozițiilor acestei directive privind procedurile de recurs.

29. Toate părțile din litigiul principal sunt de acord că un astfel de control asupra dosarului instanței în cursul procedurii în curs implică exercitarea „capacității judiciare”. Astfel, atât timp cât dosarul rămâne „deschis”, instanțele ar fi excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2003/4.

30. Problema care se ridică este dacă actele judiciare sunt deținute de Serviciul Instanțelor pe baza „capacității judiciare” după adoptarea hotărârilor definitive și epuizarea oricărei căi de atac. Dacă aceasta ar fi situația, aceste acte ar rămâne în afara domeniului de aplicare al Directivei 2003/4.

31. Întemeindu-se pe Hotărârea Flachglas⁶, reclamanta arată că noțiunea de „autoritate publică” care figurează la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 ar trebui considerată ca vizând, în principiu, toate organismele sau instituțiile statului, sub rezerva ca funcția să fie exercitată la momentul depunerii unei cereri de acces. Cu alte cuvinte, în această interpretare, prima teză a celui de al doilea paragraf ar prevala asupra oricărei desemnări structurale în temeiul primului paragraf. Potrivit reclamantei, orice activitate desfășurată pe baza „capacității judiciare” este supusă unei limitări temporale, în sensul că organismele sau instituțiile pot fi considerate ca fiind excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2003/4 numai atât timp cât se dovedește în mod efectiv că acestea acționează pe baza unei astfel de capacități. Comisia împărtășește în mare măsură această poziție, dar recomandă o „evaluare de la caz la caz” a cererii individuale de acces.

32. Pârâțul, Serviciul Instanțelor, Irlanda și guvernul polonez pledează în favoarea unei interpretări care ar echivala în esență cu o abordare mai degrabă „instituțională” a definiției organismului în cauză. Primul paragraf și prima teză a celui de al doilea paragraf ar trebui coroborate cu definiția instituțională care figurează la primul paragraf. Prin urmare, în cadrul acestei definiții, instanțele, în calitate de instituții, ar fi întotdeauna excluse din domeniul de aplicare al primului paragraf și, prin urmare, din domeniul de aplicare al Directivei 2003/4, întrucât acestea acționează întotdeauna pe baza „capacității judiciare”.

33. Deși nu a fost invocată în mod expres de una sau de cealaltă parte la procedură, există de asemenea o a treia posibilitate, care nuanțează ușor abordarea instituțională. Aceasta este o interpretare care permite o calificare imediată, bazată pe prima teză a celui de al doilea paragraf, a oricărei concluzii asupra desemnării instituționale de la primul paragraf în privința activităților specifice desfășurate de organismul în cauză la un anumit moment. Această interpretare ar putea, așadar, fi definită drept principal instituțională cu o ajustare sau o corecție funcțională.

⁶ Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

34. Prin urmare, se pare că există trei posibile interpretări ale noțiunii de „capacitate judiciară” cuprinse la articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 care s-ar aplica, prin urmare, de asemenea tuturor definițiilor conținute la articolul 2 punctul 2 din această directivă ca ansamblu: (i) o interpretare „pur funcțională”, (ii) o interpretare „principal instituțională” și (iii) o interpretare „instituțională cu o corecție funcțională” a acestei noțiuni.

35. Pentru a sugera care dintre cele trei abordări ar trebui să fie cea preferată, este necesar să se evalueze o serie de aspecte care precedă în mod logic. În primul rând, care este, mai exact, legătura dintre articolul 2 punctul 2 primul paragraf și articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf din Directiva 2003/4 (1)? Acest aspect necesită o evaluare a logicii și a structurii primului paragraf, înainte de a se putea recurge la o eventuală derogare pentru activitățile desfășurate pe baza „capacității judiciare” în temeiul celui de al doilea paragraf (2). Ulterior, este necesar să se examineze în detaliu Hotărârea Flachglas⁷, pe care se întemeiază toate părțile pentru a susține interpretările lor (divergente) cu privire la noțiunea de „capacitate judiciară” (3). Numai după parcurgerea acestor etape vom putea trece la o dezbatere cu privire la cele trei posibile interpretări ale noțiunii de „capacitate judiciară”, din Directiva 2003/4 (4).

1. Cu privire la legătura dintre primul și al doilea paragraf

36. În observațiile lor, toate părțile la prezenta procedură se concentrează în detaliu asupra interpretării noțiunii de „capacitate judiciară”. Acest lucru este, cu siguranță, de înțeles, din moment ce această noțiune este într-adevăr evidențiată în întrebarea adresată de instanța de trimitere. Cu toate acestea, noțiunea de „capacitate judiciară” nu este decât un element al definiției mai largi a noțiunii de „autoritate publică”, care figurează la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4. Aceasta figurează la al doilea paragraf al acestei dispoziții cu titlu de rezervă, de precizare sau chiar de derogare. Este necesar să începem prin a discuta legătura mai puțin evidentă dintre articolul 2 punctul 2 primul paragraf și articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf din această directivă.

37. Cu titlu introductiv, trebuie clarificată legătura dintre articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 și a doua teză a acestui paragraf. Prima teză a celui de al doilea paragraf este introdusă la finalul unei prevederi care cuprinde definiția autorității publice și face trimitere în mod specific la primul paragraf pentru a preciza domeniul său de aplicare. La rândul său, a doua teză a aceluiași paragraf face trimitere la prima teză a acestuia pentru a delimita sfera de aplicare a excluderii procedurii de recurs potrivit articolului 6 din directivă. Ceea ce nu reiese clar din dispoziția în cauză este modul în care trebuie interpretate aceste două teze: este necesară o interpretare izolată în raport cu domeniul de aplicare al primului paragraf? Sau, după cum a susținut reclamanta în ședință, ambele teze trebuie interpretate împreună pentru a se stabili o semnificație comprehensivă (și dominantă) a celui de al doilea paragraf?

38. Considerăm că aceste două teze ale articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf din Directiva 2003/4 ar trebui interpretate independent una de cealaltă.

39. Pe lângă faptul că cele două teze ale celui de al doilea paragraf se referă la aceleași organisme sau instituții, nu există o conjuncție sau o legătură care să permită unirea celor două teze. Acestea privesc și sunt aplicabile unor situații distincte. În plus, Curtea a precizat deja că nici obiectul, nici efectul celei de a doua teze nu este să limiteze posibilitatea recunoscută statelor membre, în prima teză, de a exclude din domeniul de aplicare al Directivei 2003/4 organismele și instituțiile care „acționează în baza capacităților lor judiciare sau legislative”⁸. Această a doua teză avea mai degrabă scopul de a

⁷ Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

⁸ Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 48).

soluționa situația specifică a anumitor autorități naționale ale căror decizii, la data adoptării Directivei 2003/4, nu puteau face obiectul unor căi de atac, potrivit dreptului național în vigoare, în conformitate cu cerințele directivei. Astfel cum a confirmat Irlanda în ședință, aspect a cărui verificare revine însă instanței de trimitere, o asemenea situație nu se aplică în cazul acestui stat membru.

40. Fiind clarificat aspectul legat de interpretarea internă a celui de al doilea paragraf, este necesar să se examineze în continuare relația dintre articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză (stabilirea „capacității judiciare”) și articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4. Având în vedere poziția sistemică a primei teze a celui de al doilea paragraf, este evident că efectele acesteia depind de aplicabilitatea primului paragraf. Aceasta înseamnă că cerința pentru calificarea drept „autoritate publică” astfel cum este definită la primul paragraf intervine în mod logic *înainte* de întrebarea dacă această „autoritate publică” beneficiază de derogarea prevăzută la a prima teză a celui de al doilea paragraf.

