Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 14 kwietnia 2015 r. [1]

Sprawa C-612/13 P

ClientEarth
przeciwko

Komisji

Odwołanie — Rozporządzenie nr 1049/2001 i rozporządzenie nr 1367/2006 — Dostęp do dokumentów instytucji — Dokumenty dotyczące transpozycji dyrektyw z dziedziny środowiska zamówione przez Komisję od prywatnej firmy doradczej — Wyjątek dotyczący ochrony celów dochodzenia — Pojęcie dochodzenia — Ogólne domniemanie wykluczające konkretne i indywidualne badanie — Konwencja z Aarhus — Nadrzędny interes publiczny

1. U podstaw niniejszego odwołania leży odmowa uwzględnienia wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, umotywowana koniecznością ochrony celu dochodzenia, przez co to daje ono Trybunałowi Sprawiedliwości sposobność dopracowania w szczegółach orzecznictwa dotyczącego dostępu do dokumentów instytucji [2], konkretnie w związku z wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 [3]. Jednym z analizowanych w niniejszej sprawie zagadnień jest właśnie definicja pojęcia „dochodzenie", aby ustalić, czy obejmuje ono dowolne czynności mogące prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, czy też wyłącznie działania prowadzone po wszczęciu właśnie takiego postępowania.

2. Nie jest to jedyna kwestia wymagająca rozstrzygnięcia w obecnym postępowaniu, gdyż jeśli zostanie ustalone, że sporne czynności stanowią „dochodzenie" w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, trzeba będzie rozstrzygnąć, czy art. 4 ust. 2 akapit trzeci omawianego rozporządzenia jest zgodny z art. 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aahrus [4], przez co w grę wchodziłoby rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 [5], a jeszcze przedtem problem możliwości powołania się na wskazaną konwencję do celów wykładni rozporządzenia nr 1049/2001.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Orzecznictwo wypracowane w drodze wyroków dotyczących dokumentów związanych z postępowaniem w sprawie kontroli pomocy państwa [Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], z postępowaniem w sprawie kontroli konkurencji [Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738)] i postepowaniami sądowymi [Szwecja/API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

3 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43, polskie wydanie specjalne: Rozdział 1 Tom 3, s. 331–336).

4 — Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona dnia 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej w drodze decyzji Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1).

5 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13).

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo międzynarodowe*

3. Preambuła konwencji z Aahrus głosi:

„[…]

uznając, że w sprawach dotyczących środowiska ułatwiony dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji poprawia jakość i wykonanie decyzji, przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska, daje społeczeństwu możliwość zgłaszania swych poglądów, a władzy publicznej możliwość ich należytego uwzględnienia,

dążąc w ten sposób do wzmożenia odpowiedzialności i jawności w podejmowaniu decyzji i wzmocnienia społecznego poparcia dla decyzji dotyczących środowiska,

[…]

potwierdzając, iż władze publiczne gromadzą informacje dotyczące środowiska w interesie publicznym,

[…]”.

4. Artykuł 1 konwencji z Aarhus stanowi, że „[w] celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji”.

5. Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d) akapit pierwszy konwencji „władza publiczna” oznacza „instytucje jakiejkolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest stroną niniejszej konwencji”.

6. Artykuł 3 ust. 1 konwencji stanowi, że „[k]ażda ze stron podejmie niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia niniejszej konwencji odnoszące się do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również właściwe środki egzekucyjne dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień niniejszej konwencji”.

7. Artykuł 4 konwencji z Aarhus stanowi:

„1. Każda ze stron zapewni, że zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację, w tym również, na żądanie i w zgodzie z literą (b), kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację:

a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu;

b) w żądanej formie, chyba że:

   (i) uzasadnione jest udostępnienie jej przez władzę publiczną w innej formie, w którym to przypadku podać należy przyczyny udostępnienia jej w tej formie; lub

(ii) informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie.

2. Informacje dotyczące środowiska, o których mowa w ustępie 1, udostępnia się tak szybko, jak tylko to możliwe, lecz nie później niż jeden miesiąc po zgłoszeniu żądania, chyba że zakres i stopień skomplikowania informacji uzasadnia przedłużenie tego okresu do dwóch miesięcy od żądania. Wnioskodawca jest informowany o każdym przedłużeniu oraz przyczynach je uzasadniających.

3. Żądaniu udzielenia informacji dotyczącej środowiska można odmówić, jeżeli:

[…]

c) żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo dotyczy wewnętrznego komunikowania się władz publicznych, jeżeli takie wyłączenie jest przewidziane w prawie krajowym lub zwyczajowej praktyce, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji.

4. Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na:

[…]

c) wymiar sprawiedliwości, prawo do bezstronnego procesu lub zdolność prowadzenia przez władzę publiczną dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych;

[…]

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska.

[…]”.

B – *Prawo Unii*

1. Rozporządzenie nr 1049/2001

8. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001stanowi, że „każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu”.

9. Artykuł 4 rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki” stanowi w ust. 2, że „[i]nstytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[…]

[…]

— celu kontroli, dochodzenia lub audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”.

2. Rozporządzenie nr 1367/2006

10. Motyw 15 rozporządzenia nr 1367/2006 głosi:

„W przypadku gdy rozporządzenie WE nr 1049/2001 przewiduje wyjątki, powinny one mieć zastosowanie, z zastrzeżeniem bardziej szczegółowych przepisów niniejszego rozporządzenia dotyczących wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska. Podstawy odmowy dostępu do informacji dotyczących środowiska powinny podlegać wykładni zawężającej, biorąc pod uwagę interes publiczny, któremu służy ujawnienie, oraz to, czy wnioskowane informacje mają związek z emisjami do środowiska. Termin »interesy handlowe« obejmuje umowy o poufności zawarte przez instytucje lub organy działające jako władze bankowe.

11. W myśl art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 jego celem jest „przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwanej dalej »konwencją z Aarhus«, poprzez ustanowienie przepisów regulujących zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów Wspólnoty, w szczególności poprzez:

a) zagwarantowanie prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska, otrzymanych lub udzielonych przez instytucje lub organy Wspólnoty i znajdujących się w ich posiadaniu, oraz poprzez określenie podstawowych pojęć, warunków i praktycznych rozwiązań dla korzystania z tego prawa;

[…]”.

