



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 3 december 2020¹

Mål C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
mot
Commissioner for Environmental Information,
ytterligare deltagare i förfarandet:
The Courts Service of Ireland

(begäran om förhandsavgörande från High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Tillgång till miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter – Århuskonventionen – Direktiv 2003/4/EG – Begreppet handla i egenskap av dömande myndighet”

I. Inledning

1. Friends of the Irish Environment Ltd är en icke-statlig organisation. Denna organisation har begärt tillgång för tredje part till domstolshandlingar i ett avslutat mål som gällde beviljande av projekteringstillstånd för uppförande av vindkraftverk i grevskapet Cork (Irland). Denna begäran avslogs. I beslutet om avslag angavs att den institution som innehade domstolshandlingarna, vilken enligt nationell rätt var Courts Service of Ireland (domstolstjänsten, Irland), innehade dessa på rättsväsendets vägnar i ”egenskap av dömande myndighet”. När den handlade i denna egenskap utgjorde denna institution inte en ”offentlig myndighet” i den mening som avses i direktiv 2003/4/EG.²

2. Det är mot denna bakgrund som High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) vill veta vilket tillämpningsområde som begreppet egenskap av dömande myndighet har för att kunna definiera begreppet offentlig myndighet i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. På ett vidare plan ställs frågan i vilken utsträckning som domstolar omfattas av de skyldigheter som åläggs i detta direktiv, och därmed även av de skyldigheter som åläggs genom Århuskonventionen, att på begäran ge allmänheten tillgång till miljöinformation?

¹ Originalspråk: engelska.

² Europaparlaments och rådets direktiv av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

3. Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) är en internationell konvention avsedd att ge allmänheten rättigheter och ålägger parterna och deras myndigheter skyldigheter beträffande tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Den undertecknades av dåvarande Europeiska gemenskapen år 1998 och godkändes därefter genom rådets beslut 2005/370/EG.³

4. I ingressen till konventionen anges bland annat följande:

”som därmed syftar till att gynna ansvarstagande och öppenhet i beslutsprocesser och att stärka allmänhetens stöd för beslut om miljön,

som erkänner att det är önskvärt med öppenhet i all statlig verksamhet och som uppmanar de lagstiftande organen att tillämpa principerna i denna konvention i sina förfaranden,”

5. I artikel 2 i Århuskonventionen definieras termen myndighet som

”a) statlig eller annan offentlig förvaltning,

b) fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell rätt, inbegripet särskilda uppgifter, verksamheter eller tjänster som rör miljön,

c) fysiska eller juridiska personer som har offentligt ansvar eller offentliga uppgifter eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett organ eller en person som avses i a eller b,

d) institutioner i sådana regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17 och som är parter i denna konvention.

Beteckningen myndighet omfattar inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.”

B. Unionsrätt

6. Direktiv 2003/4 ersatte rådets direktiv 90/313/EEG⁴ i syfte att anpassa unionslagstiftningen till Århuskonventionen och undanröja skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning i fråga om tillgång till miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter.⁵

³ Rådets beslut av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallat Århusbeslutet).

⁴ Rådets direktiv av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, 1990, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233).

⁵ Skälen 6 och 7 i direktiv 2003/4/EG.

7. Enligt artikel 1 i direktiv 2003/4, är syftena med direktivet för det första att ”garantera rätt till tillgång till sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter och att ange de grundläggande förutsättningarna och villkoren samt förfaranden som i praktiken skall tillämpas för utövandet av denna rätt” samt för det andra ”att såsom en självklarhet se till att miljöinformation successivt görs tillgänglig för, eller sprids till, allmänheten för att säkerställa största möjliga systematiska tillgång till och spridning av miljöinformation till allmänheten”.

8. Enligt artikel 2.2 i direktivet avses med

”offentlig myndighet

- a) statlig eller annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå,
- b) fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag, inklusive särskilda uppdrag, verksamheter eller tjänster som rör miljön, och
- c) fysiska eller juridiska personer med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter, eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett sådant organ eller en sådan person som anges i a eller b ovan.

Medlemsstaterna kan föreskriva att denna definition inte skall omfatta organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet. Om en medlemsstats konstitutionella ordning, vid den tidpunkt då detta direktiv antas, inte innehåller några bestämmelser om ett prövningsförfarande i den mening som avses i artikel 6 får medlemsstaten föreskriva att dessa organ eller institutioner inte skall omfattas av denna definition.”

C. Nationell rätt

9. Genom EG-förordningarna (om tillgång till miljöinformation) 2007–2018 (S.I. nr 133 från år 2007 och S.I. nr 309 från år 2018) (nedan kallade AIE-förordningarna) införlivas bestämmelserna i direktiv 2003/4 med irländsk lagstiftning. I sak införlivas artikel 2.2 i direktivet genom regulation 3.1 i de irländska EG-förordningarna.

10. Enligt regulation 3.2 i AIE-förordningarna utesluter Irland från definitionen av ”offentlig myndighet” ”alla organ när dessa handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet”.

III. De faktiska omständigheterna, förfarandet i det nationella målet och tolkningsfrågan

11. Den 25 februari 2016 meddelade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) dom i målet *Balz & Heubach mot An Bord Pleanala* ([2016] IEHC 134]). Målet gällde ett överklagande av ett offentligt organs beslut att beviljaprojekteringstillstånd för uppförande av vindkraftverk i grevskapet Cork (Irland).

12. Den 9 juli 2016 tillskrev Friends of the Irish Environment (nedan kallad klaganden) Central Office of the High Court (huvudkontoret på Förvaltningsöverdomstolen) för att få tillgång till kopior av samtliga parter yrkanden och genmälen, edsvurna utsagor, bevismaterial och skriftliga inlagor samt fullkomna beslut i målet (nedan kallade domstolshandlingarna). Begäran framställdes i enlighet med Århuskonventionen, direktiv 2003/4 och AIE-förordningarna. Vid den tidpunkt då denna begäran ställdes var inget överklagande av domen i målet *Balz & Heubach mot An Bord Pleanala* under handläggning.

13. Förvaltningen av Central Office of the High Court (huvudkontoret på Förvaltningsöverdomstolen) är anförtrodd en domstolstjänsteman som utses av Courts Service of Ireland (domstolstjänsten) (nedan kallad Courts Service). Efter samråd med ordföranden för High Court (Förvaltningsöverdomstolen) avlog Courts Service klagandens begäran den 13 juli 2016. Denna myndighet grundade beslutet bland annat på att AIE-förordningarna inte omfattade ”domstolsförfaranden eller rättsliga handlingar som gets in i domstolsförfaranden”.

14. Den 18 juli 2016 begärde klaganden att Courts Service skulle ompröva sitt beslut. Eftersom inget svar mottagits inom fastställd tid var klagande berättigad att överklaga till Commissioner for Environmental Information (kommissionären med ansvar för miljöinformation) (nedan kallad motparten). Klaganden ingav sitt överklagande den 15 september 2016.

15. Den 19 juni 2017 tillskrev motparten klaganden och förklarade att ett beslut redan hade fattats i ett liknande ärende (ärende CEI/15/0008 *An Taisce & The Courts Service*). Motparten framhöll att varje ärende ska prövas i sak och begärde att klaganden skulle ange skäl som skulle kunna motivera ett annat beslut i fråga om dess begäran att få tillgång till domstolshandlingarna i målet *Balz & Heubach mot An Bord Pleanála*.

16. I svarsskrivelse av den 26 juli 2017 framförde klaganden sina skäl för att vidhålla överklagandet.

17. Den 31 juli 2017 ogillade motparten överklagandet. Motparten konstaterade att Courts Service på rättsväsendets vägnar innehar de begärda handlingarna, inbegripet handlingar i avslutade förfaranden, i egenskap av ”dömande myndighet”. Courts Service var därmed inte en ”offentlig myndighet” i den mening som avses i regulation 3.1 i AIE-förordningarna.

18. Klaganden har överklagat detta beslut till High Court (Förvaltningsöverdomstolen). Klaganden anser att undantaget för organ eller institutioner som handlar i egenskap av ”dömande myndighet”, i enlighet med vad som anges i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, vilket har införlivats med irländsk rätt genom regulation 3.1 i AIE-förordningarna, inte omfattar handlingar från avslutade mål.

19. På grund av tveksamhet i fråga om rätt tolkning av artikel 2.2 i direktiv 2003/4 har High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Ska utövandet av kontroll över tillgången till domstolshandlingar i samband med ett förfarande där slutlig dom har meddelats, tidsfristen för överklagande har löpt ut och inget överklagande och inga ytterligare ansökningar är under handläggning, men ytterligare ansökningar kan göras under särskilda omständigheter, anses vara att handla i ’egenskap av dömande ... myndighet’ i den mening som avses i artikel 2.2 i [direktiv 2003/4]?”