41. Prin urmare, devine necesar să se clarifice logica și structura articolului 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4. Astfel, dacă instanțele nu ar fi fost incluse în domeniul de aplicare al definiției noțiunii de „autoritate publică” în sensul primului paragraf al acestei dispoziții, orice posibile efecte restrictive sau de neutralizare pe care cel de al doilea paragraf le-ar putea avea asupra acestei definiții ar deveni irelevante.

2. Instanțele sunt „autorități publice” în sensul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4?

42. Reclamanta și Comisia adoptă poziția potrivit căreia instanțele (unui stat membru) intră sub incidența definiției de „autoritate publică” în sensul articolului 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4.

43. Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, deși Directiva 2003/4 nu ar putea fi considerată eventual o transpunere completă a Convenției de la Aarhus la momentul adoptării sale, din moment ce este anterioară aprobării Convenției de la Aarhus de către Uniune în anul 2005, convenția menționată face în prezent parte integrantă din ordinea juridică a Uniunii⁹. Curtea a recunoscut astfel că intenția colegiilor a fost de a asigura „compatibilitatea” dintre Directiva 2003/4 și Convenția de la Aarhus¹⁰. Prin urmare, în vederea interpretării Directivei 2003/4, trebuie să se țină cont de textul și de scopul Convenției de la Aarhus¹¹.

44. În prezenta cauză, acest lucru înseamnă că articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 ar trebui interpretat în lumina articolului 2 punctul 2 din Convenția de la Aarhus. Ambele dispoziții conțin definiția noțiunii de „autoritate publică”. Ele delimitează astfel domeniul lor de aplicare în mod similar. Cu toate acestea, la o privire mai atentă se observă că, în parte, fac această delimitare într-o măsură diferită.

45. Litera (a) a articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 se referă la „guvern sau altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local”. În schimb, articolul 2 punctul 2 litera (a) din Convenția de la Aarhus se referă la „guvern la nivel național, regional sau la alt nivel”. Motivul acestei diferențe de redactare nu reiese nici din text, nici din lucrările pregătitoare ale acestor instrumente.

⁹ Hotărârea din 8 martie 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punctul 30).

¹⁰ Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 31 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea considerentul (5) al Directivei 2003/4 și declarația anexată la Decizia Aarhus.

¹¹ Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 37 și jurisprudența citată).

46. În schimb, în versiunea în limba engleză, litera (b) a articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 și din Convenția de la Aarhus sunt aproape copii conforme. Ambele se referă la „orice persoană fizică sau juridică care îndeplinește funcții [administrative publice] în conformitate cu legislația internă, inclusiv îndatoriri, activități sau servicii specifice legate de mediu”. Situația este aceeași în ceea ce privește litera (c) a celor două instrumente. Și în acest caz, formularea este în mare măsură echivalentă. Aceasta se referă la „orice alte persoane fizice sau juridice cu responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice legate de mediu și care se află sub controlul unui organism sau al unei persoane care intră sub incidența literei (a) sau (b)”. Cu alte cuvinte, această dispoziție conține o „clauză de neexternalizare”.

47. Cu titlu suplimentar, în versiunea în limba engleză, apar alte două diferențe de conținut. În primul rând, al doilea paragraf al Convenției de la Aarhus menționează că definiția pozitivă de la articolul 2 punctul 2 cuprinsă în articolul menționat „nu include” organisme sau instituții care acționează ca „autoritate judecătorească sau legislativă”. Cu alte cuvinte, o redactare *imperativă*. Articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 utilizează totuși modul *facultativ* („poate prevedea”). Acesta oferă astfel statelor membre posibilitatea de a prevedea o limitare a domeniului de aplicare în dreptul lor național. În al doilea rând, articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf a doua teză din directivă, deși nu este decisiv pentru prezenta cauză¹², nu are niciun echivalent în Convenția de la Aarhus.

48. Cum afectează toate acestea întrebarea dacă instanțele, în calitate de instituții, intră sub incidența unuia dintre cele trei litere ale articolului 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4?

49. Niciuna dintre cele două părți nu a exprimat o opinie cu privire la acest aspect. În ședință, reclamanta și Comisia s-au limitat la a încadra instanțele la litera (a) pentru motivul că intră sub incidența noțiunii de „guvern”. Pe de altă parte, Serviciul Instanțelor a explicat că instanțele nu exercită în mod normal „funcții guvernamentale” în sensul tradițional al acestei sintagme și nici nu exercită nici „funcții [administrative publice] [...] legate de mediu” în sensul articolului 2 punctul 2 primul paragraf litera (b) din directivă. În plus, dat fiind că litera (c) a aceleiași dispoziții vizează orice persoană aflată „sub controlul” unei autorități la care face trimitere litera (a) sau (b), instanțele ar putea cu greu intra sub incidența acesteia.

50. Avem unele dificultăți în a include „instanțele” în sfera de aplicare a articolului 2 punctul 2 primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4. Desigur, în unele cazuri, mai degrabă limitate, instanțele ar avea, într-adevăr, calitatea de „persoană [...] juridică care îndeplinește funcții [administrative publice] în conformitate cu legislația internă” în sensul literei (b).

51. Pe de o parte, privită în mod izolat, noțiunea de „guvern”, care figurează la articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (a) din Convenția de la Aarhus, ar putea fi interpretată într-un sens restrâns ca incluzând numai puterea executivă, cu excluderea, în mod evident, a puterii judecătorești și a puterii legislative. Cu toate acestea, dacă s-ar pune un accent mai fin pe noțiunea de „guvernanta”, inerentă unui „guvern”, iar aceasta ar fi interpretată în lumina considerentelor convenției în sensul nevoii de transparență în „toate ramurile executivului”, s-ar putea sugera că noțiunea de „guvern” ar trebui să includă toate sistemele de principii și norme care stabilesc modul în care este reglementat un stat¹³. Dacă această interpretare ar fi acceptată, atunci Convenția de la Aarhus ar putea fi eventual interpretată, cel puțin în ceea ce privește textul său, ca aplicându-se oricărei autorități publice dintr-un stat, inclusiv instanțelor.

¹² Astfel cum s-a explicat în detaliu la punctul 39 din prezentele concluzii.

¹³ A se vedea de asemenea considerentul (7) al Regulamentului (CE) nr. 1367/2006, care stabilește aplicarea, pentru instituțiile și organismele Uniunii, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus, și care menționează că „Convenția de la Aarhus definește autoritățile publice în sens larg” – Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO 2006, L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126).

52. Pe de altă parte, ar fi dificil de interpretat articolul 2 alineatul (2) primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4 în conformitate cu aceste implicații mai ample ale noțiunii „guvernanță”, dat fiind că definiția stabilită la această literă leagă în mod specific „guvernul” de „altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local”. Ce sens ar fi să se adauge „guvern sau altă administrație publică” dacă noțiunea „guvern” ar trebui înțeleasă ca incluzând deja toate puterile dintr-un stat? Cealaltă categorie „altă administrație publică, inclusiv organisme publice consultative, de la nivel național, regional sau local” ar fi complet superfluă. De asemenea, Ghidul de aplicare a Convenției Aarhus leagă noțiunea de „guvern” de „puterea politică”¹⁴.