12. Artykuł 3 tego rozporządzenia stanowi:

„Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 ma zastosowanie do wszelkich złożonych przez wnioskodawcę wniosków o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska, będących w posiadaniu instytucji lub organów Wspólnoty, bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osób prawnych – bez dyskryminacji ze względu na zarejestrowaną siedzibę lub faktyczne główne miejsce prowadzenia działalności.

[…]”.

13. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi, że „[w] odniesieniu do art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, z wyjątkiem dochodzeń, w szczególności tych dotyczących możliwego naruszenia prawa wspólnotowego, uznaje się, że nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska. W odniesieniu do innych wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie, oraz tego, czy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska”.

II – **Okoliczności powstania sporu**

14. Wnosząca odwołanie, ClientEarth, jest angielskim stowarzyszeniem, którego przedmiotem działalności jest w szczególności ochrona środowiska. W dniu 8 września 2010 r. zwróciła się ona do Komisji o udzielenie dostępu do pewnych dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 i rozporządzenia nr 1367/2006. Chodziło konkretnie o szereg dokumentów, o których mowa jest w „Management Plan 2010. DG Environment” DG ds. Środowiska, opublikowanym na jej stronie internetowej.

15. Komisja częściowo nie uwzględniła wniosku z dnia 29 października 2010 r., podnosząc, że poza jednym przypadkiem odmowa dostępu do dokumentów jest uzasadniona wyjątkami określonymi w ust. 2 (tiret trzecie) i ust. 3 akapit pierwszy art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (ochrona celu kontroli, dochodzenia lub audytu oraz ochrona procesu podejmowania decyzji przez instytucję).

16. Wnosząca odwołanie złożyła w dniu 10 listopada 2010 r. ponowny wniosek dotyczący częściowej odmowy, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1409/2001. W braku odpowiedzi ze strony Komisji w dniu 21 lutego 2011 r. wniosła do Sądu skargę na domniemaną odmowną decyzję w sprawie swojego wniosku. Wreszcie w dniu 30 maja 2011 r. Komisja zajęła wyraźne stanowisko w przedmiocie ponownego wniosku, przyznając ClientEarth dostęp do pełnej treści 22 analiz – w niektórych przypadkach z wyjątkiem nazwisk autorów – dotyczących zgodności ustawodawstwa państw członkowskich z prawem ochrony środowiska Unii, sporządzonych przez prywatne przedsiębiorstwo na rzecz Komisji i otrzymanych przez nią w 2009 r. Odmówiła natomiast dostępu do części treści pozostałych 41 analiz.

17. Udostępnione w związku z tymi ostatnimi analizami informacje obejmowały, dla każdej analizy: okładkę, spis treści, wykaz stosowanych skrótów, załącznik z analizowanymi przepisami oraz różne działy, zatytułowane „Wstęp", „Ogólny ogląd ram prawnych państwa członkowskiego" oraz „Ramy dla transpozycji". Komisja odmówiła natomiast dostępu do działów zatytułowanych „Arkusz podsumowujący", „Analiza prawna środków transpozycji" oraz „Wnioski", a także do załącznika zawierającego tabelę zgodności między ustawodawstwem danego państwa członkowskiego a właściwymi uregulowaniami Unii.

18. Komisja podzieliła analizy, do których odmówiła dostępu, na dwie kategorie. Pierwsza kategoria zawierała analizę transpozycji prawa Unii, której ocena została podjęta niedawno w łączności z danym państwem członkowskim. Druga obejmowała 40 pozostałych analiz, które były już przedmiotem bardziej szczegółowych dyskusji z danymi państwami członkowskimi.

19. Komisja uzasadniła odmowę dostępu na podstawie trzech wyjątków:

(A) Ochrona celów dochodzenia (art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1409/2001). Zdaniem Komisji dane analizy powstały, aby umożliwić jej sprawowanie kontroli nad transpozycją przez państwa członkowskie szeregu dyrektyw i w razie potrzeby wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom ustanowionego w art. 258 TFUE. Jeśli chodzi o analizę należącą do ww. kategorii pierwszej, Komisja wskazała, że nie doszła jeszcze do żadnych wniosków co do transpozycji odnośnej dyrektywy. W jej ocenie ujawnienie danych i wniosków zawartych w tej analizie – które nie zostały jeszcze sprawdzone, i do których zainteresowane państwo członkowskie nie miało możliwości się ustosunkować - groziłoby narażeniem tego państwa na krytykę, być może niesłuszną, i pogorszyłoby klimat wzajemnego zaufania konieczny do oceny transpozycji rozpatrywanej dyrektywy. Jeśli chodzi o sporne analizy należące do ww. kategorii drugiej, Komisja wskazała, że w niektórych przypadkach wszczęła wobec odnośnych państw członkowskich postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom, a w innych przypadkach nie zdecydowała jeszcze, czy postępowanie to należy wszcząć. Zdaniem Komisji ujawnienie spornych analiz zaszkodziłoby atmosferze wzajemnego zaufania niezbędnej do rozstrzygnięcia kwestii będących przedmiotem sporu między nią a zainteresowanymi państwami członkowskimi bez konieczności uciekania się do sądowego trybu tego postępowania.

(B) Ochrona procesu podejmowania decyzji przez instytucje (art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001). Komisja twierdziła, że analizy zostały sporządzone na jej prośbę wyłącznie do wewnętrznego użytku, w warunkach wstępnego etapu dochodzenia na temat transpozycji prawa Unii. Komisja dodała, że może nie podzielać wniosków tych analiz, a także wykorzystać inne środki dochodzenia, w tym własną wewnętrzną ocenę i informacje wynikające z dialogu z odnośnymi państwami członkowskimi. Jej zdaniem, ponieważ nie zajęła jeszcze stanowiska co do zgodności ustawodawstw krajowych z prawem Unii ani co do potrzeby

wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, w której to sprawie posiada szeroki zakres uznania, wnioskowane ujawnienie mogłoby zaszkodzić w jej wewnętrznym procesie podejmowania decyzji, co mogłoby ją narazić na niestosowne naciski zewnętrzne.

(C) Ochrona prywatności i integralności osoby fizycznej [art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001]. W ocenie Komisji ten wyjątek znajdował zastosowanie do ujawnienia nazwisk autorów niektórych żądanych analiz.