20. Klaganden, motparten, Courts Service, Irland och den polska regeringen samt Europeiska kommissionen inkom med skriftliga yttranden. Dessa parter yttrade sig även muntligen vid förhandlingen som hölls den 16 september 2020.

IV. Bedömning

21. Detta förslag till avgörande är strukturerat enligt följande: Jag kommer att börja med tillämpningsområdet för artikel 2.2 i direktiv 2003/4 (A). Därefter kommer jag att ta upp frågeställningen avseende när en ”offentlig myndighet” handlar i ”egenskap av dömande myndighet” (B). Mot bakgrund av detta kommer jag att behandla den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen (C). Slutligen kommer jag att redovisa ett antal kommentarer i fråga om det vidare sammanhanget (D).

22. Förevarande mål gäller ett ganska specifikt organ i en medlemsstat: Courts Service of Ireland (domstolstjänsten, Irland). Detta organ har i sitt yttrande till domstolen beskrivit sig själv som en "juridisk person med ett ansvarsområde som är helt fristående och åtskilt" från Irlands domstolar. Dess verksamhet inbegriper förvaring, arkivering och handhavande av domstolshandlingar från (pågående eller avslutade) ärenden.

23. Det förhållandet att förevarande mål avser en inte helt vanlig institutionell struktur i en medlemsstat, inom vilken de nationella domstolarna biträds av ett privaträttsligt organ som inrättats för ett visst särskilt syfte, får inte avleda uppmärksamheten från det förhållandet att den fråga som väckts är av övergripande karaktär. Handhavandet av domstolshandlingar, i anhängiga eller avslutade mål, kan i de olika medlemsstaterna tilldelas olika organ, vilket omfattar allt ifrån direkt handhavande och förvaring av handlingarna hos domstolen själv till en centraliserad administrering av handlingarna inom andra institutioner. Dessa andra institutioner kan i sin tur variera från justitieministeriet eller National Council of the Judiciary (nationella domstolsrådet) till andra särskilda organ eller institutioner. Det kan också förekomma en institutionell behörighet som är beroende av vilken status dossieren har, varvid anhängiga ärenden handhas av domstolarna själva medan avslutade ärenden efter viss förfluten tid överförs till en central förvaring.

24. Handhavandet av domstolshandlingar kan med andra ord vara mycket mångfacetterat. Det skulle därför vara oklokt att behandla förevarande mål och de frågor som detta väcker genom en ingående och teknisk behandling av vilken status som Courts Service har (vilket huvudsakligen rör nationell lagstiftning) och dess särskilda ställning inom det nationella rättsväsendet. Denna fråga är faktiskt sekundär.

25. Den primära fråga som behöver behandlas i förevarande mål är nämligen vad som inom strukturen i direktiv 2003/4 utgör handhavande av domstolshandlingar (särskilt verksamhetens art och karaktär), samt huruvida utförandet av denna uppgift kan betecknas som handlande i egenskap av dömande myndighet, *oberoende av vilket specifikt organ* som utför denna uppgift i medlemsstaten. I denna fråga döljer sig emellertid en annan fråga: Hur förhåller sig förtydligandet (eller undantaget) i fråga om i "egenskap av dömande myndighet" i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 till den huvudsakliga delen av definitionen av "offentlig myndighet" i leden a–c i det första stycket i denna bestämmelse? Vilka organ eller vilka delar av medlemsstaternas strukturer ska omfattas av direktiv 2003/4? När man kommit så långt har man nått det verkligt avgörande inslaget i förevarande mål: Är domstolar "offentliga myndigheter" i den mening som avses i artikel 2.2 i nämnda direktiv, dvs. kan de omfattas av skyldigheten att bereda tillgång till "miljöinformation" i enlighet med artiklarna 1 och 3 i direktiv 2003/4?

26. Det är nödvändigt att plocka isär denna definitionsmissiga matrjosjka ("ryska gumma") precis så som man skulle göra med varje annan rysk dockfigur, det vill säga skikt för skikt, vilket jag nu ska ge mig in på.

A. Tillämpningsområdet för artikel 2.2 i direktiv 2003/4

27. I artikel 2.2 i direktiv 2003/4 definieras "offentlig myndighet". I första stycke anges i leden a och b de statliga organ och institutioner som ska omfattas av de skyldigheter som åligger "offentliga myndigheter". Dessa avser begreppet statlig förvaltning i led a, och personer "som har offentliga förvaltningsuppgifter ... som rör miljön" i led b. I led c innehåller direktivet en "restklausul" för "fysiska eller juridiska personer ... under överinseende av ett sådant organ eller en sådan person" som anges i a eller b ovan.

28. Strukturen i denna definition i första stycket är sålunda en positiv förteckning över enheter. Denna förteckning efterföljs av ett andra stycke i vars första mening det anges ett undantag från direktivets tillämpningsområde för organ eller institutioner som handlar i "egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet". Organ och institutioner som handlar i sådan egenskap kan då enligt andra meningen, under visa förhållanden, också undantas från tillämpningsområdet för direktivets bestämmelser om prövningsförfarande.

29. Samtliga parter i förfarandet i det nationella målet är eniga om att kontrollen över domstolshandlingarna under medför en "egenskap av dömande myndighet". Så länge en rättegångsdossier förblir "öppen" är domstolarna undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2003/4.

30. Den omtvistade frågan gäller huruvida domstolshandlingarna efter det att slutliga beslut har meddelats och alla möjligheter till överklagande har uttömts, innehas av Courts Service i dess "egenskap av dömande myndighet". Om så är fallet omfattas dessa handlingar inte av tillämpningsområdet för direktiv 2003/4.

31. Med hänvisning till domstolens dom i målet Flachglas⁶ anför klaganden att begreppet offentlig myndighet i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 i princip ska anses omfatta samtliga statliga organ eller institutioner, förutsatt att sådan statlig verksamhet utövas vid den tidpunkt då en begäran om tillgång inges. Med andra ord har första meningen i andra stycket enligt denna tolkning företräde framför alla strukturella definitioner i första stycket. Klaganden anser att all verksamhet som ett organ eller en institution utför i "egenskap av dömande myndighet" har en tidsmässig begränsning, i så måtto att organ eller institutioner endast kan anses vara undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2003/4 så länge som de faktiskt kan anses handla i en sådan egenskap. Kommissionen delar i stort denna ståndpunkt men rekommenderar att individuella framställningar om tillgång till information ska "bedömas från fall till fall".

32. Motparten, Courts Service, Irland och den polska regeringen förordar en tolkning som i huvudsak utgör ett närmast "institutionellt" synsätt i fråga om definitionen av det berörda organet. De menar att första stycket och första meningen i andra stycket måste tolkas tillsammans med den institutionella definitionen i första stycket. Enligt denna definition ska domstolarna således i sin egenskap av institutioner alltid vara undantagna från första stycket och därmed från tillämpningsområdet för direktiv 2003/4, eftersom de alltid handlar i "egenskap av dömande myndighet".

33. Även om detta inte uttryckligen har tagits upp av någon av parterna i förfarandet finns det även en tredje möjlighet, som något nyanserar det institutionella synsättet. Detta är en tolkning som gör det möjligt att direkt, på grundval av första meningen i det andra stycket, klassificera alla eventuella slutsatser i fråga om den institutionella beteckningen i första stycket utifrån det berörda organets särskilda verksamhet vid den aktuella tidpunkten. Detta synsätt skulle sålunda kunna betecknas som huvudsakligen institutionellt med viss funktionell anpassning eller korrigering.

34. Det förefaller därmed finnas tre alternativ för tolkningen av begreppet egenskap av dömande myndighet i första meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, som därmed även är tillämpliga på alla definitionerna i artikel 2.2 i direktivet: i) "rent funktionell tolkning", ii) "huvudsakligen institutionell tolkning" och iii) "institutionell tolkning med viss funktionell korrigering" av begreppet.

6 Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:2012:71).

35. För ett kunna föreslå vilket av dessa tre synsätt som bör väljas måste ett antal i logiskt hänseende föregående punkter tas upp. För det första, exakt vilket förhållande råder mellan första och andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 (1)? Denna fråga kräver en bedömning av logiken och strukturen i första stycket innan ett undantag låter sig göras för verksamhet som utförs av organ eller institutioner i "egenskap av dömande myndighet" enligt andra stycket (2). Efter detta är det nödvändigt att i detalj analysera domen i målet Flachglas,⁷ som samtliga parter åberopar till stöd för sina (olika) tolkningar av begreppet egenskap av dömande myndighet (3). Först då kan jag övergå till en behandling av de tre möjliga tolkningarna av begreppet egenskap av dömande myndighet i direktiv 2003/4 (4).