53. În plus, în cazul în care se acordă o mai mare importanță accentului pus în Convenție pe „transparența [...] în luarea deciziilor” și interpretării pe care Curtea o dă acestei noțiuni în sensul că vizează numai „autoritățile administrative”¹⁵, este greu de conceput o interpretare a literei (a) a articolului 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4 dacă, în raport cu obiectivele Convenției de la Aarhus, depășește procesul decizional de la nivel politic (și administrativ). În consecință, deși se poate admite că litera (a) a articolului 2 alineatul (2) primul paragraf se aplică activităților administrative ale instanțelor, este mult mai dificil ca litera (a) menționată să se interpreteze ca aplicându-se deopotrivă instanțelor în sine.

54. În schimb, considerăm că articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (b) din Directiva 2003/4 permite o interpretare mai flexibilă. Obiectivul acestei litere a fost de a cuprinde în sfera sa de aplicare „orice persoană fizică sau juridică care îndeplinește funcții [administrative publice] în conformitate cu legislația internă, inclusiv îndatoriri, activități sau servicii specifice legate de mediu”. Folosirea termenului „inclusiv” indică faptul că persoana care exercită astfel de funcții nu trebuie neapărat să își desfășoare activitatea în domeniul mediului¹⁶. Are posibilitatea de a face acest lucru, însă nu există o obligație în acest sens. Odată conferite, „funcțiile [administrative publice]” tind să fie asociate mai degrabă exercitării în mod obișnuit a autorității guvernamentale decât soluționării litigiilor de către puterea judecătorească a unui stat. Cu toate acestea, în funcție de structura judiciară a unui stat membru, pot exista situații în care instanțele desfășoară asemenea activități în legătură cu care un organism sau o instituție, deși din punct de vedere instituțional este denumită instanță, nu exercită de fapt nicio funcție judiciară în ceea ce privește o anumită activitate specifică¹⁷.

55. În ansamblu, presupunem că scopul general și spiritul Convenției de la Aarhus ar trebui să limiteze orice interpretare creativă care poate fi atașată definiției noțiunii de „autoritate publică”. Dacă obiectivul general al acestui instrument este să crească angajarea participării publice la luarea deciziilor *în domeniul mediului* (astfel cum se menționează în considerentele Convenției de la Aarhus), instrumentul ar trebui în mod logic să cuprindă acele tipuri de organisme sau instituții în fața cărora are loc efectiv un astfel de proces de luare a deciziilor. *A priori* și dintr-o perspectivă abstractă pe plan instituțional, nu ar trebui să intervină nici în amonte la nivelul procedurii legislative (în care sunt dezvoltate normele pentru un astfel de proces de luare a deciziilor), nici în aval în cazurile de control jurisdicțional (în cazul în care legalitatea unei decizii odată adoptate poate fi controlată și, în eventualitatea unor neregularități, aceasta este de obicei retrimisă autorității publice astfel încât să poată adopta o nouă decizie).

56. Cu toate acestea, în cazul în care ar trebui efectuată o clasificare, considerăm că articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (b) din Directiva 2003/4 „este cel mai adecvat în acest sens”. Acest lucru este cu atât mai valabil prin comparație cu formularea mult mai restrictivă de la litera (a) a aceleiași dispoziții. Nu suntem convinși că atât reclamanta, cât și Comisia au formulat o argumentație suficient de solidă pentru a răspunde la întrebarea dacă articolul 2 punctul 2 primul paragraf din

14 Convenția de la Aarhus: Ghid de aplicare, p. 47. Cu privire la statutul ghidului, a se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 38).

15 A se vedea Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 40).

16 A se vedea de asemenea Convenția de la Aarhus: Ghid de aplicare, p. 46.

17 A se vedea de exemplu Hotărârea din 27 aprilie 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punctul 17).

Directiva 2003/4 a avut în realitate scopul de a include instanțele statelor membre în sfera noțiunii de „autorități publice”. Cu toate acestea, suntem pregătiți să admitem că instituții pe al căror frontispiciu este înscris cuvântul „instanță” pot fi într-adevăr însărcinate să îndeplinească „funcții [administrative publice] în conformitate cu legislația internă” cu privire la unele dintre activitățile lor.

57. Cu ce completează această imagine articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf din Directiva 2003/4, interpretat până în prezent exclusiv pe baza primului paragraf al acestei dispoziții? Înainte de a aborda acest aspect, întrucât toate părțile citează Hotărârea Flachglas pentru a stabili sensul celui de al doilea paragraf și în special al noțiunii de „capacitate judiciară”, este necesară mai întâi o analiză aprofundată a acestei hotărâri.

3. Hotărârea Flachglas

58. Situația de fapt aflată la originea Hotărârii Flachglas este următoarea. Legiuitorul german invocase articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 pentru a prevedea, în dreptul său național, că ministerele federale, atunci când acționează în cadrul unei proceduri legislative, nu sunt obligate să furnizeze informații despre mediu referitoare la respectiva procedură. Curtea a fost invitată să verifice această transpunere în dreptul german și să precizeze în ce moment un astfel de minister ar putea fi exclus din domeniul de aplicare al dreptului de acces la informațiile despre mediu conferit de Directiva 2003/4.

59. Curtea a statuat că contextul, obiectul și finalitățile atât ale Convenției de la Aarhus, cât și ale Directivei 2003/4 dovedesc că aceste instrumente nu intenționau să vizeze „autoritățile publice” decât în măsura în care acționează în calitate de autorități administrative care, în exercițiul funcțiunii, ajung să dețină informații despre mediu¹⁸. Această concluzie se desprinde din articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf din Directiva 2003/4, din moment ce prima teză a acestei dispoziții, interpretată în coroborare cu Convenția de la Aarhus, are ca obiect autorizarea statelor membre să excludă din sfera „autorităților publice” organisme sau instituțiile care acționează pe baza „capacității judiciare sau legislative”¹⁹. Pentru a ține seama de pluralitatea procedurilor care se află la baza naturii specifice a organelor legislative și judiciare ale statelor membre²⁰, această derogare de la normele generale privind accesul trebuie să primească o interpretare „funcțională”²¹.

60. În ipoteza unei derogări prevăzute de dreptul german pentru un minister care participă la o procedură legislativă, această funcționalitate ar înceta la „finalizarea acestei proceduri”. După acel moment, derogarea de la principiul dreptului de acces la „informațiile despre mediu”, prevăzută la articolul 1 din directivă, nu ar mai fi justificată²².

61. Reclamanta și Comisia sugerează o „interpretare încrucișată” a acestui din urmă element temporal al derogării privind exercitarea „capacității judiciare”. Pe scurt, acestea susțin că „legiuitorii au această calitate numai cât timp procesul legislativ este în curs”, astfel încât „instanța nu ar trebui să fie instanță decât atât timp cât o cauză este pendinte”.

62. Or, acest raționament nu ține seama de un element de fapt destul de important din Hotărârea Flachglas. Ministerul federal în cauză era în mod clar o „autoritate publică” în sensul definiției cuprinse la articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4 la momentul depunerii cererii de acces la informații. Era prezent în mod clar aspectul *instituțional* al definiției. Numai prin derogarea privind „capacitatea legislativă” s-a putut „sustrage” temporar de sub incidența acesteia.

18 Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctele 40 și 48).

19 *Ibidem*, punctele 40-42.

20 *Ibidem*, punctele 44, 49 și 50.

21 *Ibidem*, punctul 49.

22 *Ibidem*, punctele 55 și 56.

Astfel, unui organism care intra în mod clar „în domeniul de aplicare” i s-a permis să se afle „în afara domeniului de aplicare”, dar întrebarea a fost pentru „cât timp” îi era permis să rămână astfel. În acest context, Curtea a subliniat „interpretarea funcțională” a articolului 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din directivă, întrucât, în momentul în care acționa pe baza unei „capacități legislative”, ministerul nu acționa în calitate de „autoritate administrativă”²³.