20. Komisja uznała wreszcie, że żaden nadrzędny interes publiczny nie przemawia za ujawnieniem spornych dokumentów. Jej zdaniem w interesie publicznym leżała raczej, po pierwsze, ochrona klimatu wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi a nią samą, a po drugie, jej dyskrecjonalnego uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie ewentualnych naruszeń. Z drugiej strony Komisja oświadczyła, że ponowny wniosek nie zawierał argumentów mogących wykazać istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie dokumentów.

21. ClientEarth wystąpiła ze skargą o stwierdzenie nieważności do Sądu, podnosząc w sumie siedem zarzutów: (1) naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze względu na to, że Komisja niezgodnie z prawem przedłużyła termin do udzielenia odpowiedzi na ponowny wniosek; (2) naruszenie art. 4 ust. 1, 2 i 4 konwencji z Aarhus, ze względu na to, że przepis ten nie zawiera wyjątku od dostępu do dokumentów w oparciu o ochronę celu dochodzenia niemającego charakteru karnego lub dyscyplinarnego; (3) uchybienie obowiązkowi aktywnego rozpowszechniania informacji o środowisku, ustanowionego w art. 5 ust. 3–7 konwencji z Aarhus oraz w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1367/2006; (4) naruszenie art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001, ze względu na to, że Komisja przekroczyła granice wyjątku od prawa dostępu do dokumentów ustanowionego w tym przepisie; (5) naruszenie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, ze względu na to, że możliwość zaszkodzenia procesowi podejmowania decyzji przez Komisję poprzez ujawnienie w całości spornych analiz jest hipotetyczna i nie daje się racjonalnie przewidzieć; (6) naruszenie art. 4 ust. 2 *in fine* oraz *ust.* 3 *in fine* rozporządzenia nr 1049/2001, ze względu na istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie dokumentów; oraz (7) poważne i powtarzające się naruszenie przez Komisję art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus, wymagające od Sądu zarządzenia środków odstraszających.

III – **Wyrok Sądu**

22. W dniu 13 września 2013 r.[6] Sąd wydał wyrok oddalający skargę.

23. Sąd podzielił zarzuty skargi na dwie grupy, w ten sposób, że zarzuty należące do pierwszej grupy podważały jako błędne uzasadnienie zaskarżonej decyzji, zaś zarzuty należące do drugiej grupy nie dotyczyły błędów w uzasadnieniu. W istotnym tu zakresie Sąd uznał, że wnosząca odwołanie nie zdołała wykazać, iż Komisja popełniła błąd odmawiając jej dostępu do dokumentów w celu ochrony celu swego dochodzenia, przez co nie było potrzeby badania, czy popełniła błąd powołując się również na cel ochrony procesu podejmowania decyzji. Wreszcie Sąd uznał, że wnosząca odwołanie nie wykazała też istnienia nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za udzieleniem dostępu do omawianych dokumentów.

6 — Sprawa T-111/11 (EU:T:2013:482).

IV – **Odwołanie**

24. Wniesione przez ClientEarth odwołanie opiera się na trzech zarzutach: (A) błędna wykładnia terminów „dochodzenie" i „naruszenie ochrony celów dochodzenia»w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001. (B) naruszenie prawa ze względu na naruszenie art. 4 ust. 1 i 4 konwencji z Aarhus. (C) błędna wykładnia terminu „nadrzędny interes publiczny" w rozumieniu art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001.

V – **Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości**

A – *Pierwszy zarzut odwołania*

25. Pierwszy zarzut podzielić można na dwie części. W pierwszej części zakwestionowano względy, które przywiodły Sąd do uznania, że sporne analizy mieszczą się w ramach dochodzenia Komisji. Zdaniem ClientEarth pojęcie „dochodzenia" wymaga istnienia formalnej decyzji Komisji, która w tym przypadku polegałaby na wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. W braku takiej decyzji – a można by nawet dopuścić, by nie poprzedzała ona dokładnie danego dokumentu, o ile ten stanowił dokument przygotowawczy tej decyzji – sporne dokumenty nie wchodzą w skład akt administracyjnego postępowania dochodzeniowego, objętego ogólnym domniemaniem poufności.

26. Komisja odpowiada, że jakikolwiek dokument mający na celu sprawdzenie przez Komisję przestrzegania prawa Unii przez państwa członkowskie ma związek z dochodzeniem w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. W tym zakresie nieistotne jest jej zdaniem to, czy pierwszej oceny zgodności prawa jednego z państw członkowskich z prawem Unii dokonują własne służby Komisji, czy osoba trzecia na zamówienie samej Komisji.

27. W drugiej części zarzutu ClientEarth podnosi, że nawet przyjmując, że sporne analizy można uznać za część dochodzenia, Sąd popełnił błąd uznając, że ich ujawnienie mogło zaszkodzić ochronie celów dochodzenia, dając Komisji prawo do stosowania ogólnego domniemania poufności. Znamienna jest tu okoliczność, że chodziło o konkretne dokumenty, których ujawnienie nie miałoby wpływu na cel późniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

28. Komisja z kolei twierdzi, że zaskarżony wyrok jest słuszny i uwzględnia w sposób właściwy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

B – *Drugi zarzut odwołania*

29. Drugi motyw odwołania oparty jest na pięciu argumentach. W pierwszej kolejności Sąd naruszył obowiązek stosowania ścisłej wykładni art. 4 ust. 4 lit. c) Konwencji z Aarhus. W drugiej kolejności wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że badał bezpośrednie stosowanie art. 4 Konwencji z Aarhus, choć nie było to potrzebne do skontrolowania zgodności z prawem art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w świetle rzeczonej konwencji. W trzeciej kolejności ClientEarth utrzymuje, że zaskarżony wyrok narusza obowiązek interpretowania konwencji z Aarhus zgodnie z art. 26 i 31 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, gdyż nadał art. 4 ust. 4 lit. c) znaczenie, które nie zgadza się ani z jej brzmieniem, ani z jej duchem. W czwartej kolejności Sąd popełnił także błąd uznając, że art. 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aarhus nie ma bezpośredniego zastosowania do instytucji Unii. Na koniec wnosząca odwołanie utrzymuje, że zaskarżony wyrok zawiera błąd, gdyż dopuszczono w nim wyjątek od stosowania konwencji z Aarhus na podstawie „specyfiki" prawa Unii.