1. Förhållandet mellan första och andra stycket

36. I sina inlagor inriktar sig samtliga parter i förevarande förfarande ingående på tolkningen av begreppet egenskap av dömande myndighet. Detta är definitivt förstäligt, eftersom detta begrepp också lyfts fram i den fråga som ställts av den hänskjutande domstolen. Begreppet egenskap av dömande myndighet är emellertid endast en del av den vidare definition av "offentlig myndighet" i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. Det tjänar som utmärkande egenskap, förtydligande eller kanske till och med som undantag i andra stycket i bestämmelsen. Det blir nu nödvändigt att först ta upp det mindre uppenbara förhållandet mellan första och andra stycket i direktivets artikel 2.2.

37. Det måste inledningsvis bringas klarhet i förhållandet mellan första meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 och andra meningen i detta stycke. Den första meningen i andra stycket är inplacerad i slutet av en punkt som innehåller definitionen offentlig myndighet och särskilt hänför sig till första stycket för att förklara sitt tillämpningsområde. Andra meningen i samma stycke hänför sig i sin tur till den första meningen i stycket för att avgränsa tillämpningsområdet för undantag från prövningsförfarandet i artikel 6 i direktivet. Vad som inte framgår av den berörda bestämmelsen är hur dessa två meningar ska tolkas: Ska de tolkas var för sig i förhållande till tillämpningsområdet för första stycket? Eller måste de två meningarna, så som klaganden anförde vid förhandlingen, tolkas tillsammans i syfte att fastställa en omfattande (och bestämd) innebörd av andra stycket?

38. Det tycks mig som att dessa båda meningar i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 ska tolkas oberoende av varandra.

39. Utöver att de två meningarna i andra stycket hänför sig till samma organ eller institutioner finns det ingen förbindelse eller annat samband mellan de båda meningarna som gör att de ska tolkas tillsammans. De avser, och är tillämpliga på, skilda situationer. Dessutom har domstolen redan klarlagt att andra meningen varken syftar till att begränsa eller begränsar den möjlighet som ges till medlemsstaterna i den första meningen, det vill säga att undanta organ och institutioner som "handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet" från tillämpningsområdet för direktiv 2003/4.⁸ Denna andra mening var närmast avsedd att behandla den särskilda situationen för vissa nationella myndigheter vars beslut, vid den tidpunkt då direktiv 2003/4 antogs, enligt gällande nationell lagstiftning inte kunde bli föremål för prövning i enlighet med vad som krävdes i direktivet. Som Irland bekräftade vid förhandlingen, vilket det dock ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, uppkommer ingen sådan situation för denna medlemsstat.

⁷ Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

⁸ Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 48).

40. När nu den inre uppbyggnaden av andra stycket har klarlagts blir det nödvändigt att analysera förhållandet mellan första meningen i andra stycket (beteckningen "egenskap av dömande myndighet") och första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. Utifrån den plats i systematiken som första meningen i andra stycket har är det uppenbart att dess verkan är avhängig av hur första stycket tillämpas. Det innebär att kravet för att betecknas som "offentlig myndighet" enligt definitionen i första stycket logiskt sett kommer *före* frågan huruvida denna "offentliga myndighet" omfattas av det undantag som det hänvisas till i första meningen i andra stycket.

41. Det är därför nödvändigt att klargöra logiken och strukturen i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. Om domstolar inte omfattas av definitionen av en "offentlig myndighet" i den mening som avses i första stycket i den bestämmelsen blir när allt kommer omkring all eventuell kvalificerande eller tvingande verkan av andra stycket på denna definition diskutabel.

2. Är domstolar "offentliga myndigheter" i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2003/4?

42. Klaganden och kommissionen anser att domstolarna (i en medlemsstat) omfattas av definitionen "offentlig myndighet" i den mening som avses i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4.

43. Det bör redan från början framhållas att Århuskonventionen numera utgör en integrerad del av unionens rättsordning, trots att direktiv 2003/4 kanske inte kunde betraktas som ett fullvärdigt införlivande av Århuskonventionen vid den tidpunkt då direktivet antogs, eftersom direktivet föregick Europeiska unionens godkännande av Århuskonventionen år 2005.⁹ Domstolen har sålunda förklarat att medlagstiftarna avsåg att se till att direktiv 2003/4 "blev förenligt" med Århuskonventionen.¹⁰ Följaktligen ska Århuskonventionens lydelse och syfte beaktas vid tolkningen av direktiv 2003/4.¹¹

44. I förevarande mål innebär detta att artikel 2.2 i direktiv 2003/4 ska tolkas i ljuset av artikel 2.2 i Århuskonventionen. I båda bestämmelserna fastställs en definition av "offentlig myndighet". De avgränsar därmed båda sitt tillämpningsområde på liknande sätt. Vid ett närmare betraktande framgår dock att de till viss del gör detta i olika grad.

45. I led a i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 anges "statlig eller annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå". I motsats till detta anges i led a i artikel 2.2 i Århuskonventionen "statlig eller annan offentlig förvaltning". Skälet till denna skillnad i ordalydelsen framgår inte av texten eller av förarbetena till dessa instrument.

46. Däremot är led b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 och i Århuskonventionen i den engelskspråkiga versionen nästan duplikat av varandra. I båda anges "fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag, inklusive särskilda uppdrag, verksamheter eller tjänster som rör miljön". Samma sak gäller vid en jämförelse mellan led c i de bägge instrumenten. Även där är båda i stort sett likalydande. I båda anges "fysiska eller juridiska personer med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter, eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett sådant organ eller en sådan person som anges i a eller b". Med andra ord innehåller denna bestämmelse ett "förbud mot outsourcing".

47. Det bör för fullständighetens skull anges att det i den engelskspråkiga versionen finns två andra skillnader i fråga om tillämpningsområdet. För det första anges det i andra stycket i artikel 2.2 i Århuskonventionen att den positiva definition i den artikeln "[inte] omfattar ..." organ eller institutioner när de handlar i "egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet". Denna definition

⁹ Dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 30).

¹⁰ Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau/(C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Se även skäl 5 i direktiv 2003/4/EG samt den förklaring som är bifogad till Århusbeslutet.

¹¹ Dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

har med andra ord en *tvingande* karaktär. I första meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 används emellertid moduset *fakultativ* ("kan föreskriva"). Medlemsstaterna får sålunda möjlighet att inom sin nationella lagstiftning fastställa en begränsning av tillämpningsområdet. För det andra saknar andra meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktivet en motsvarighet i Århuskonventionen, något som dock inte är avgörande för förevarande mål.¹²

48. Hur påverkar allt detta frågan huruvida domstolar i egenskap av institutioner omfattas av något av de tre leden i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4?

49. Ingen av parterna har faktiskt tagit ställning till denna fråga. Vid förhandlingen placerade klaganden och kommissionen helt enkelt domstolar inom led a såsom ingående i tillämpningsområdet för "statlig förvaltning". Å andra sidan förklarade Courts Service att domstolar normalt inte utövar "statliga funktioner" i ordets traditionella bemärkelse och heller inte har "förvaltningsuppgifter ... som rör miljö" i den mening som avses i led b i första stycket i artikel 2.2 i direktivet. Utifrån att led c i samma bestämmelse dessutom omfattar alla personer "under överinseende" av en sådan myndighet som anges i led a eller b kan domstolar knappast omfattas därav.

50. Jag har svårt att tänka mig att "domstolar" omfattas av led a i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. Domstolar kan visserligen faktiskt i vissa ganska begränsade fall vara "juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag" i enlighet med led b i den bestämmelsen.

51. Å andra sidan kan begreppet statlig förvaltning i led a i första stycket i artikel 2.2 i Århuskonventionen i sig tolkas snävt så att det endast omfattar verkställande makt, i vid bemärkelse, men inte rättsväsendet och lagstiftningen. Om man emellertid i mindre mån skulle framhålla begreppet samhällsstyrning, som är en inneboende komponent i "statlig förvaltning", och tolkar detta i ljuset av ingressen till konventionen vad avser kravet om öppenhet "i all statlig verksamhet", skulle det kunna anföras att begreppet statlig förvaltning ska omfatta alla uppsättningar av principer och bestämmelser som anger hur en stat styrs.¹³ Om man väljer denna tolkning kan kanske Århuskonventionen, åtminstone vad gäller dess lydelse, tolkas som gällande alla offentliga myndigheter, inbegripet domstolar.