63. Curtea a urmărit să recunoască tocmai această „dublă identitate” sau „statut fragmentat” al ministerului. Cu alte cuvinte, un organism ar putea fi considerat *din punct de vedere structural* ca fiind o ramură a puterii executive și, prin urmare, ca intrând sub incidența Directivei 2003/4, exercitând în același timp *din punct de vedere funcțional* activități care se înscriu în cadrul „procedurii legislative” protejate și care nu intră sub incidența acestei directive. Mai precis, în Hotărârea Flachglas s-a arătat în esență că ceea ce era „din punct de vedere instituțional inclus” putea ca temporar să fie „exclus din punct de vedere funcțional”.

64. Cu toate acestea, astfel cum susțin reclamanta și Comisia, este complet diferit să se interpreteze noțiunea de „autoritate publică” prevăzută la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 (și, de altfel, și în cadrul Convenției de la Aarhus) ca impunând în mod inerent o „interpretare funcțională”, independent de natura „structurală” a organismului în cauză. Adoptarea acestei interpretări ar echivala cu ignorarea listei de definiții pozitive cuprinse la articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4. Aceasta ar limita orice apreciere în temeiul acestei dispoziții la aplicarea unui singur criteriu de „funcționalitate”, excepția devenind singura condiție pentru a ajunge la concluzia finală privind statutul instituției sau al organismului în cauză. Cu alte cuvinte, prima teză a celui de al doilea paragraf ar fi utilizată exact în opoziție cu modul în care a fost aplicată în Hotărârea Flachglas: nu s-ar avea în vedere acordarea unei excluderi *ratione temporis* și funcționale, ci o extindere instituțională radicală a domeniului de aplicare al Directivei 2003/4.

65. Pe scurt, în Hotărârea Flachglas, Curtea nu a precizat, în opinia noastră, că întreaga definiție de la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 este pur „funcțională”, fără să se țină seama de dimensiunea instituțională a primului paragraf al acestei dispoziții. Această dimensiune a definiției pur și simplu nu era relevantă în respectiva cauză, întrucât un minister este în mod evident o „autoritate publică” în sensul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4. Aspectul funcțional al derogării în materie de capacitate legislativă nu a fost utilizat decât într-o a doua etapă, pentru a exclude temporar ceea ce altfel s-ar încadra „în” această definiție, iar nu într-o primă etapă, pentru a stabili ceea ce ar intra *a priori* sub incidența definiției.

4. Opțiunile

66. Astfel, interpretate în contextul adecvat, nici Hotărârea Flachglas, nici, în fapt, textul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 nu furnizează niciun temei pentru abordarea „pur funcțională” susținută de reclamantă și de Comisie, astfel cum a fost expusă la punctul 31 din prezentele concluzii. Articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4 nu poate fi interpretat ca având prevalență asupra definiției „structurale” din primul paragraf.

67. Rămân astfel două opțiuni, astfel cum au fost prezentate la punctele 32 și 33 din prezentele concluzii: interpretare „instituțională” sau interpretare „instituțională cu o corecție funcțională”. Instanțele ar putea fi incluse în prima parte a definiției, și anume ar putea fi considerate „autorități publice” în sensul uneia dintre literele de la articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4? Diferența nu este doar de natură cosmetică: dacă, de la bun început, instanțele nu ar intra „din punct de vedere structural” sub incidența niciuneia dintre literele primului paragraf, nu ar fi atunci necesar ca acestea să fie excluse „din punct de vedere funcțional” prin efectul celui de al doilea paragraf.

²³ *Ibidem*, punctele 40 și 49.

68. Diferența practică dintre cele două abordări constă în faptul că, în cadrul unei abordări „instituționale”, instanțele ar fi întotdeauna excluse, ca instituții, din domeniul de aplicare al Directivei 2003/4. În cadrul abordării „instituționale cu o corecție funcțională”, funcția exercitată de o instanță ar fi deja relevantă pentru definirea sa în temeiul articolului 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4.

69. Prin urmare, potrivit acestei ultime abordări, dacă noțiunea de „funcții [administrative publice]”, care figurează la articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (b) din Directiva 2003/4 (și în Convenția de la Aarhus), ar fi interpretată în sens larg astfel încât să includă și instanțele, aceste instituții nu ar intra în domeniul de aplicare al Directivei 2003/4 decât atunci când *nu* își exercită rolul obișnuit de putere judecătorească. Cu alte cuvinte, acestea nu ar intra în domeniul de aplicare al directivei decât atunci când îndeplinesc „funcții [administrative publice]”. Cu toate acestea, respectivelor organisme li s-ar recunoaște în acest caz un „statut fragmentat”, în sensul că ar putea intra uneori sub incidența acestei directive atunci când îndeplinesc funcții administrative publice în conformitate cu legislația internă.

70. În general, această din urmă abordare este preferabilă.

71. În primul rând, „abordarea instituțională cu o corecție funcțională” prezintă o perspectivă flexibilă asupra diversității instituționale a statelor membre. Aceasta recunoaște multitudinea funcțiilor pe care instanțele le exercită în cadrul anumitor sisteme naționale și permite astfel includerea în domeniul de aplicare al directivei a instanțelor statelor membre în ceea ce privește toate „actele administrative” îndeplinite de aceste organe. În schimb, protejează procedura judiciară menținând în afara acestui domeniu de aplicare toate activitățile desfășurate în legătură cu administrarea justiției²⁴, deoarece această funcție nu este pur și simplu aceeași cu îndeplinirea unor „funcții [administrative publice]”.

72. În al doilea rând, contrar abordării propuse de părât, de Serviciul Instanțelor, de Irlanda și de guvernul polonez, o asemenea abordare nu este condiționată de desemnările structurale formale prevăzute de dreptul național al statelor membre, care pot să nu cuprindă în totalitate activitățile organismului în cauză. Aceasta recunoaște realitatea practică în sensul că anumite instituții care sunt denumite structural instanțe pot uneori, în ceea ce privește o parte din activitatea lor, să îndeplinească efectiv „funcții [administrative publice]”, inclusiv pe cele legate de mediu, potrivit articolului 2 punctul 2 primul paragraf litera (b) din Directiva 2003/4.

73. Pentru a ilustra această situație, să ne imaginăm că o instanță decide să își construiască o nouă clădire. Un turn, de exemplu. O construcție de o asemenea anvergură poate impune respectarea unui anumit număr de cerințe legate de mediu. O astfel de activitate nu ține de „capacitatea judiciară”, ci mai degrabă de cea administrativă și este ca atare susceptibilă să îndeplinească o „funcți[e] [administrativă publică] [...] legat[ă] de mediu”. Aceasta ar putea include de asemenea obligația de a da curs oricărei cereri de acces la documente în temeiul Directivei 2003/4, precum și orice alte obligații suplimentare care decurg din această directivă.

74. Desigur, toate acestea ar depinde de configurația instituțională exactă a unui stat membru. Este posibil ca (din punct de vedere tehnic) nu instanța să fie cea care construiește noile clădiri, ci un minister sau o altă autoritate publică care acționează în numele său. Cu toate acestea, presupunând că noile clădiri vor fi construite într-adevăr de instanță ca entitate juridică, în cazul acestei *activități specifice*, i se poate impune, desigur, instanței respective să furnizeze „informații despre mediu” referitoare la această construcție din moment ce acționează pe baza capacității administrative.