30. Komisja, popierana przez Parlament Europejski i Radę, uważa, że Sąd nie popełnił żadnego błędu i zastosował się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zwłaszcza jeśli chodzi o trzy kumulatywne przesłanki, które muszą być spełnione, by sąd Unii mógł zbadać zgodność aktu prawa Unii z umową międzynarodową. Według Komisji konwencja z Aarhus została inkorporowana do prawa Unii w drodze rozporządzenia nr 1367/2006, w świetle którego należy sprawdzać zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. Poza tym wszystkie trzy instytucje wskazują, że wyjątki określone w konwencji są tak sformułowane, że mogą zostać włączone przez Unię do jej systemu prawnego przy zachowaniu ochrony wszystkich uzasadnionych interesów uznawanych na mocy art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

C – *Trzeci zarzut odwołania*

31. ClientEarth kwestionuje ocenę Sądu, iż „nadrzędny interes publiczny", w rozumieniu art. 4 ust. 2 *in fine* rozporządzenia nr 1049/2001, mogący uzasadniać ujawnienie dokumentu naruszającego interesy prawne chronione przez któryś z wyjątków, musi być inny, niż zasady leżące u podstaw omawianego rozporządzenia, czyli prawo dostępu do informacji i przejrzystość, oraz przeważać nad koniecznością ochrony spornych dokumentów. ClientEarth utrzymuje, że zarzucając jej, iż poprzestała na powołaniu się na ogólne względy, nie wykazując, że zasada przejrzystości powinna przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia dokumentów, Sąd odwrócił ciężar dowodu, który zgodnie z orzecznictwem spoczywał w tym przypadku na Komisji.

32. Komisja podnosi, że jako że przysługiwało jej ogólne domniemanie możliwości odmowy dostępu do spornych dokumentów, to ClientEarth powinna była wykazać istnienie nadrzędnego interesu publicznego mogącego uzasadnić ich ujawnienie, co nie nastąpiło.

VI – **Ocena**

A – *Pierwszy zarzut odwołania*

1. Pierwsza część zarzutu: „dochodzenie" i istnienie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom

33. ClientEarth utrzymuje w pierwszej części zarzutu, że pojęcie „dochodzenie" w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga istnienia formalnej decyzji o wszczęciu postępowania ze strony Komisji. Komisja z kolei broni poglądu, że dowolny dokument mający na celu sprawdzenie przez Komisję przestrzegania przez państwa członkowskie prawa Unii związany jest z „dochodzeniem" w rozumieniu omawianego przepisu.

34. Sedno problemu polega więc na ustaleniu, czy pojęcie „dochodzenie" w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga istnienia formalnej decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, czy też wystarczy, że chodzi o dokumenty mogące prowadzić do podjęcia przez Komisję decyzji o jego wszczęciu.

35. Na obronę swojej tezy, że prawo Unii nie dopuszcza wszczęcia żadnego postępowania w sprawie dochodzenia bez wydania przez Komisję wyraźnej decyzji, ClientEarth powołuje się na wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/Komisja[7]. Niemniej moim zdaniem ani ten wyrok, ani powołane w niej orzecznictwo nie pozwalają wysnuć wniosku przedstawianego przez wnoszącą odwołanie, a to właśnie dlatego, że w tamtej sprawie sporne dokumenty wchodziły w skład

7 — Sprawy połączone C-514/11 P i C-605/11 P (EU:C:2013:738).

administracyjnych akt toczącego się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Obecna sprawa jest tak naprawdę pierwszą okazją, w której spór dotyczy tego, czy „dochodzenie" może rozpocząć się przed formalnym wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, przez co nie można tu liczyć na bezpośrednie oparcie we wcześniejszych orzeczeniach.

36. W takim stanie rzeczy należy na wstępie zaznaczyć, że okoliczności spornych analiz nie są takie same, właśnie jeśli chodzi o istnienie konkretnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Jak stwierdza bowiem zaskarżony wyrok [8], jedna ze spornych analiz dotyczyła państwa członkowskiego, w odniesieniu do którego Komisja nie wyrobiła sobie zdania na temat prawidłowości transpozycji danej dyrektywy. Co do pozostałych analiz, „w niektórych przypadkach" w ich następstwie wszczęto postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko zainteresowanym państwom członkowskim, zaś w „innych przypadkach" nie podjęto jeszcze decyzji, czy należy takie postępowanie wszcząć.

37. Sąd pominął tę różnicę, zawierając w pojęciu „dochodzenie" zarówno analizy odnoszące się do przypadków, w których następnie wszczęto postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jak i pozostałe, w odniesieniu do których nie zapadła jeszcze decyzja o jego wszczęciu. Dla Sądu decydujący był, mimo tej różnicy, fakt, „że sporne badania nie zostały opracowane w celach informacyjnych lub naukowych, lecz jako ukierunkowane instrumenty służące wykrywaniu konkretnych uchybień wobec prawa Unii" [9], z czego wynika bez dalszych dywagacji, „że sporne badania wchodzą w zakres dochodzenia Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001" [10].

38. Taki brak zróżnicowania analiz, w następstwie których wszczęto postępowanie, i analiz, które nie miały takiego skutku, ma oparcie w utrwalanym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym „Komisja ma prawo zastosować wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, w celu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów odnoszących się do dochodzeń dotyczących możliwego naruszenia prawa Unii, które *mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom lub rzeczywiście doprowadziły do wszczęcia takiego postępowania*" [11] , gdyż „[w] tych przypadkach odmowę udzielenia dostępu uważa się za uzasadnioną ze względu na fakt, że państwa członkowskie mają prawo oczekiwać, iż Komisja dochowa poufności w odniesieniu do dochodzeń, nawet po upływie pewnego czasu od ich zamknięcia (zob. wyrok API/Komisja [12], […] pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo)" [13].

39. Zgodnie z dalszym rozumowaniem Sądu „sporne badania są dokumentami ukierunkowanymi i poświęconymi analizie transpozycji określonej dyrektywy przez określone państwo członkowskie, przeznaczonymi do wejścia w skład akt postępowania Komisji dotyczących tej transpozycji. Jeżeli postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom zostało już wszczęte, nie można uznać, że dokumenty te nie wchodzą w skład akt tego postępowania, ponieważ to w szczególności na ich podstawie Komisja postanawia wszcząć rzeczone postępowanie. Co się tyczy badań, w wypadku których Komisja nie wszczęła jeszcze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, to również konieczne jest zachowanie ich poufności, ponieważ informacje, które weszły już do domeny publicznej, nie mogą zostać wycofane w chwili wszczęcia postępowania" [14].