52. Å andra sidan är det svårt att tolka led a i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 i enlighet med dessa vidare följdverkningar av begreppet samhällsstyrning mot bakgrund av att "statlig förvaltning" i definitionen specifikt förbinds med "annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå". Vilken mening skulle det vara med att tillägga "statlig eller annan offentlig förvaltning" om "statlig förvaltning" ska tolkas så, att den redan innefattar all statsmakt? Den andra kategorin "annan offentlig förvaltning, inbegripet offentliga rådgivande organ på nationell, regional eller lokal nivå" blir då helt överflödiga. I "The Aarhus Convention: An Implementation Guide" förbinds på liknande sätt begreppet statlig förvaltning med "politisk makt".¹⁴

12 Så som det ingående förklaras i punkt 39 i förevarande förslag till avgörande.

13 Se också skäl 7 i förordning (EG) nr 1367/2006, som föreskriver att för Europeiska unionens institutioner organ ska tillämpa Århuskonventionen, och där det noteras att "[b]eteckningen myndigheter ... i Århuskonventionen [får] en vid definition" – Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).

14 Se "The Aarhus Convention: An Implementation Guide", s. 47. I fråga om status för denna, se dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38).

53. Till detta kommer dessutom att det blir svårt att, ställt mot syftena med Århuskonventionen, föreställa sig en tolkning av led a i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 som går längre än beslutsprocesser på politisk (och administrativ) nivå, om en större tonvikt läggs vid konventionens inriktning på "öppenhet i beslutsprocesser" och EU-domstolens tolkning av detta begrepp på så sätt, att det endast gäller för "förvaltningsmyndigheter".¹⁵ Även om det kan godtas att led a i första stycket i artikel 2.2 är tillämpligt på domstolarnas administrativa verksamhet, är det desto svårare att tolka det ledet som att det även omfattar domstolarna själva.

54. I stället anser jag att led b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 möjliggör en mer flexibel tolkning. Det ledet var avsett att omfatta "fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag, inklusive särskilda uppdrag, verksamheter eller tjänster som rör miljön". Användningen av ordet "inklusive" anger att den person som utövar sådana funktioner inte nödvändigtvis måste vara verksam på miljöområdet.¹⁶ Det kan vara fallet men det finns inget krav på detta. Förvisso förknippas oftast "offentliga förvaltningsuppgifter" med rutinmässigt utövande av statliga befogenheter snarare än med tvistlösning inom en stats rättsväsen. Beroende på hur rättsväsendet är uppbyggt inom en medlemsstats kan det förekomma situationer där domstolarna utför sådan verksamhet tillsammans med ett organ eller en institution, som även om organet eller institutionen ur ett institutionellt perspektiv betecknas som domstol, faktiskt inte utövar någon domstolsfunktion avseende en viss särskild verksamhet.¹⁷

55. Som helhet antar jag att det övergripande syftet med Århuskonventionen och andemeningen i denna bör begränsa kreativiteten i fråga om tolkningen av definitionen av "offentlig myndighet". Om instrumentets övergripande syfte är att öka deltagandet och ansvarstagande från allmänhetens sida i beslutsprocesser *på miljöområdet* (i enlighet med ingressen till Århuskonventionen) bör detta instrument logiskt sett täcka in de slag av organ eller institutioner inom vilka sådant beslutsfattande faktiskt sker. Detta sker i princip och sett ur ett teoretiskt perspektiv på det institutionella planet, varken i det tidigare ledet, inom lagstiftningen (där bestämmelserna för beslutsprocesserna utformas), eller i det senare ledet, vid en rättslig prövning (där lagenligheten av ett fattat beslut kan prövas och, om brister upptäcks, ärendet i normalfallet återförvisas till den offentliga myndigheten så att den kan fatta ett nytt beslut).

56. Om det dock krävs en kategorisering anser jag att det är led b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 som väger tyngst. Särskilt är detta fallet vid jämförelse med den mer restriktiva lydelsen i led a i samma bestämmelse. Jag är inte övertygad om att vare sig klaganden eller kommissionen har framfört tillräckligt stark argumentation för att besvara frågan huruvida första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 faktiskt var avsett att inbegripa medlemsstaternas domstolar bland "offentliga myndigheter". Jag är dock beredd att medge att institutioner som över sin huvudingång har ordet "domstol" uppsatt inom vissa av sina verksamheter faktiskt kan "ha offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag".

57. Vad tillför andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, vilken hittills endast tolkats med utgångspunkt i första stycket i den bestämmelsen, till denna bild? Eftersom alla parter hänvisar till domen i målet Flachglas för att fastställa innebörden av det andra stycket och i synnerhet begreppet egenskap av dömande myndighet, är det först nödvändigt att ingående analysera den domen.

15 Se dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 40).

16 Se även "Aarhus Convention: An Implementation Guide", s. 46.

17 Se, exempelvis, dom av den 27 april 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, punkt 17).

3. Domen i målet Flachglas

58. Bakgrunden till domstolens dom i målet Flachglas är som följer. Den tyska lagstiftaren återopade första meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 för att i sin nationella lagstiftning fastställa att federala *ministerier*, då dessa handlar inom ett lagstiftningsförfarande, inte måste utlämna miljöinformation som rör detta förfarande. Domstolen ombads att kontrollera denna tillämpning i tysk lag och i vilken utsträckning ett sådant ministerium kunde undantas från tillämpningsområdet för rätten till tillgång till miljöinformation som stadgas i direktiv 2003/4.

59. Domstolen ansåg att sammanhanget, ändamålet och syftena med både Århuskonventionen och direktiv 2003/4 gav belägg för att dessa instrument var avsedda att hänvisa till "offentliga myndigheter" endast i den utsträckning som dessa handlar i egenskap av förvaltningsmyndigheter, vilka som en del av sin verksamhet innehar miljöinformation.¹⁸ Detta följer av andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, eftersom syftet med första meningen i den bestämmelsen, jämfört med Århuskonventionen, var att tillåta medlemsstaterna att från tillämpningsområdet för "offentliga myndigheter" undanta organ eller institutioner som handlar i egenskap av "dömande eller lagstiftande myndighet".¹⁹ För att beakta mångfalden av de förfaranden som ligger till grund för den specifika arten av medlemsstaternas lagstiftande och dömande organ,²⁰ måste detta undantag från de allmänna bestämmelserna om tillgång tolkas "funktionellt".²¹

60. I fråga om undantaget i tysk lagstiftning för ett ministerium som deltar i lagstiftningsförfarandet, skulle detta funktionellt sett upphöra "när ärendet avslutas". Vid denna tidpunkt skulle undantaget från principen om rätt till tillgång till "miljöinformation" i artikel 1 i direktivet inte längre vara berättigat.²²

61. Klaganden och kommissionen anser att den sistnämnda tidsmässiga faktorn bör läsas korsvis mot undantaget för utövande i "egenskap av dömande myndighet". Enkelt uttryckt har de anfört att "lagstiftare är lagstiftare endast så länge som lagstiftningsförfarandet pågår", och således ska "domstolar vara domstolar endast så länge som ett ärende är under behandling".

62. I detta resonemang bortses det dock från en ganska viktig faktisk omständighet i målet Flachglas. Det berörda federala ministeriet var avgjort en "offentlig myndighet" i den mening som avses i definitionen i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 vid den tidpunkt då begäran om information ingavs. Den *institutionella* aspekten av definitionen var tydligt uppfylld. Det var endast genom undantaget i fråga om "lagstiftande myndighet" som ministeriet temporärt kunde "undantas" från det tillämpningsområdet. Ett organ som tydligt befann sig "inom tillämpningsområdet" tilläts sålunda att befinna sig "utanför tillämpningsområdet", och den fråga som uppkom var "hur länge" detta kunde pågå. Det var i detta sammanhang som EU-domstolen pekade på den "funktionella tolkningen" av första meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktivet, eftersom ministeriet vid den tidpunkten handlade i "egenskap av lagstiftande myndighet", och inte som "förvaltningsmyndighet".²³

63. Det är denna "dubbla identitet" eller "tudelade status" hos ministeriet som domstolen sökte erkänna. Det vill säga att ett organ *i strukturellt hänseende* kunde betraktas som en del av den verkställande makten och därmed omfattas av direktiv 2003/4, medan det *i funktionellt hänseende* bedriver verksamhet som ingår i det skyddade "lagstiftningsförfarandet" och ligger utanför direktivets tillämpningsområde. Enkelt uttryckt förklarades det i domen i målet Flachglas huvudsakligen att det som "omfattas institutionellt" temporärt kunde "uteslutas funktionellt".

18 Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkterna 40 och 48).