²⁴ A se vedea, cu privire la o dezbateră similară în privința articolului 15 alineatul (3) TFUE, Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, punctele 52-64).

75. În al treilea rând, o asemenea abordare ține seama de formularea generală a noțiunii de „autoritate publică”, însă interpretează această formulare în mod rezonabil, păstrând legătura cu economia și spiritul Convenției de la Aarhus. În acest sens, încurajează și asigură participarea publicului atunci când sunt luate *efectiv* decizii în domeniul mediului.

5. Concluzie intermediară

76. Pe scurt, definiția de la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4 nu ar trebui interpretată ca implicând o interpretare pur „funcțională, sau o interpretare pur „instituțională”. În schimb, se propune o *definiție instituțională cu o corecție funcțională*.

77. Aceasta înseamnă în esență că instanțele sau puterea judecătorească a unui stat membru *sunt excluse* din domeniul de aplicare al definiției de la articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4, *cu excepția cazului* în care un organism judiciar acționează efectiv în îndeplinirea unor funcții administrative publice, cel mai probabil în sensul literei (b) a acestei dispoziții.

78. Această apreciere este totuși deja inerentă distincției dintre „funcții administrative” (și *a contrario* „funcții judiciare”) de la articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (b). În această privință, calificarea „capacității judiciare” care figurează la al doilea paragraf al aceleiași dispoziții ar confirma cel mult rezultatul deja atins, dar nu ar constitui o altă excludere, spre deosebire de situația din cauza Flachglas. În termeni simpli, ceea ce este deja exclus (cu titlu permanent) nu trebuie să fie exclus din nou (cu titlu temporar).

B. Dosarele judiciare și funcția judiciară

79. Această concluzie deschide un alt set de probleme. Prima problemă privește distincția dintre activitățile de natură „judiciară” și activitățile îndeplinite pe baza „capacității administrative”. În special, actele judiciare sunt întotdeauna deținute sau gestionate în exercitarea capacității judiciare? Cea de a doua problemă privește modul în care trebuie interpretată această delimitare în mod general, mai exact clarificarea funcției de bază a instanțelor, cu alte cuvinte stabilind care este regula și care este excepția. A treia problemă privește trecerea timpului și consecințele sale în ceea ce privește accesul.

80. În primul rând, când este o funcție *judiciară*? Nici noțiunea de „funcții [administrative publice]” și nici noțiunea de „capacitate judiciară” nu sunt definite în Directiva 2003/4 sau în Convenția de la Aarhus. Aceste texte nu furnizează nici explicații cu privire la intenția legiuitorului aflată la originea distincției dintre funcții exercitate pe baza „capacității administrative”²⁵ și funcții exercitate pe baza „capacității judiciare”²⁶.

81. Desigur, o anumită sursă de inspirație cu privire la această distincție ar putea-o constitui alte domenii ale dreptului (Uniunii), precum domeniul accesului la documente. În cadrul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001²⁷, excluderea „documentelor întocmite de Comisie exclusiv în scopul procedurilor judiciare” a fost interpretată în sensul că vizează numai documentele care au „o legătură relevantă” cu

²⁵ Astfel cum a fost interpretată de Curte în Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 46).

²⁶ Deși ghidul menționează în mod delfic, fără a furniza explicații, că derogarea este impusă „ca urmare a caracterului diferit al unui astfel de proces decizional în raport cu multe alte tipuri de procese decizionale”. Convenția de la Aarhus: Ghid de aplicare, p. 49.

²⁷ Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

un litigiu pendinte în fața instanțelor naționale sau în fața instanțelor Uniunii²⁸, cu excepția cazului în care aceste documente au fost redactate în legătură cu o „chestiune pur administrativă”²⁹. Această din urmă noțiune, „chestiune pur administrativă”, a fost considerată ca incluzând atât schimburile de documente efectuate în afara procedurii judiciare³⁰, cât și documentele de lucru³¹.

82. Noțiuni similare se regăsesc în Regulamentul (UE) 2016/679³². Acest regulament conține mai multe excluderi din domeniul său de aplicare sau prevede că prelucrarea datelor este legală în cazul în care „instanțele își exercită atribuțiile judiciare”. Astfel, prelucrarea anumitor categorii de date cu caracter personal, inclusiv a datelor sensibile, este permisă atunci când „prelucrarea este necesară [...] de câte ori instanțele acționează în exercițiul funcției lor judiciare” [articolul 9 alineatul (2) litera (f) din regulament]. De asemenea, trebuie desemnat un responsabil cu protecția datelor în toate cazurile în care prelucrarea este efectuată de o autoritate sau un organism public, „cu excepția instanțelor care acționează în exercițiul funcției lor jurisdicționale” [articolul 37 alineatul (1) litera (a) din regulament]. De asemenea, autoritățile de supraveghere însărcinate cu monitorizarea aplicării Regulamentului 2016/679 nu sunt competente să supravegheze operațiunile de prelucrare ale „instanțelor care acționează în exercițiul funcției lor judiciare” [articolul 55 alineatul (3) din regulament]. Aceste exemple sugerează în mod clar faptul că aceleași activități ar intra în domeniul de aplicare al acestui regulament dacă ar fi desfășurate pe baza „capacității administrative”.

83. Guvernul polonez a sugerat că alte orientări ar putea fi desprinse din jurisprudența privind „criteriile Dorsch” și definirea a ceea ce constituie o „instanță” în sensul articolului 267 TFUE³³. Este adevărat că jurisprudența Curții în materie reprezintă o resursă bogată și utilă de exemple de natură administrativă, în măsura în care se referă la criteriile instituționale care permit îndeplinirea cerințelor prevăzute la articolul 267 TFUE. Totuși, aceste hotărâri pot fi doar o sursă de inspirație mai degrabă îndepărtată, întrucât logica care stă la baza Convenției de la Aarhus și a Directivei 2003/4 este bazată pe un principiu general al accesului la informațiile despre mediu³⁴, independent de desemnarea instituțională în cadrul sistemului național al statelor membre, care vizează *activitatea* de gestionare a „informațiilor despre mediu”³⁵. Această legătură inevitabilă cu *ratione materiae*, iar nu cu *ratione institutionis* poate conduce, așadar, la o excludere mai extinsă a anumitor activități decât cea prevăzută potrivit unui criteriu care vizează pur și simplu activitatea în cauză.

84. Hotărârea Cartesio ar putea fi ilustrativă din acest punct de vedere. În această cauză, Curtea a statuat că o instanță nu poate fi considerată ca exercitând o funcție jurisdicțională atunci când are obligația ținerii unui registru al societăților și ia decizii administrative cu privire la acesta³⁶. Cu alte cuvinte, acest organism nu ar fi o „instanță” (în sensul articolului 267 TFUE). Cu toate acestea, în cazul în care registrul în cauză ar documenta cauze în materie de mediu pendinte în fața acelei instanțe, o cerere de acces la informații cu privire la numele din respectivele dosare în temeiul Directivei 2003/4 ar fi respinsă pentru motivul că acest organism a acționat pe baza „capacității judiciare”, chiar dacă organismul nu îndeplinește criteriile „Dorsch”.

28 Hotărârea din 6 februarie 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comisia (T-485/18, EU:T:2020:35, punctul 42 și jurisprudența citată).

29 Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia (T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctul 91).

30 Hotărârea din 8 februarie 2018, POA/Comisia (T-74/16, nepublicată, EU:T:2018:75, punctul 107).

31 Hotărârea din 20 septembrie 2019, Dehousse/Curtea de Justiție a Uniunii Europene (T-433/17, EU:T:2019:632, punctul 97).