8 — Zaskarżony wyrok, pkt 17.

9 — Zaskarżony wyrok, pkt 49.

10 — Zaskarżony wyrok, pkt 50.

11 — Zaskarżony wyrok, pkt 58. Kursywa moja.

12 — Wyrok z dnia 12 września 2007 r. (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Zaskarżony wyrok, pkt 58, in fine.

14 — Zaskarżony wyrok, pkt 79.

40. Wreszcie, według Sądu nie ma konieczności, by w odniesieniu do „badań, w wypadku których Komisja nie wszczęła jeszcze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom", postępowanie to zostało ostatecznie wszczęte, gdyż w jego mniemaniu „wyjątek dotyczący ochrony celów dochodzenia nie ma zastosowania wyłącznie do dokumentów dotyczących wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, lecz również dokumentów dotyczących dochodzeń, które mogą *ewentualnie* doprowadzić do wszczęcia takiego postępowania" [15]. Może więc zajść *ewentualność*, że żadne postępowanie nie zostanie wszczęte, a mimo to również będzie miał zastosowanie omawiany wyjątek.

41. W mojej opinii w zasadzie należałoby traktować w ten sam sposób analizy, które doprowadziły już do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom w chwili złożenia wniosku o udzielenie do nich dostępu, jak i te poprzedzające w mniej lub bardziej bezpośredni sposób wszczęcie tego rodzaju postępowania w chwili zażądania dostępu do danych analiz. Nie można jednak moim zdaniem zawrzeć w tej grupie przypadków analiz, które ani nie spowodowały wszczęcia postępowania, ani nie stanowią elementu przygotowawczego do jego faktycznego wszczęcia.

42. Należy uznać, że postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom nie mogą zostać wszczęte z niczego, tylko nieodzownie muszą być poprzedzone stwierdzeniem choćby w najmniejszym stopniu uzasadnionych wątpliwości w przedmiocie zgodności z prawem zachowania danego państwa członkowskiego, co wymaga pewnego stopnia poinformowania ze strony Komisji. Przemawiałoby to za szeroką wykładnią pojęcia „dochodzenie", obejmującą czynności poprzedzające formalne wszczęcie postępowania. W rzeczywistości, jak utrzymuje Komisja w odpowiedzi na odwołanie [16], w praktyce wszystkie postępowania poprzedzone są przynajmniej minimalnym śledztwem, a w sposób mniej lub bardziej wyraźny Trybunał Sprawiedliwości dopuszcza, że taka jest praktyka [17].

43. Jednak takie uprzednie śledztwo o minimalnym zakresie powinno w każdym razie odnosić się do ewentualnego wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Pragnę przez to powiedzieć, że wbrew zdaniu Komisji wyrażonemu na rozprawie w odpowiedzi na jedno z moich pytań, „dochodzenia" w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 nie można mylić z „nadzorem", który ogólnie powierza Komisji art. 17 ust. 1 TUE w odniesieniu do „stosowania prawa Unii". Istnieje bowiem wyraźna różnica stopnia podejmowanych działań między dochodzeniem, o którym mowa jest w omawianym przepisie rozporządzenia nr 1049/2001, a działalnością informacyjną niezbędną do tego, by Komisja mogła wypełniać swą rolę *strażnika traktatów*.

44. Nadzór nad stosowaniem prawa Unii, a także wspieranie ogólnego interesu Unii i czuwanie nad stosowaniem traktatów, podobnie jak pozostałe funkcje przypisane Komisji w art. 17 ust. 1 TUE, stanowią rozdaje działalności określone co do zasady, które znajdują wyraz jako konkretne kompetencje prawne w ramach szczególnych uprawnień nadanych Komisji we wszystkich traktatach. A więc jej uprawnienie do czuwania nad właściwym stosowaniem prawa pierwotnego i nadzorowania stosowania prawa Unii nie upoważnia Komisji do przyjmowania dowolnych środków lub przepisów, które uzna ona za stosowne do realizacji tego celu, a jedynie w każdym razie tych, które zostały przewidziane w konkretnych trybach postępowania określonych w porządku prawnym Unii.

45. Przyjęcie podejścia Komisji równałoby się przesadnemu rozszerzeniu wyjątku od prawa dostępu do informacji, który, jak wszystkie wyjątki od korzystania z prawa, musi być interpretowany ściśle [18]. Oznaczałoby to w ostatecznym rozrachunku dopuszczenie, że Komisja mogłaby w praktyce odmówić udzielenia dostępu do jakiejkolwiek znajdującej się w jej posiadaniu informacji, posługując się

15 — Zaskarżony wyrok, pkt 80. Kursywa moja.

16 — Punkty 18–22.

17 — Komisja przytacza tu szereg orzeczeń Sądu utrzymanych w mocy w odwołaniu przez Trybunał Sprawiedliwości: Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257); API (EU:T:2007:258); Technische Glasswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2006:395); Éditions Jacob/Komisja (T-237/05, EU:T:2010:224). Wyraźniej Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w sprawie Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, pkt 30).

18 — W szczególności, w odniesieniu do dostępu do informacji o środowisku, motyw 15 rozporządzenia nr 1367/2006 głosi, że podstawy odmowy dostępu powinny podlegać wykładni zawężającej.

argumentem, że została ona pozyskana w wykonaniu jej obowiązków jako strażnika traktatów, czyli w wykonaniu którejkolwiek z jej kompetencji, a nie jedynie, co wydaje się być bardziej prawidłowe, kompetencji kontrolnych ukształtowanych w konkretnych procedurach, takich jak postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom lub postępowania z zakresu konkurencji.

46. Zatem w moim mniemaniu Sąd stworzył ogólną kategorię, czyli „dochodzenie poprzedzające jakiekolwiek postępowanie", w której mieści się bez rozróżnienia wszelka prowadzona przez Komisję działalność informacyjna. Nie jest to moim zdaniem spójne z prawidłowym rozumieniem art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001, w którym odniesienie do „celu kontroli, dochodzenia lub audytu" ma konkretny i specyficzny wymiar, gdyż ma związek z konkretnymi ustanowionymi w traktatach rodzajami postępowań, nie zaś wymiar tak ogólny i abstrakcyjny, by odnosić się do jakiejkolwiek działalności Komisji jako organu obowiązanego do czuwania nad prawidłowym stosowaniem prawa traktatowego i nadzoru nad stosowaniem prawa Unii.