19 Ibid., punkterna 40–42.

20 Ibid., punkterna 44, 49 och 50.

21 Ibid., punkt 49.

22 Ibid., punkterna 55 och 56.

23 Ibid., punkterna 40 och 49.

64. Som klaganden och kommissionen anför är det emellertid en helt annan sak att tolka begreppet offentlig myndighet i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 (och faktiskt även i Århuskonventionen) i sig som ett krav på en "funktionell tolkning" oberoende av det berörda organets "strukturella" art. Att anamma den tolkningen skulle innebära att den uttryckliga förteckningen avseende definitioner i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 inte beaktades. Det skulle begränsa varje bedömning enligt denna bestämmelse till en tillämpning av ett enda kriterium avseende "funktionalitet", vilket skulle innebära att endast ett villkor skulle behöva uppfyllas för att nå fram till den definitiva slutsatsen i fråga om vilken status den berörda institutionen eller det berörda organet har. Med andra ord skulle första meningen i andra stycket tillämpas på exakt motsatt sätt i förhållande till hur det tillämpades i domen i målet Flachglas: den skulle med andra ord inte medge ett tidsmässigt, funktionsrelaterat undantag utan i stället införa en radikal institutionell utvidgning av tillämpningsområdet för direktiv 2003/4.

65. Sammanfattningsvis förklarade inte domstolen i domen i målet Flachglas, så som jag ser det, att hela definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 endast är "funktionell", och att den institutionella dimensionen i första stycket i den bestämmelsen inte ska beaktas. Denna dimension av definitionen var helt enkelt inte relevant för det målet, eftersom ett ministerium helt uppenbart är en "offentlig myndighet" i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. Den funktionella tillämpningen av undantaget för en lagstiftande myndighet kom endast till användning i en andra fas, för att temporärt undanta vad som annars skulle "omfattas", men inte i den första fasen för att definiera vad som i första hand skulle omfattas av definitionen.

4. Alternativen

66. Tolkade i sitt rätta sammanhang ger således varken domen i målet Flachglas eller, egentligen, lydelsen i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 någon grund för ett "rent funktionellt" synsätt, vilket förespråkats av klaganden och kommissionen i enlighet med vad som angetts i punkt 31 i förevarande förslag till avgörande. Första meningen i andra stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 kan inte tolkas som att det väger tyngre än den "strukturella" definition i första stycket.

67. Därmed återstår de två alternativ som anges i punkterna 32 och 33 i förevarande förslag till avgörande: "institutionellt" eller "institutionellt med viss funktionell korrigerings". Skulle domstolar kunna inbegripas i den första delen av definitionen, det vill säga som "offentliga myndigheter" enligt något av leden i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4? Skillnaden är inte rent kosmetisk: Om domstolar inte i första hand inbegrips "i strukturellt hänseende" i något av leden i första stycket, skulle de inte behöva uteslutas "i funktionellt hänseende" genom det andra stycket.

68. Den praktiska skillnaden mellan de två synsätten är att domstolar enligt ett "institutionellt" synsätt alltid såsom institutioner skulle undantas från tillämpningsområdet för direktiv 2003/4. Enligt synsättet "institutionellt med viss funktionell korrigerings" skulle den funktion som utövas av en domstol vara av betydelse redan när den definieras i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4.

69. Enligt det senare synsättet skulle således, om begreppet offentliga förvaltningsuppgifter i led b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 (och i Århuskonventionen) tolkas i vid bemärkelse så att det omfattar domstolar, dessa institutioner endast omfattas av tillämpningsområdet i direktiv 2003/4 om de *inte* utöver sin vanliga roll som domstol. Med andra ord skulle de omfattas av direktivet endast om de har "offentliga förvaltningsuppgifter". Dessa organ skulle emellertid i så fall även anses ha "tudelad status", på så vis att de ibland kan omfattas av direktivets tillämpningsområde, när de utför offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag.

70. Generellt sett förefaller det senare synsättet vara att föredra.

71. För det första gör ett "institutionellt synsätt med viss funktionell korrigering" att medlemsstaternas institutionella mångfald kan ses ur ett flexibelt perspektiv. Man erkänner därmed den mångfald av olika funktioner som domstolar kan utöva inom vissa nationella ordningar, och detta innebär därmed att medlemsstaternas domstolar kan inbegripas i direktivets tillämpningsområde i fråga om samtliga "administrativa beslut" som dessa organ fattar. Det skyddar också det rättsliga förfarandet genom att hålla all verksamhet som domstolar utövar i sin egenskap av dömande organ utanför detta tillämpningsområde,²⁴ eftersom denna funktion helt enkelt inte är densamma som att utföra "förvaltningsuppgifter".

72. Till skillnad från det synsätt som framförts av motparten, Courts Service, Irland och den polska regeringen styrs för det andra, ett sådant synsätt inte av de formella strukturmässiga definitionerna i medlemsstaternas nationella lagstiftning, vilka eventuellt inte till fullo täcker in de berörda organens verksamhet. Därmed erkänns den praktiska verkligheten att vissa institutioner som i strukturellt hänseende benämns domstolar ibland, med tanke på en del av deras verksamhet, faktiskt utför "offentliga förvaltningsuppgifter", inbegripet sådana som har samband med miljön, i den mening som avses i led b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4.

73. För att belysa ovannämnda förhållande kan man tänka sig en situation, där en domstol beslutar att den för sin egen verksamhet ska uppföra en byggnad, till exempel ett höghus. Vid ett byggnadsarbete av denna omfattning måste sannolikt ett antal miljökrav beaktas. En sådan verksamhet omfattas inte av verksamhet som utförs i "egenskap av dömande myndighet" utan den är av administrativart, och kan som sådan jämföras med en "offentlig förvaltningsuppgift ... som rör miljön". Detta kan också föra med sig en skyldighet att tillmötesgå alla framställningar om tillgång till handlingar i enlighet med direktiv 2003/4, liksom att uppfylla eventuella tillkommande skyldigheter till följd av detta direktiv.

74. Allt detta är förvisso avhängigt av det exakta institutionella ramverket i en medlemsstat. Det kan, rent tekniskt, vara så att det inte är domstolen som uppför den nya anläggningen utan i stället ett ministerium eller en annan offentlig myndighet som agerar på dess vägnar. Om man emellertid antar att det är domstolen som i egenskap av juridisk person uppför den nya anläggningen kan den faktiskt för denna *särskilda verksamhet* bli anmodad att utlämna "miljöinformation" som har samband med byggnadsarbetet eftersom den handlar i egenskap av administrativmyndighet.

75. För det tredje beaktas genom ett sådant synsätt den vida formuleringen i definitionen av en "offentlig myndighet" samtidigt som det innebär en rimlig tolkning i överensstämmelse med logiken och andemeningen i Århuskonventionen. Det synsättet uppmuntrar således till och säkerställer deltagande från allmänhetens sida i situationer där beslut som rör miljön *faktiskt* fattas.

5. Preliminär slutsats

76. Sammanfattningsvis bör inte definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 tolkas rent "funktionellt" och inte heller rent "institutionellt". I stället föreslår jag en *institutionell definition med viss funktionell korrigering*.

77. Detta innebär i sak att domstolar eller en medlemsstats rättsväsen är *undantagna* från tillämpningsområdet för definitionen i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, *såvida inte* ett rättsligt organ faktiskt utför offentliga förvaltningsuppgifter, mest sannolikt enligt led b i denna bestämmelse.

²⁴ Se, för en liknande diskussion om artikel 15.3 FEUF, mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, punkterna 52–64).

78. Denna bedömning följer dock redan av i uppdelningen mellan ”förvaltningsuppgifter” (i motsats till ”domstolsfunktioner”) i led b i första stycket i artikel 2.2. Beteckningen ”egenskap av dömande ... myndighet” i andra stycket i samma bestämmelse skulle härvid som bäst bekräfta det resultat som redan nåtts men, i motsats till situationen i målet Flachglas, inte medföra ett annat undantag. Enkelt uttryckt behöver inte det som redan (stadigvarande) inte omfattas på nytt undantas (temporärt).

B. Domstolsakter och dömande verksamhet

79. Denna slutsats leder fram till en annan uppsättning frågor. Den första frågan gäller gränsdragningen mellan verksamhet med ”domstolskaraktär” och verksamhet som utövas i ”egenskap av administrativ myndighet”. Innehas eller hanteras domstolshandlingar alltid av ett organ i dess egenskap av dömande myndighet? Den andra frågan gäller hur denna gränsdragning generellt bör tolkas, varvid det särskilt behöver klargöras vad som ingår i domstolarnas standarduppgifter, det vill säga vad som är regel och vad som är undantag. Den tredje frågan gäller tidens inverkan på tillgången till handlingar.