32 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (JO 2016, L 119, p. 1).

33 A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, punctele 23-34).

34 Astfel cum a stabilit Curtea pentru prima dată în Hotărârea din 22 decembrie 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, punctul 35).

35 Astfel cum a fost aplicată de Curte în Hotărârea Flachglas activităților ministerului în cauză. A se vedea punctul 59 din prezentele concluzii.

36 Hotărârea din 16 decembrie 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punctul 57 și jurisprudența citată).

85. În cele din urmă, există într-adevăr probabilitatea ca stabilirea a ceea ce este „judiciar” să rămână o apreciere mai degrabă intuitivă³⁷: orice element care ține de soluționarea imparțială a litigiilor este de natură judiciară și, prin urmare, nu intră sub incidența articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4.

86. Actele judiciare dintr-un dosar judiciar, colaționarea, administrarea, utilizarea și păstrarea acestora constituie, în opinia noastră, o parte clară a procedurii judiciare, respectiv a activității judiciare. În mod firesc, pregătirea actelor judiciare va presupune desfășurarea într-o anumită măsură de activități administrative. Totuși, aceste sarcini nu sunt de natură administrativă. Ele sunt intrinsec legate de un anumit litigiu și de soluționarea acestuia.

87. În al doilea rând, revenind la problema definiției generale, trebuie menționate două elemente: pe de o parte, în ceea ce privește instanțele, natura „juridică” a activităților lor constituie regula, în timp ce activitățile „administrative” constituie excepția. Pe de altă parte, definiția noțiunilor de la articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4 ține de definiția domeniului de aplicare al unui instrument, iar nu de o excepție care trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte.

88. Aceste elemente implică în primul rând că, în ipoteza în care instituția în cauză este o instanță, norma implicită este aceea că probabil acționează pe baza capacității judiciare, cu excepția cazului în care se stabilește că activitatea specifică în cauză este de fapt de natură administrativă. În al doilea rând, ambele noțiuni trebuie interpretate în mod rezonabil: sau, mai degrabă, în cazul în care un element ar trebui interpretat în mod restrictiv, atunci acesta ar fi capacitatea administrativă a instanțelor, întrucât aceasta constituie de fapt excepția. Toate acestea țin însă de stabilirea a ceea ce constituie „funcții [administrative publice] în conformitate cu legislația internă” în sensul articolului 2 punctul 2 litera (b) din Directiva 2003/4.

89. În încercarea de a stabili care dintre activitățile unei instanțe se încadrează într-o noțiune sau în alta, de obicei, dar nu întotdeauna, regula generală ar putea fi aceea de a avea în vedere persoana care ia decizia în numele instituției. De exemplu, un judecător care pronunță o hotărâre se poate considera că acționează pe baza „capacității judiciare”. Dimpotrivă, este posibil ca administratorul instalațiilor instanței ori o altă persoană căreia îi este atribuită sarcina de a semna un contract de instalare de panouri solare pe acoperișul clădirilor instanței să îndeplinească „funcții [administrative publice] [...] legate de mediu”.

90. În al treilea rând și pentru motive similare, raționamentul „temporal” enunțat în Hotărârea Flachglas, invocat de reclamantă și de Comisie, nu poate fi pur și simplu transpus în speță. Astfel, după cum am explicat la punctul 62 din prezentele concluzii, acest raționament a fost dezvoltat în contextul unei instituții care intră în mod clar în domeniul de aplicare al Directivei 2003/4, în timp ce instanțele care acționează pe baza capacității judiciare nu intră în același domeniu de aplicare. În Hotărârea Flachglas, raționamentul temporal era pe deplin justificat în ceea ce privește durata unei excepții; în speță, este vorba despre o chestiune legată de definiție. În plus, în Hotărârea Flachglas, limitarea era necesară pentru a asigura concilierea dintre principiul democrației participative, comun tradițiilor statelor membre și consacrat la articolul 10 alineatul (3) prima teză TUE³⁸, cu posibilitatea de a împiedica *efectiv* buna funcționare a procedurii legislative³⁹.

³⁷ Poate totuși un alt tip de intuiție decât cea sugerată de criteriul enunțat judecătorul Curții Supreme de Justiție a Statelor Unite ale Americii, domnul Potter Stewart, cu privire la modul de depistare a materialelor obscene: „Le recunosc când le văd”. A se vedea *Jacobellis v. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

³⁸ A se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, *ClientEarth/Comisia* (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 84 și jurisprudența citată).

³⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 43).

91. Contrar jurisprudenței cu privire la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, această apreciere nu se modifică odată ce procedura este finalizată⁴⁰. Excepția stabilită de acest regulament are legătură cu durata unui *litigiu* („procedură jurisdicțională”), în timp ce derogarea prevăzută de Directiva 2003/4 are legătură cu durata unei *activități* („funcții [administrative publice]”, pe de o parte, sau exercitarea unei „capacități judiciare”, pe de altă parte). În principiu, un organism sau o instituție care acționează, de altfel, pe baza unei capacități judiciare nu încetează să acționeze în această capacitate doar ca urmare a trecerii timpului. Grosimea stratului de praf de pe un dosar judiciar, pentru a spune astfel, nu face respectivul dosar mai puțin „judiciar”. Puterea judecătorească nu își schimbă funcțiile și nu încetează să acționeze în calitate de putere judecătorească în anumite momente. Potrivit avocatei generale Sharpston, activitatea pe care o desfășoară pe baza acestei capacități „nu începe și nu se sfârșește niciodată”⁴¹.

92. În orice caz, pe lângă argumentele de natură normativă referitoare la motivele pentru care argumentul „temporal” nu se poate aplica activității puterii judecătorești, această concluzie este susținută și de argumente de natură mai operațională. Într-adevăr, astfel cum arată instanța de trimitere, se pare că este cert că „faza activă a procedurilor” ar putea beneficia de derogarea privind „capacitatea judiciară”. Cu toate acestea, demarcația ar trebui făcută înainte, între și după? Instanța de trimitere arată că, în temeiul dreptului irlandez, emiterea unor decizii definitive și expirarea termenului de introducere a unei căi de atac sau emiterea unor decizii definitive în cadrul oricărei căi de atac declarate nu reprezintă în mod necesar încheierea definitivă a procedurii relevante în fața instanțelor irlandeze. Ce norme ar trebui să se aplice în acest caz procedurii de primire a dosarului, verificării caracterului complet al dosarului și altor sarcini administrative care nu indică încă caracterul „activ” al procedurii? Această fază implică într-o mai mică măsură o activitate desfășurată pe baza „capacității judiciare”? Ce se întâmplă în cazul unei suspendări a procedurii în cursul examinării cauzei? De asemenea, odată finalizată hotărârea, există în mod firesc un anumit termen în care este pregătită publicarea sa. Nimic nu ar justifica aplicarea în speță a dispozițiilor referitoare la accesul la documente conținute în Convenția de la Aarhus sau în Directiva 2003/4. Astfel, în ce fază încetează „capacitatea judiciară” a organismului chemat să se pronunțe în cauză?

93. Toate aceste considerații scot încă o dată în evidență problemele care apar în încercarea de a înlocui definiția inițială a domeniului de aplicare al unui instrument, care ar trebui să fie stabil și într-o anumită măsură permanent pe plan instituțional, astfel cum se întâmplă în cazul definiției care figurează la articolul 2 punctul 2 primul paragraf din Directiva 2003/4, cu logica unei derogări temporale introduse cu scop de clarificare sau ca excepție de la al doilea paragraf al acestei dispoziții.