47. W sytuacji prawnej wykazującej pewne podobieństwo do naszej sprawy Trybunał Sprawiedliwości przyjął podejście, które może być użyteczne w celu ustalenia, w jakim zakresie dochodzenie poprzedzające wszczęcie postępowania można uznać za zawierające się w tym postępowaniu lub do niego włączone. W sprawie Mecklenburg [19] rozstrzygano bowiem zagadnienie, czy pojęcie „wstępne postępowanie dochodzeniowe" zawarte w art. 3 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 90/313/EWG w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku [20], – na mocy którego państwa członkowskie mogą przewidzieć odrzucenie wniosków o udzielenie informacji, jeżeli dotyczy to „spraw, które są lub były sub judice lub są badane (włączając w to postępowanie dyscyplinarne), lub są w trakcie wstępnego postępowania dochodzeniowego" – należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono postępowanie administracyjne ograniczające się do przygotowania podjęcia środka administracyjnego.

48. Wówczas Trybunał Sprawiedliwości doszedł do wniosku, że „pojęcie »wstępne postępowanie dochodzeniowe« […] należy interpretować w ten sposób, że obejmuje swym zakresem postępowanie administracyjne […] ograniczające się do przygotowania podjęcia środka administracyjnego wyłącznie w sytuacji, gdy bezpośrednio poprzedza postępowanie sądowe lub quasi sądowe i wynika z konieczności zgromadzenia materiału dowodowego lub przeprowadzenia czynności śledczych przed rozpoczęciem fazy właściwego postępowania" [21].

49. W tym duchu uważam, że odnosząc się do niniejszej sprawy, do wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 można było zakwalifikować analizy, które w chwili zażądania do nich dostępu zostały włączone do toczącego się już postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, a ponadto te z pozostałych analiz, które choć nie dotyczyły sytuacji, w odniesieniu do której wszczęto już postępowanie, miały zostać włączone do postępowania, które miało wkrótce zostać wszczęte.

50. Ostatecznie uważam więc, że ClientEarth ma rację wskazując na naruszenie art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, że do pojęcia „dochodzenie" niesłusznie zostały zaliczone te analizy, po których nie nastąpiło bezpośrednio postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

51. Należałoby więc uwzględnić odwołanie w tym zakresie.

19 — Wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r. (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 158, s. 56, polskie wydanie specjalne: rozdział 15 tom 001 s. 402–404).

21 — Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), pkt 30.

52. Uwzględnienie pierwszej części zarzutu wymaga ustalenia, które dokładnie analizy powinny, z racji swego powiązania z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom, które już zostało wszczęte lub jest bliskie wszczęcia w chwili wystąpienia z wnioskiem o udzielenie dostępu, zostać uznane za włączone do postępowania tego rodzaju. Konieczność ta sprawia, że sprawa musi zostać, jak wyjaśnię w pkt 76 niniejszej opinii, przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd.

53. Jednak jak Sąd wskaże już, które analizy miały związek z toczącym się lub bliskim wszczęcia postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom, trzeba będzie zbadać, czy ich ujawnienia można odmówić na podstawie ogólnego domniemania, że odmowa ta jest niezbędna dla ochrony celu dochodzenia Komisji, czyli czy ma zastosowanie wyjątek ustanowiony w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001.

2. Druga część zarzutu: ochrona dochodzenia i ogólne domniemanie przemawiające za odmową dostępu do dokumentów

54. Powyższa kwestia została podniesiona w drugiej części rozpatrywanego obecnie pierwszego zarzutu odwołania, w której kwestionuje się możliwość, by do spornej sytuacji miało zastosowanie ogólne domniemanie poufności podnoszone przez Komisję na poparcie odmowy dostępu do żądanych dokumentów.

55. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przyjmowana jest możliwość, by instytucja, do której skierowano wniosek o udzielenie dostępu powołała się na ogólne domniemanie poufności w związku z określoną kategorią dokumentów, gdy do wniosków o udzielenie do nich dostępu mogą znajdować zastosowanie podobne względy ogólnej natury. Trybunał Sprawiedliwości przyznał w szczególności istnienie ogólnego domniemania tego rodzaju w stosunku do dokumentów dotyczących procedur kontroli pomocy państwa [22], procedur kontroli w zakresie konkurencji [23], postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [24] oraz postępowań sądowych [25].

56. W niniejszej sytuacji jest jednak wątpliwe, by sporne analizy mogły zagrodzić, zbiorczo i w niezróżnicowany sposób, celowi ochrony dochodzenia Komisji w podnoszony przez nią w toku postępowania sposób.

57. Należy wziąć pod uwagę, że we wszystkich przypadkach chodzi bowiem o analizy sporządzone przez prywatną firmę doradczą, na zlecenie Komisji, na temat stopnia spełnienia przez poszczególne państwa członkowskie obowiązku transpozycji określonych dyrektyw [26]. Jak wskazano w spornym wyroku, „badania te zostały zamówione przez Komisję w związku ze spoczywającym na niej na mocy art. 17 TUE obowiązkiem czuwania, pod kontrolą Trybunału, nad stosowaniem prawa Unii” [27]. W tym stanie rzeczy wydaje się nie wzbudzać wątpliwości fakt, że zarówno z uwagi na swój przedmiot (badanie transpozycji określonych dyrektyw), jak i autora (zewnętrzna firma doradcza) sporne analizy nie mogły w żadnym sensie zawierać „sensytywnych” i zagrażających działaniom Komisji informacji.

22 — Wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Zarówno w odniesieniu do koncentracji, wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), jak i w postępowaniach dotyczących uzgodnień, wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). W tej kwestii zob. K. Lenaerts, The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law, w: *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruksela, 2014, s. 483–492.

24 — Sprawy połączone LPN/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738).

25 — Wyrok z dnia 21 września 2010 r., Suecia/API i Komsja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Jak stwierdzono w pkt 49 zaskarżonego wyroku „[…] sporne badania dotyczą transpozycji niektórych dyrektyw Unii w dziedzinie ochrony środowiska przez 19 państw członkowskich”.