80. När är, för det första, en funktion *domstolsmässig*? Varken ”offentliga förvaltningsuppgifter” eller, för den skull, ”egenskap av dömande myndighet” definieras i direktiv 2003/4 eller i Århuskonventionen. Dessa instrument ger heller ingen förklaring i fråga om lagstiftarens avsikt med åtskillnaden mellan funktioner som utövas i ”egenskap av administrativ myndighet”²⁵ och funktioner som utövas i ”egenskap av dömande myndighet”.²⁶

81. Viss vägledning i fråga om nämnda åtskillnad kan förvisso hämtas från andra områden inom (EU-)rätten, som området för tillgång till handlingar. I förordning (EG) 1049/2001²⁷ har uteslutandet av ”handlingar som upprättats” av kommissionen ”enbart med avseende på ett rättsligt förfarande” tolkats så att detta endast omfattar handlingar som har ”en relevant koppling” till en anhängiggjord tvist vid en nationell domstol eller vid unionsdomstolarna,²⁸ såvida inte dessa handlingar har upprättats i samband med ett ”rent administrativt ärende”.²⁹ Begreppet rent administrativa ärenden har i sin tur ansetts omfatta överlämnande av handlingar utanför domstolsförfaranden³⁰ samt arbetsdokument.³¹

82. Liknande begrepp förekommer i förordning (EU) 2016/679.³² Denna förordning innehåller ett antal undantag från dess tillämpningsområde och anger att databehandling är laglig för ”domstolar som handlar i egenskap av dömande myndighet”. Behandling av vissa kategorier av personuppgifter, bland annat känsliga uppgifter, är således tillåten om ”[b]ehandlingen är nödvändig ... som en del av domstolarnas dömande verksamhet” (artikel 9.2 f i förordningen). Likaså måste ett dataskyddsbud alltid utses när behandlingen genomförs av en myndighet eller ett offentligt organ, ”förutom när detta sker som en del av domstolarnas dömande verksamhet” (artikel 37.1 a i förordningen). På samma sätt

25 Enligt domstolens tolkning i dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 46).

26 Trots att det i nämnda ”Implementation Guide” utan närmare förklaring på kryptiskt sätt anges att undantaget krävs ”på grund av att karaktären i sådana beslutsprocesser skiljer sig från många andra slag av beslutsprocesser”. ”Aarhus Convention: An Implementation Guide”, s. 49.

27 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43)

28 Dom av den 6 februari 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/kommissionen (T-485/18, EU:T:2020:35, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

29 Dom av den 6 juli 2006, Franchet och Byk/kommissionen (de förenade målen T-391/03 och T-70/04, EU:T:2006:190, punkt 91).

30 Dom av den 8 februari 2018, POA/kommissionen (T-74/16, ej publicerad, EU:T:2018:75, punkt 107).

31 Dom av den 20 september 2019, Dehousse/Europeiska unionens domstol (T-433/17, EU:T:2019:632, punkt 97).

32 Europaparlamentets och rådets förordning av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

är tillsynsmyndigheter som ska övervaka tillämpningen av förordning 2016/679 inte behöriga att utöva tillsyn över "domstolar" som "i sin dömande verksamhet" behandlar personuppgifter (artikel 55.3 i förordningen). Dessa exempel visar tydligt att samma verksamhet skulle falla inom den förordningens tillämpningsområde om den utövas i "egenskap av administrativ myndighet".

83. Den polska regeringen har framfört att ytterligare vägledning kan härledas ur rättspraxis i fråga om "Dorsch-kriterierna" och definitionen av vad som utgör en "domstol" i den mening som avses i artikel 267 FEUF.³³ Domstolens praxis på detta område ger visserligen en omfattande och användbar samling av exempel på administrativ karaktär i så måtto att den berör de institutionella kriterierna för uppfyllande av kraven i artikel 267 FEUF. Den vägledning som dessa domar kan ge är emellertid ganska vag, eftersom den logik som låg till grund för Århuskonventionen och direktiv 2003/4, baseras på en allmän princip om tillgång till miljöinformation,³⁴ oberoende av vilka institutioner som har utsetts inom medlemsstaternas nationella ordningar, vilken tar fasta på den *verksamhet* som handhavandet av "miljöinformation" faller inom.³⁵ Denna ofrånkomliga koppling till det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) i stället för det institutionella tillämpningsområdet (*ratione institutionis*) kan därför medföra fler undantag för vissa verksamheter än vad som är avsett med ett kriterium som endast gäller den berörda verksamheten.

84. Domen i målet *Cartesio* kan belysa denna punkt. Domstolen ansåg i denna dom att en domstol inte anses utöva dömande verksamhet när den som registerförande domstol fattar administrativa beslut i samband med detta.³⁶ Med andra ord är detta organ inte en "domstol" (i den mening som avses i artikel 267 FEUF). Om det berörda registret emellertid hade innefattat ärenden som rör miljö vilka var anhängiggjorda vid domstolen, skulle en begäran om tillgång till information om dessa mål inte beviljas enligt direktiv 2003/4 på grund av att nämnda organ handlar i "egenskap av dömande myndighet", trots att samma organ alltjämt inte uppfyller "Dorsch-kriterierna".

85. Vad som i slutändan är "domstolsmässigt" förblir troligen en ganska intuitiv³⁷ bedömning, där allt som hör samman med opartisk tvistlösning till sin natur är domstolsmässigt och sålunda inte omfattas av artikel 2.2 i direktiv 2003/4.

86. Domstolshandlingar inom en domstolsakt ingår, vad jag kan se, i fråga om sammanställning, handhavande, användning och förvaring helt uppenbart i det rättsliga förfarandet och domstolsverksamheten. En viss mängd administrativt arbete kommer självfallet att ingå i utarbetandet av domstolshandlingar. Dessa uppgifter är emellertid inte av administrativ art. De är till sin natur förbundna med en viss tvist och lösningen av denna.

87. För det andra är det, för att återgå till frågan om en övergripande definition, värt att notera följande två inslag: å ena sidan att "domstolsmässig" karaktär är regel i fråga om domstolars verksamhet medan "administrativ" karaktär utgör ett undantag. Å andra sidan gäller begreppsdefinitionen i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4 definition av ett tillämpningsområde för ett instrument, och inte ett undantag som måste tolkas snävt.

33 Se dom av den 17 september 1997, *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, punkterna 23–34).

34 Första gången fastställt av domstolen i domen av den 22 december 2010, *Ville de Lyon* (C-524/09, EU:C:2010:822, punkt 35).

35 I enlighet med vad domstolen tillämpade i domen i målet *Flachglas* i fråga om det berörda ministeriets verksamhet. Se punkt 59 i förevarande förslag till avgörande.

36 Dom av den 16 december 2008, *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

37 Med kanske ett annat slag av intuition än den som angetts av Förenta staternas högsta domstol, nämligen domare *Stewarts* tröskelvärdestest för konstaterande av vad som utgör obscen material: "Jag vet när jag ser". Se domen *Jacobellis mot Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

88. Dessa faktorer innebär för det första att om en institution agerar som domstol handlar den sannolikt normalt i egenskap av dömande myndighet, såvida det inte har fastställts att den ifrågavarande specifika verksamheten egentligen är av administrativ art. Båda begreppen ska för det andra tolkas på rimligt sätt, eller snarare så, att om något måste tolkas snävt är det domstolarnas egenskap av administrativa myndigheter, eftersom det faktiskt är detta som utgör ett undantag. Emellertid är allt detta bara till för att med avseende på artikel 2.2 b i direktiv 2003/4 definiera vad som är "offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag".

89. När man söker fastställa vilka verksamheter inom en domstol som hör till vilket begrepp kan en tumregel sannolikt vanligtvis, men inte alltid, vara att utgå från vilken person som fattar beslut på institutionens vägnar. Som exempel kan anföras en domare som meddelar dom, och som således kan anses handla i egenskap av "dömande myndighet". Domstolens fastighetsförvaltare eller en annan person som har i uppgift att underteckna ett kontrakt om installation av solpaneler på taket av domstolsbyggnaderna utövar däremot sannolikt "offentliga förvaltningsuppgifter ... som rör miljön".