94. În acest stadiu ar putea fi adăugate două ultime considerații generale.

95. În primul rând, în termeni de obiective, nu înțelegem cum scopul de creștere a participării democratice în domeniul mediului, invocat în mai multe rânduri de reclamantă, s-ar aplica în aceeași măsură în privința puterii judecătorești. Astfel cum subliniază Irlanda, puterea judecătorească prezintă, în general, un grad de legitimitate diferit față de cel al altor ramuri ale puterii statului. În cadrul unei proceduri contradictorii, parametrii creșterii legitimității nu sunt legați de acordarea unui acces cât mai larg posibil la dosarul judiciar. Dimpotrivă, ele derivă dintr-un discurs juridic critic la care s-a asistat, după caz, în timpul unei ședințe publice și care a fost delimitat în cadrul hotărârii. Directiva 2003/4 nu a avut nicidecum ca intenție modificarea discursului contradictoriu care se află în centrul unei proceduri judiciare.

40 A se vedea Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 130 și 131).

41 Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punctul 73).

96. În al doilea rând, nu considerăm nici că Directiva 2003/4 sau Convenția de la Aarhus în acest sens au fost menite să impună pentru simpla posibilă deținere a unor documente referitoare la mediu obligația nelimitată de a le furniza. Dacă aceasta ar fi situația, orice serviciu informatic al unei autorități publice sau al oricărui terț, inclusiv probabil chiar organismele naționale de securitate, ar avea obligația de a furniza, la cerere, „informațiile despre mediu” aflate în posesia lor, sub singura rezervă a excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Convenția de la Aarhus și în Directiva 2003/4, fără a avea însă niciun rol în procesul decizional subiacent la care se referă aceste informații. Aceasta ar goli de sens însuși obiectivul unei participări crescute a publicului la luarea deciziilor *în domeniul mediului*⁴². Într-adevăr, dat fiind că autoritatea administrativă este cea care adoptă decizia, nu este clar cum accesul la informațiile despre mediu care ar putea fi cuprinse în actele judiciare ar putea avansa respectivul proces⁴³. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât furnizarea limitată a accesului ar conduce la un anumit dezechilibru în materie de informare *în rândul „publicului”*⁴⁴. În consecință, „informațiile despre mediu”, presupunând că există efectiv, trebuie ori să provină de la autoritatea publică aflată în centrul procesului decizional, ori să fie cuprinse în motivarea unei hotărâri publice a instanțelor.

C. Prezenta cauză

97. Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor precedente din prezentele concluzii, instanțele acționează în mod implicit pe baza capacității judiciare, cu excepția cazului în care exercită, în ceea ce privește o anumită activitate, funcții administrative publice în sensul articolului 2 punctul 2 primul paragraf litera (b) din Directiva 2003/4. Per *a contrario*, pentru toate activitățile desfășurate pe baza capacității judiciare, aceste organisme sau instituții sunt excluse din domeniul de aplicare al acestei directive.

98. Acesta este răspunsul general. Particularitatea prezentei cauze este însă că, deși este posibil ca cererea de acces a reclamantei să fi fost depusă la High Court (Înalta Curte), în virtutea structurii instituționale a puterii judecătorești irlandeze, Serviciul Instanțelor este cel care era în posesia documentelor în cauză⁴⁵.

99. Prin urmare, este necesar să se revină⁴⁶ acum la această concepție structurală specifică și să se ridice problema dacă Serviciul Instanțelor, organism separat de instanțele naționale, ar putea intra sub incidența noțiunii de „autoritate publică” atunci când deține acte judiciare ale unor cauze finalizate.

100. Serviciul Instanțelor, pârâtul și Irlanda precizează că Serviciul Instanțelor este o entitate privată independentă înființată cu scopul păstrării și depozitării actelor judiciare pentru puterea judecătorească din Irlanda.

101. Deși aceasta este într-adevăr o chestiune de drept intern, din punctul de vedere al structurii sale instituționale, Serviciul Instanțelor, o *entitate privată* în temeiul dreptului irlandez, nu pare să facă parte din „guvern sau altă administrație publică” în sensul articolului 2 punctul 2 primul paragraf litera (a) din Directiva 2003/4. Întrucât nici funcțiile sale nu sunt de natură a echivala cu „funcții

42 A se vedea considerentul (1) al Directivei 2003/4 și considerentele Convenției de la Aarhus.

43 A se vedea Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 40).

44 A se vedea în acest sens considerentul (7) al Directivei 2003/4. Aceste considerații se aplică în orice situație în care ar putea fi afectate procedurilor desfășurate de autoritățile publice în sensul articolului 4 litera (a) din Convenția de la Aarhus și al articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4.

45 A se vedea punctele 12 și 13 din prezentele concluzii.

46 A se vedea mai sus punctele 22-25 din prezentele concluzii.

[administrative publice] în conformitate cu legislația internă”⁴⁷, în sensul jurisprudenței⁴⁸, acesta pare să nu intre nici sub incidența definiției de la articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (b). Acesta este situația la nivel instituțional; în ceea ce privește funcția specifică, răspunsul este, așadar, legat în mod logic de natura activității de gestionare a dosarelor judiciare.

102. Astfel, nu rămâne de analizat decât articolul 2 punctul 2 primul paragraf litera (c) din Directiva 2003/4, care se referă la „orice alte persoane [...] juridice cu responsabilități sau funcții publice sau care furnizează servicii publice legate de mediu și care se află sub controlul unui organism sau al unei persoane care intră sub incidența literei (a) sau (b)”.

103. În esență, această din urmă dispoziție urmărește reglementarea situației persoanelor fizice sau juridice care exercită funcții publice sub controlul unui organism public sau al unei instituții publice. Astfel, persoanele vizate la literele (a) și (b) ale acestei dispoziții nu se pot „sustrage” din domeniul de aplicare al Directivei 2003/4 prin delegarea funcțiilor lor administrative publice unei alte entități, fie ea și privată.

104. Pentru claritate, nu există niciun indiciu și nici nu dorim să insinuăm că aceasta a fost intenția Irlandei la momentul înființării Serviciului Instanțelor. Alegerea locului de depozitare a dosarelor judiciare aferente cauzelor în curs sau finalizate intră în totalitate în sfera de competență a sistemelor naționale ale statelor membre. Nu dorim decât să explicăm faptul că a treia opțiune prevăzută de legiuitor se referă la „delegări” către terți, privați sau publici, pentru a încadra delegarea de activitate.

105. Cu toate acestea, fundamental este faptul că, pentru a intra sub incidența literei (c), „comitentul” și „activitățile” sale trebuie să intre ele însele sub incidența articolului 2 punctul 2 primul paragraf literele (a) și (b) din Directiva 2003/4. În definitiv, sursa autorității „prepusului” trebuie să se afle la comitent pentru ca acesta să fie acoperit de litera (c) menționată.

106. Astfel cum am explicat la punctele precedente din prezentele concluzii, instanțele nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2003/4 decât dacă acționează pe baza unei capacități administrative. Activitatea de păstrare a actelor judiciare și de gestionare a dosarelor judiciare nu are în mod clar legătură cu capacitatea administrativă, ci este de natură judiciară. Astfel, în măsura în care acest lucru este stabilit, nici „comitentul”, în speță High Court (Înalta Curte), și nici prepusul său nu intră în domeniul de aplicare al acestei directive în ceea ce privește acest tip de activitate, în măsura în care natura acestei activități este menținută.