27 — *Loc. ult. cit.*

58. Przyznaję, że wskazane analizy mogły nie zawierać wyłącznie informacji dostępnych dla każdego, gdyż, jak tłumaczyła Komisja na rozprawie, ich autorzy mogli powoływać się na Komisję w celu dotarcia do niezbędnych do sporządzenia danej analizy informacji, co najprawdopodobniej dało im dojście do źródeł być może niedostępnych dla jednostek. Przyznaję nawet, że autorzy działali w imieniu Komisji przy gromadzeniu informacji, na których podstawie sporządzili analizy. Jednak i tak ważne powinno być dla nas to, że tego rodzaju analizy, łącznie z zawartymi w nich sądami na temat stopnia wypełnienia zobowiązań przez państwa członkowskie i wnioskami, na których można by ewentualnie oprzeć konkretną propozycję wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, mogły być w każdym razie przypisane ich autorom, a w żadnym razie Komisji jako takiej.

59. W zakresie, w jakim tak właśnie jest, uważam, że nie można przyjąć argumentu Komisji, że ujawnienie analiz mogło zaszkodzić atmosferze wzajemnego zaufania między Komisją a państwami członkowskimi, skoro ich treść nie była wyrazem poglądów Komisji, która zawsze mogła zastrzec, że rzeczone analizy nie odzwierciedlają jej opinii na temat zgodności krajowych uregulowań z prawem Unii, i podkreślić, że mają wyłącznie informacyjny i instrumentalny charakter, aby właśnie mogła wyrobić sobie własne zdanie.

60. W tym względzie należy przypomnieć, że choć nawet, jak już wspomniałem, autorzy analiz mogli zgromadzić wykorzystane przez nich informacje powołując się na Komisję, ostatecznie jednak informacje te ciągle dotyczyły stopnia spełnienia przez państwa członkowskie ich obowiązku transpozycji określonych dyrektyw z dziedziny środowiska, czyli kwestii, która w znacznej mierze i z definicji powinna należeć do publicznej domeny, a jako taka, być dostępna dla dowolnej jednostki. Inna sprawa, że w Unii składającej się wówczas z 27 państw zbadanie wszystkich ustawodawstw, których to dotyczyło, stanowiłoby niebagatelną bynajmniej trudność techniczną, choćby ze względów językowych, z czego bierze się zainteresowanie, jakie analizy mogły wzbudzać we wnoszącej odwołanie jako organizacji zajmującej się ochroną środowiska, a w konsekwencji, nadrzędna waga, jaką należy w tym kontekście nadać zasadzie przejrzystości, a wraz z nią prawu dostępu do informacji i dokumentów, zapisanemu w art. 42 Karty praw podstawowych Unii.

61. W każdym razie, jako że analizy żądane przez wnoszącą odwołanie były ściśle analizami opracowanymi przez zewnętrzną firmę konsultingową, bez dodatków ani ocen Komisji, nie mogły być przypisywane samej Komisji, tylko osobie trzeciej, w którym to przypadku, zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, „[w] odniesieniu do dokumentów stron trzecich instytucja konsultuje się ze stroną trzecią w celu oceny, czy wyjątek przewidziany w ust. 1 lub 2 ma zastosowanie, chyba że nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu”.

62. Uważam więc, że również drugą część zarzutu należy uwzględnić. W każdym razie Sąd powinien zbadać, czy każda z analiz, które uzna za włączone do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, zawiera informacje, opinie lub sądy, które w jakikolwiek sposób mogą zagrozić Komisji do tego stopnia, by zaszkodzić realizacji celu ochrony jej dochodzenia. Nie można więc polegać na ogólnym domniemaniu, iż zachodzi możliwość takiej szkody.

B – *Drugi zarzut odwołania*

63. Uwzględnienie pierwszego zarzutu odwołania nie powinno w zasadzie wykluczać badania drugiego z zarzutów, w którym wnosząca odwołanie podnosi, że zastosowanie do sprawy art. 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aarhus z konieczności wymagałoby ograniczenia pojęcia „dochodzenie” do sfery karnej lub dyscyplinarnej.

64. Drugi zarzut odwołania wymagałby więc przyjrzenia się różnicy między art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001, odnoszącym się ogólnie do „dochodzenia", a art. 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aarhus, zezwalającym na odmowę udostępnienia informacji, które mogą mieć szkodliwy wpływ na „zdolność prowadzenia przez władzę publiczną dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych".

65. Ostatecznie chodzi więc o to, czy postanowienie Konwencji z Aahrus w odpowiednim razie powinno przeważać nad przepisem rozporządzenia nr 1049/2001.

66. Jeżeli drugi zarzut odwołania przedstawić w ten sposób, odpowiedź na to pytanie nie może być inna, niż odpowiedź udzielona przez Trybunał Sprawiedliwości w niedawnym wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r.[28], w którym, jakkolwiek w związku z innym postanowieniem konwencji z Aahrus (art. 9 ust. 3, dotyczącym legitymacji czynnej), wielka izba potwierdziła tradycyjne orzecznictwo w zakresie możliwości powołania się na normy prawa międzynarodowego jako kryterium ważności prawa pochodnego Unii.

67. Te same względy, które przywiodły wielką izbę do niedopuszczenia możliwości powołania się na art. 9 ust. 3 konwencji z Aahrus, prowadzą także do odrzucenia art. 4 ust. 4 lit. c) tej konwencji, gdyż również dla tego postanowienia nie są spełnione przesłanki wskazane w pkt 54 przywołanego wyroku w zakresie niezbędnej bezwarunkowości i wystarczającej precyzji jego treści.

68. Artykuł 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aahrus nie stanowi bowiem bezwarunkowego i wystarczająco precyzyjnego zobowiązania, które może bezpośrednio wpływać na sytuacje prawną jednostek. W myśl tego postanowienia „[m]ożna odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na: […] c) wymiar sprawiedliwości, prawo do bezstronnego procesu lub zdolność prowadzenia przez władzę publiczną dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych". Wzmianka o „zdolności prowadzenia […] dochodzenia w sprawach […] dyscyplinarnych" jest wystarczająco ogólna i nieprecyzyjna, by mogła obejmować dowolne działanie kontrolne ze strony organów władzy publicznej w zakresie zgodności z prawem zachowania podmiotów zobowiązanych z tytułu norm, których przestrzeganie powinny gwarantować te organy.