90. För det tredje, och av liknande skäl som ovan, är det "tidsmässiga" resonemanget i domen i målet Flachglas, vilket förts fram av klaganden och kommissionen, inte möjligt att tillämpa i förevarande fall. Som jag har förklarat i punkt 62 i förevarande förslag till avgörande utvecklades det resonemanget i samband med en institution som uppenbart omfattas av direktiv 2003/4, medan domstolar som handlar i egenskap av dömande myndighet inte omfattas av samma tillämpningsområde. I domen i målet Flachglas var det tidsmässiga resonemanget helt berättigat med hänsyn till varaktigheten av ett undantag medan det i förevarande mål gäller en definition. Vidare var begränsningen i domen i målet Flachglas nödvändig för att säkerställa att principen om deltagardemokrati, som är gemensam för medlemsstaternas traditioner och fastlagd i artikel 10.3 första meningen i EU-fördraget,³⁸ var förenlig med risken för att den *faktiskt* hindrar att lagstiftningsförfarandet sker på ett smidigt sätt.³⁹

91. I motsats till den rättspraxis som gäller artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ändras inte den bedömningen när förfarandet är avslutat.⁴⁰ Undantaget i denna förordning är kopplat till varaktigheten av en *rättstvist* ("domstolsförfaranden"), medan undantaget i direktiv 2003/4 är kopplat till varaktigheten av en *verksamhet* ("offentliga förvaltningsuppgifter", å ena sidan, eller handlande i "egenskap av dömande myndighet", å andra sidan). Ett organ eller en institution som annars handlar i egenskap av dömande myndighet upphör i princip inte därmed endast på grund av den tid som förflyter. Mängden damm som samlats på en rättegångsdossier gör, så att säga, inte att akten blir mindre "domstolsmässig". Rättsväsendet byter inte roll eller upphör att agera som rättsväsen vid vissa tidpunkter. Som generaladvokat Sharpston formulerade saken saknar verksamheten i denna egenskap "tidsmässigt ... början eller slut".⁴¹

92. Utöver de normativa argumenten för att "tidsmässiga" argument inte kan tillämpas på rättsväsendets arbete understryks i alla händelser denna slutsats också av mer operativa argument. Förvisso tycks det, som den hänskjutande domstolen konstaterar, vara allmänt vedertaget att den "aktiva fasen inom förfarandet" kan omfattas av undantaget för handlande i "egenskap av dömande myndighet". Men var ska gränsen dras, före, mitt i eller efter? Den hänskjutande domstolen förklarar att meddelandet av slutliga beslut och det förhållandet att fristen för att överklaga har löpt ut, eller meddelande av slutliga beslut i ett överklagande enligt irländsk lag inte nödvändigtvis utgör det definitiva avslutandet av ett visst förfarande vid irländska domstolar. Vilka bestämmelser gäller då i fråga om mottagande av ett ärende, kontroll av om dossieren är fullständig och andra administrativa uppgifter som ännu inte påvisar någon "aktiv" karaktär inom förfarandet? Är denna fas i lägre grad en

38 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

39 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 43).

40 Se dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 130 och 131).

41 Förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 73).

verksamhet som bedrivs i "egenskap av dömande myndighet"? Hur förhåller det sig vid en vilandeförklaring av förfarandet under behandlingen av ett ärende? När en dom väl har meddelats finns det likaså av naturliga skäl en viss tidsperiod under vilken publiceringen förbereds. Det finns inget skäl till att bestämmelserna om tillgång till handlingar i Århuskonventionen eller i direktiv 2003/4 skulle vara tillämpliga. I vilken fas upphör då det organ som har i uppgift att avgöra målet att handla i "egenskapen av dömande myndighet"?

93. Återigen understryker alla dessa överväganden problemen med att söka ersätta den ursprungliga definitionen av tillämpningsområdet för ett instrument, vilken ska ligga fast och i viss mån vara beständig på det institutionella planet, så som är fallet med definitionen i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, i vilken ett tidsmässigt avsteg införts som ett förtydligande eller undantag i andra stycket i denna bestämmelse.

94. I detta skede kan två slutliga allmänna överväganden läggas till.

95. För det första kan jag inte vad avser syftena förstå hur målet att främja demokratiskt deltagande i miljöfrågor, vilket upprepade gånger åberopats av klaganden, i samma grad skulle gälla för rättsväsendet. Som Irland påpekar uppvisar rättsväsendet normalt andra legitimerande åtaganden än statsmaktens övriga grenar. I ett förfarande mellan parter (*inter partes*) är parametrarna för ökad legitimitet inte förbundna med att bevilja vidast möjliga tillgång till rättegångsdossierna. I stället härrör de från en kritisk rättslig diskurs, som i förevarande fall bevittnats vid en offentlig förhandling och redovisats i domen. Direktiv 2003/4 var knappast avsedd att ändra diskursen mellan parterna (*inter partes*), vilken är central inom domstolsförfaranden.

96. För det andra tror jag inte heller att direktiv 2003/4, eller för den delen Århuskonventionen, var avsedd att innebära att ett eventuellt innehav av handlingar som rör miljön skulle omfattas av en obegränsad utlämningskyldighet. Om så var fallet skulle alla IT-avdelningar inom offentliga myndigheter, eller varje tredje part, inbegripet kanske även nationella säkerhetsorgan, på begäran vara skyldiga att utlämna "miljöinformation" som de förfogar över, med förbehåll endast för undantagen i artikel 4 i Århuskonventionen och direktiv 2003/4, utan att dock på något sätt vara inbegripna i de underliggande beslutsprocesser som denna information härrör från. Detta skulle också förta själva syftet med ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut *som rör miljön*.⁴² Mot bakgrund av att det är den administrativa myndigheten som fattar beslutet är det oklart hur tillgång till den miljöinformation som kan finnas i domstolshandlingar skulle kunna föra detta förfarande framåt.⁴³ Detta gäller särskilt om man beaktar att en begränsad tillgång skulle medföra en viss obalans i fråga om information *inom* "allmänheten".⁴⁴ Följaktligen måste "miljöinformationen", om sådan faktiskt finns, antingen komma från den offentliga myndighet som står i centrum för beslutsprocesserna, eller ingå i motiveringen i domstolarnas offentliga domar.

C. Förevarande mål

97. Som det konstaterades i föregående avsnitt i förevarande förslag till avgörande handlar domstolar normalt i egenskap av dömande myndighet såvida de inte i fråga om en särskild verksamhet utför offentliga förvaltningsuppgifter i den mening som avses i led b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. I fråga om all verksamhet som utövas i egenskap av dömande myndighet ligger däremot dessa organ eller institutioner utanför direktivets tillämpningsområde.

42 Se skäl 1 i direktiv 2003/4 samt ingressen till Århuskonventionen.

43 Se dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 40).

44 Se, för ett liknande resonemang, skäl 7 i direktiv 2003/4. Dessa överväganden är tillämpliga före allt potentiellt inflytande på offentliga myndigheters förfaranden i den mening som avses i artikel 4 a i Århuskonventionen samt i artikel 4.2 i direktiv 2003/4.

98. Detta är ett generellt svar. Särdraget i förevarande mål är emellertid att klagandens begäran om tillgång kan ha inletts vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen) medan det egentligen var Courts Service som på grund av den institutionella strukturen inom det irländska rättsväsendet som innehade de berörda handlingarna.⁴⁵

99. Det kan här vara dags att återvända⁴⁶ till denna särskilda strukturella utformning och fråga sig om Courts Service, ett organ som är åtskilt från de nationella domstolarna, kan omfattas av definitionen av "offentlig myndighet" när denna innehar handlingarna från avslutade mål.

100. Courts Service, motparten och Irland förklarar att Courts Service är en fristående privat enhet som inrättats och ansvarar för underhåll och förvaring av domstolshandlingar för Irlands rättsväsende.

101. Trots att detta regleras i den nationella lagstiftningen förefaller Courts Service med utgångspunkt i organets institutionella struktur som *privat enhet* i enlighet med irländsk rätt, således inte ingå i "statlig eller annan offentlig förvaltning" i den mening som avses i led a i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4. Eftersom dess funktioner heller inte är att "fullgöra offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell lag",⁴⁷ i den mening som avses i rättspraxis,⁴⁸ förefaller denna enhet även falla utanför definitionen i led b i första stycket i artikel 2.2. Detta gäller på ett institutionellt plan; vad beträffa den särskilda funktionen är svaret logiskt sett förbundet med vilken karaktär som handhavande av domstolshandlingar har.

102. Kvar blir bara led c i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4, som omfattar "... juridiska personer med offentligt ansvar eller offentliga uppgifter, eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett sådant organ eller en sådan person som anges i a eller b".

103. Sistnämnda bestämmelse syftar främst till att täcka in situationen för fysiska och juridiska enheter som utför offentliga uppgifter under överinseende av ett offentligt organ eller en offentlig institution. Enheter som annars omfattas av leden a och b i den bestämmelsen kan inte "undslippa" att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/4 genom att delegera sina offentliga förvaltningsuppgifter till en annan enhet, inte ens om det är en privat sådan.

104. För att tala klarspråk finns det inget som tyder på att det var detta som Irland avsåg då landet inrättade Courts Service, vilket jag heller inte vill göra gällande. Frågan var man ska förvara domstolshandlingarna från pågående eller avslutade mål ankommer helt och hållet på medlemsstaternas nationella ordningar. Jag vill bara förtydliga att det tredje alternativ som lagstiftaren tillhandahåller, för att kunna kontrollera delegerad verksamhet, omfattar "delegering" till tredje part, oavsett om denna är privat eller offentlig.