107. Aceasta pare să fie situația în speță. Astfel cum explică instanța de trimitere făcând referire la o jurisprudență amplă, la legislație, la norme și la orientări practice, Serviciul Instanțelor nu exercită nicio funcție autonomă în gestionarea și păstrarea dosarului judiciar. Își desfășoară activitatea exclusiv în numele și sub supravegherea puterii judecătorești⁴⁹. În acest sens, el nu își poate exercita activitățile într-un mod care să interfereze cu activitatea instanțelor⁵⁰. O astfel de supraveghere nu încetează în momentul încheierii procedurii⁵¹. Din informațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că, deși în mod formal este un organism separat, Serviciul Instanțelor funcționează foarte similar cu un departament intern de depozitare sau cu un registru care aparține aceleiași structuri instituționale precum o instanță. Activitățile sale de depozitare, arhivare și gestionare a actelor judiciare în sine nu intră, în orice caz, în domeniul de aplicare al directivei.

47 Cel puțin din perspectiva interpretării dreptului intern de către pârât în cauza CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service, p. 3.

48 Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 49 și jurisprudența citată).

49 Astfel cum a explicat pârâtul în decizia sa pronunțată în cauza CEI/15/0008, An Taisce și The Courts Service), p. 5 și 6. A se vedea de asemenea judecătorul Baker în Hotărârea BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v. The Courts Service și alții [2017] 2 I.R. 243, punctele 68 și 71.

50 Astfel cum pare să fie prevăzut la articolul 9 din Courts Service Act 1998.

51 A se vedea cauza CEI/15/0008 An Taisce și The Courts Service, p. 6.

108. Astfel, în concluzie, relevantă este natura activității desfășurate, și nu neapărat structura instituțională exactă într-un stat membru. În caz contrar, aplicabilitatea Directivei 2003/4 ar depinde mai degrabă de divizarea structurală formală a locului în care sunt păstrate fizic și gestionate dosarele. Este inutil să adăugăm că, în afara riscului de incitare la o anumită configurare strategică a structurilor instituționale naționale, o asemenea abordare nu ar răspunde nici cerinței de uniformitate în interpretarea și în aplicarea Directivei 2003/4 și a Convenției de la Aarhus⁵².

D. Un post-scriptum

109. În sfârșit, contrar celor susținute de reclamantă și de Comisie, concluzia de mai sus nu face imposibil accesul la informațiile privind mediul, cu condiția ca astfel de informații să fie într-adevăr cuprinse în dosarul judiciar. Aceasta nu face decât să demonstreze că instrumentul individual invocat de reclamantă nu este mijlocul adecvat pentru un astfel de acces. Respectivul instrument nu reglementează tipul de acces solicitat de reclamantă. Aceasta nu înseamnă însă, în mod natural, că nu mai pot fi utilizate căile disponibile în mod obișnuit pentru un astfel de acces.

110. În primul rând, există normele naționale privind accesul la dosare și la acte judiciare. Cu siguranță, nu este de competența noastră să comentăm cu privire la aceste norme, însă s-a afirmat că administrarea justiției în mod deschis constituie un principiu de drept (constituțional) irlandez⁵³. Într-adevăr, astfel cum au explicat intervenientele în prezenta cauză, în jurisprudența irlandeză există divergențe în ceea ce privește măsura în care terții pot solicita accesul la documente în cadrul acestei proceduri. Or, aceasta este o chestiune de drept național care trebuie soluționată exclusiv de instanțele irlandeze. Din punctul de vedere al dreptului Uniunii, acest aspect nu constituie nicidecum un factor care trebuie luat în considerare în cadrul interpretării Directivei 2003/4.

111. În al doilea rând, autoritatea administrativă națională care a adoptat decizia atacată/deciziile atacate ulterior în fața instanțelor naționale rămâne, în mod firesc, ea însăși supusă normelor privind accesul la „informațiile despre mediu” din Directiva 2003/4, astfel cum au fost transpuse în Regulamentele AIE. În ceea ce privește decizia care se află la originea Hotărârii Balz și Anor v. An Bord Pleanála, înțelegem că aceasta ar fi fost emisă fie de consiliul local al comitatului Cork (în calitate de autoritate locală în materie de amenajare a teritoriului), fie de An Bord Pleanála (în calitate de autoritate însărcinată cu soluționarea contestațiilor). Deși stabilirea acestui aspect revine în mod firesc instanțelor naționale, se poate presupune că aceste instituții pot intra sub incidența definițiilor care figurează la articolul 2 punctul 2 litera (a) și, respectiv, la articolul 2 punctul 2 litera (b) din Directiva 2003/4.

112. În privința acestui din urmă aspect, nu dorim să sugerăm că legislațiile statelor membre ar trebui să încerce să preia situația nesatisfăcătoare care există, în opinia noastră, în dreptul Uniunii, respectiv situația în care particularii sunt direcționați către o parte instituțională la procedura judiciară pentru a obține acces la elemente din dosarul judiciar⁵⁴. Cu toate acestea, în situații precum cea din speță, o cerere de acces la informații despre mediu referitoare la luarea deciziilor în domeniul mediului poate fi de fapt depusă la instituțiile care iau efectiv deciziile în materie de amenajare a teritoriului și deciziile de soluționare a contestațiilor. Tocmai acesta, cel puțin în viziunea noastră poate neîndreptățit de îngustă asupra procesului, a fost obiectivul urmărit de Directiva 2003/4 și de Convenția de la Aarhus: posibilitatea particularilor de a obține informații și, prin urmare, de a influența procesul decizional *în etapa* în care acest proces de luare a deciziilor are loc efectiv.

52 Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punctul 50).

53 A se vedea în această privință de exemplu judecătorul Hogan în Hotărârea Allied Irish Bank plc v. Tracey (nr. 2), [2013] IEHC 242, punctele 21-23.

54 A se vedea Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punctele 54 și 55).

113. Suntem în continuare de părere că, în general, nu există niciun motiv pentru a refuza accesul la un dosar *oricărei* persoane interesate de *cauze finalizate*, cu excepția situației în care există, într-un caz individual, motive clare și imperative care se opun unei astfel de furnizări a informațiilor⁵⁵. O astfel de deschidere din partea puterii judecătorești consolidează legitimitatea generală a instanțelor și îmbunătățește calitatea justiției⁵⁶.

114. Cu toate acestea, un principiu la fel de important este cel al competenței atribuite și al imperativului interpretării unui text în limitele a ceea ce ar putea însemna în mod rezonabil. Interpretată în acest mod, Directiva 2003/4 nu cuprinde, în opinia noastră, nicio dispoziție cu privire la accesul la dosarele judiciare. Aceasta este o chestiune de drept național. Dreptul Uniunii ar putea într-adevăr să prevadă la un moment dat un astfel de acces. Cu toate acestea, până la acel moment, impunerea unei modificări a legislației sau practicii naționale privind actele aferente cauzelor finalizate printr-o extindere nefirească a legislației Uniunii, care este concepută pentru un alt scop, poate că nu reprezintă cea mai bună modalitate de a proceda, în mod cert nu pentru această Curte.

V. Concluzii

115. Propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de High Court (Înalta Curte, Irlanda) după cum urmează:

Articolul 2 punctul 2 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că controlul accesului la actele judiciare, indiferent dacă este efectuat de o instanță, și anume un organism care face parte în mod oficial din puterea judecătorească, sau de o entitate privată înființată în același scop și care acționează în numele și sub controlul puterii judecătorești, este o activitate care nu intră în sub incidența acestei dispoziții.

⁵⁵ Pentru o analiză detaliată, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Comisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

⁵⁶ *Ibidem*, punctele 93-104 și 118-142.