105. Det grundläggande är emellertid att "huvudmannen" och dennes "verksamhet" själv måste omfattas av leden a och b i artikel 2.2 i första stycket i direktiv 2003/4 för att ombudet ska kunna omfattas av led c. "Ombudet" måste nämligen härleda sin befogenhet från huvudmannen för att omfattas.

45 Se punkterna 12 och 13 i förevarande förslag till avgörande.

46 Se ovan, punkterna 22–25 i förevarande förslag till avgörande.

47 Åtminstone enligt den tolkning av den nationella lagstiftningen som gjordes av svaranden i mål CEI/15/0008, *An Taisce & The Courts Service*, s. 3.

48 Dom av den 19 december 2013, *Fish Legal och Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 49 och där angiven rättspraxis)*.

106. Som jag förklarar i de föregående avsnitten i förevarande förslag till avgörande omfattas domstolar inte av tillämpningsområdet för direktiv 2003/4 såvida de inte handlar i egenskap av administrativ myndighet. Förvar av domstolsakter och handhavande av domstolshandlingar hör tydligt inte till en egenskap av administrativ myndighet utan är till sin karaktär domstolsmässigt. I den mån detta har fastställts omfattas inte "huvudmannen", i detta fall High Court (Förvaltningsöverdomstolen) av tillämpningsområdet för detta direktiv, och heller inte dennes ombud för detta slag av verksamhet, under förutsättning att verksamhetens karaktär bibehålls.

107. Detta tycks här vara fallet. Som den hänskjutande domstolen förklarar med hänvisning till omfattande rättspraxis, lagstiftning, bestämmelser och praktiska riktlinjer utövar Courts Service ingen fristående funktion då den bevarar och innehar rättegångsdossierna. Detta organ utövar sin verksamhet uteslutande på rättsväsendets vägnar och under dess överinseende.⁴⁹ Det kan därvid inte utöva sin verksamhet på ett sätt som påverkar domstolarnas verksamhet.⁵⁰ Detta överinseende upphör inte när förfarandet avslutas.⁵¹ Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen tillhandahållit skiljer sig Courts Service uppgifter, trots att denna enhet formellt sett är ett separat organ, knappast från en intern avdelning för förvaring eller registerförande som ingår i samma institutionella struktur som en domstol. Härav följer att dess verksamhet med att förvara, arkivera och handha domstolshandlingar i alla händelser faller utanför direktivets tillämpningsområde.

108. Det är således sammanfattningsvis arten av den verksamhet som utövas och inte nödvändigtvis den exakta institutionella strukturen i en medlemsstat som är relevant. Tillämpningen av direktiv 2003/4 skulle annars bero på den ganska formella strukturella skillnaden i fråga om var handlingarna rent fysiskt förvaras och handhas. Utöver sin potential för att stimulera till viss strategisk utformning av nationella institutionella strukturer skulle självfallet ett sådant synsätt likaså knappast svara mot behovet av enhetlig tolkning och tillämpning av direktiv 2003/4 och Århuskonventionen.⁵²

D. Postskriptum

109. I motsats till vad klaganden och kommissionen anför omöjliggör slutligen inte ovan angivna slutsats tillgång till miljöinformation, förutsatt att sådan information faktiskt ingår i domstolsakten. Den visar bara att det individuella instrument som åberopas av klaganden inte är rätt väg att gå för sådan tillgång. Det instrumentet reglerar inte det slag av tillgång som efterfrågas av klaganden. Detta utesluter dock naturligtvis inte att de vägar som normalt står öppna för tillgång till handlingar inte längre skulle vara möjliga.

110. För det första finns det nationella bestämmelser om tillgång till domstolsakter och domstolsregister. Det är förvisso inte min sak att kommentera dessa bestämmelser, men det har förklarats att öppen rättskipning utgör en princip inom irländsk (konstitutionell) lagstiftning.⁵³ Som det förklarats av intervenienterna i detta mål kan visserligen irländsk rättspraxis skilja sig åt i fråga om i vilken utsträckning som utomstående kan begära tillgång till handlingar under förfarandet. Detta är emellertid ett ärende inom nationell lagstiftning som det uteslutande ankommer på de irländska domstolarna att finna lösning på. Ur ett unionsrättsligt perspektiv är detta knappast en faktor som behöver beaktas vid tolkning av direktiv 2003/4.

49 Som det förklarades av motparten i dennes beslut i målet CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service), s. 5 och 6. Se även J Baker i BPSG Limited trading as Stubbs Gazette mot The Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, punkterna 68 och 71.

50 Uppenbarligen fastställt i section 9 i Courts Service Act 1998 (lagen om domstolstjänsten av år 1998).

51 Se mål CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service, punkt 6.

52 Dom av den 14 februari 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 50).

53 Se i detta avseende till exempel J Hogans dom i målet Allied Irish Bank plc mot Tracey (Nr 2) [2013] IEHC 242, punkterna 21–23.

111. För det andra är självfallet den nationella förvaltningsmyndighet som fattade det/de omtvistade beslut som senare omprövades av nationella domstolar själv underkastad bestämmelserna om tillgång till "miljöinformation" i direktiv 2003/4, så som dessa har införlivats genom AIE-förordningarna. I fråga om det beslut som gav upphov till domen i målet Balz & Anor mot An Bord Pleanála förstår jag att detta fattades antingen av Cork County Council (i dess egenskap av lokal planeringsmyndighet) eller av An Bord Pleanála (i dess egenskap av kontrollorgan). Trots att det självfallet ankommer på de nationella domstolarna att bedöma detta är det rimligt att anta att dessa institutioner sannolikt omfattas av definitionerna i leden a och b i första stycket i artikel 2.2 i direktiv 2003/4.

112. Med sistnämnda punkt vill jag inte antyda att medlemsstaterna i sina lagar borde försöka återskapa den otillfredsställande situation som enligt min åsikt föreligger i unionslagstiftningen, varvid enskilda personer är hänvisade till en institutionell part i domstolsförandet för att erhålla tillgång till delar av en domstolsakt.⁵⁴ I situationer som den i förevarande mål går det dock faktiskt att inkomma med en begäran om tillgång till miljöinformation som rör beslutsprocesser i miljöfrågor till de institutioner som verkligen fattar besluten om planering och överprövning. Detta är, åtminstone i min kanske obefogat snäva syn på förfarandet, just det som direktiv 2003/4 och Århuskonventionen syftar till att uppnå; nämligen att medborgarna ska kunna erhålla information och därmed möjligen kunna påverka beslutsprocesserna *i den fas* där detta beslutsfattande faktiskt sker.

113. Jag anser alltså att det i allmänhet inte finns skäl att neka *någon som helst* intresserad person tillgång till en handling i *avslutade mål*, såvida det inte finns tydliga och tvingande skäl som talar emot en sådan utlämning i ett individuellt ärende.⁵⁵ En sådan öppenhet inom rättsväsendet förstärker domstolarnas övergripande legitimitet och förbättrar kvaliteten på rättsväsendet.⁵⁶

114. En lika viktig princip är emellertid principen om tilldelad behörighet och kravet på att tolka en lag inom ramarna för vad den rimligtvis avser. Tolkad på detta vis anges det enligt min åsikt inget i direktiv 2003/4 om tillgång till domstolsakter. Detta är en fråga för den nationella lagstiftningen. Kanske kan unionslagstiftningen någon gång faktiskt bereda sådan tillgång. Fram till dess är emellertid en frampressad ändring av den nationella lagstiftningen eller nationell praxis om tillgång till handlingarna i avslutade mål genom ett onaturligt tänjande av unionslagstiftningen, som är utformad för ett annat ändamål, kanske inte det bästa tillvägagångssättet, och avgjort inte för EU-domstolen.

V. Förslag till avgörande

115. Jag föreslår att EU-domstolen ska besvara den fråga som ställts av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) på följande sätt:

"Artikel 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG ska tolkas så, att den innebär att kontrollen över tillgång till domstolshandlingar, oavsett om denna utövas av en domstol, det vill säga ett organ som i formellt hänseende ingår i rättsväsendet, eller av en privat enhet som inrättats för samma ändamål och som agerar på rättsväsendets vägnar och under dess tillsyn, utgör en verksamhet som faller utanför tillämpningsområdet för denna bestämmelse."

⁵⁴ Se dom av den 18 juli 2017, kommissionen/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkterna 54 och 55).

⁵⁵ Se för en mer utförlig förklaring mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

⁵⁶ Ibid, punkterna 93–104 och 118–142.