69. W tym sensie można powiedzieć, że weryfikacja, czy państwa członkowskie spełniają swe zobowiązania dotyczące transpozycji określonych dyrektyw, a w razie potrzeby, wszczęcie odpowiedniego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, w naturalny sposób stanowi element składający się na „zdolność prowadzenia dochodzenia" przez Komisję, które w tym znaczeniu można lato sensu zakwalifikować jako „dyscyplinarne", gdyż na jego mocy Komisja jest w stanie zapewnić przestrzeganie prawa Unii dzięki wykonywaniu uprawnień do nakładania sankcji, przyznanych jej w tym celu przez traktaty. Wyłącznie gdyby z art. 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aarhus wynikało jednoznacznie, że wyrażenie „zdolność prowadzenia przez władzę publiczną dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych" ogranicza się do postępowań dotyczących jednostek, można by uznać, że nie można objąć nią postępowania w przedmiocie zachowania państw członkowskich. Skoro jednak Unia Europejska jest związkiem państw, w jej własnej i wyjątkowej naturze leży to, że postępowania kontrolne dotyczące zgodności z prawem zachowania jej głównych podmiotów, państw członkowskich, należy interpretować w znaczeniu konwencji z Aahrus, jako postępowania „dyscyplinarne". W związku z tym proponowana przez ClientEarth wykładnia art. 4 ust. 4 lit. C konwencji wymagałaby skonkretyzowania, bez czego nie jest możliwe, by omawiane postępowanie dotyczyło bezpośrednio jej szczególnej sytuacji prawnej.

28 — Rada/Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4).

C – *Trzeci zarzut odwołania*

70. W ostatnim zarzucie, wyraźnie pomocniczym w stosunku do poprzednich, ClientEarth podnosi kwestię identyfikacji interesu publicznego, który może ostatecznie uzasadniać ujawnienie dokumentu nawet w przypadku, gdy może to szkodzić interesom prawnym chronionym przez któryś z wyjątków określonych w rozporządzeniu nr 1049/2001. Jej zdaniem ten nadrzędny interes publiczny nie musi być różny od zasad, na których spoczywa zasada przejrzystości, przez co, przyjmując odmienny pogląd, Sąd odwrócił ciężar dowodu na jej niekorzyść.

71. W pkt 107 zaskarżonego wyroku wskazano, iż „z orzecznictwa wynika, że nadrzędny interes publiczny, o którym mowa w art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001, mogący uzasadniać ujawnienie dokumentu naruszającego lub poważnie naruszającego ochronę postępowań sądowych, musi w zasadzie różnić się od wspomnianych wyżej zasad będących podstawą tego rozporządzenia (ww. w pkt 52 wyrok API/Komisja, pkt 97)".

72. Rzeczywiście Trybunał Sprawiedliwości jasno stwierdził, że „nadrzędny interes publiczny mogący, który mógłby uzasadniać ujawnienie dokumentu, niekoniecznie musi się wprawdzie różnić od zasad stanowiących podstawę rozporządzenia nr 1049/2001"[29], jednak orzecznictwo samego Trybunału Sprawiedliwości nie dopuszcza powołania się na ogólne względy w celu wykazania, że zasada przejrzystości ma „jakąś szczególną wagę, która mogłaby przeważyć nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia rozpatrywanych dokumentów"[30]. Zatem nie można utrzymywać, jak usiłuje to uczynić wnosząca odwołanie, że samo powołanie się na zasadę przejrzystości wystarczy, żeby uzasadnić ujawnienie dokumentu szkodliwego dla interesów prawnych chronionych przez rozpatrywane wyjątki.

73. W każdym razie uwzględnienie pierwszego zarzutu odwołania i przekazanie sprawy do rozpoznania przez Sąd powinno umożliwić to, by dla konkretnych analiz mogących podlegać wyjątkowi określonemu w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 sprawdzono, czy ClientEarth podaje wystarczające powody, aby wykazać, że nadrzędny interes publiczny leżący u podstaw zasady przejrzystości powinien przeważać nad celem ochrony dochodzenia Komisji.

VII – **W przedmiocie ostatecznego rozstrzygnięcia sporu przez Trybunał Sprawiedliwości**

74. Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości, „jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał Sprawiedliwości uchyla orzeczenie Sądu", jednakże „może on wydać orzeczenie ostateczne, jeśli stan postępowania na to pozwala".

75. W moim przekonaniu, gdyby Trybunał Sprawiedliwości uwzględnił, jak proponuję, pierwszą część pierwszego zarzutu odwołania, nie byłby on w stanie wydać orzeczenia co do istoty sprawy i konieczne by było jej przekazanie do Sądu.

76. Aby bowiem ustalić dokładnie, dla których z analiz należało z jednej strony wykluczyć możliwość wszczęcia postępowania, a z drugiej strony, dla których istniała jeszcze możliwość wszczęcia go niebawem, trzeba by ustalić, dla każdego przypadku oddzielnie, czy wszczęcie postępowania było w granicach rozsądku prawdopodobne w chwili zażądania do nich dostępu, uwzględniając w tym celu czas, który upłynął od chwili, gdy Komisja je uzyskała oraz okoliczności mogące uzasadniać fakt, że Komisja nie zdecydowała się jeszcze wszcząć postępowania. Wymaga to przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, by rozstrzygnął tę kwestię.

29 — LPN/Komisja [C-514/11 P i C-605/11 P (EU:C:2013:738)], pkt 92, przywołujący wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [sprawy połączone C-39/05 P i C-52/95 P, (EU:C:2008:374)], pkt 74, 75.

30 — LPN/Komisja [C-514/11 P i C-605/11 P (EU:C:2013:738)], pkt 93.

77. Gdyby ponadto Trybunał Sprawiedliwości uwzględnił również drugą część pierwszego zarzutu odwołania, również istniałaby konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby ten, nie opierając się na ogólnym domniemaniu, że istnieje możliwość zaszkodzenia celowi dochodzenia Komisji, zbadał, czy każda z analiz, które Sąd uzna za włączone do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, zawiera informacje, opinie lub oceny mogące w jakiś sposób zagrozić Komisji do tego stopnia, by zaszkodzić realizacji tego celu.

VIII – **W przedmiocie kosztów**

78. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, znajdującego zastosowanie do postępowania odwoławczego na mocy art. 184 § 1 tego regulaminu, proponuję Trybunałowi Sprawiedliwości, by obciążył Komisję kosztami postępowania.

IX – **Wnioski**

79. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości:

1) uwzględnił pierwszy zarzut odwołania,

2) uchylił wyrok Sądu z dnia 13 września 2013 r. (T-111/11, EU:T:2013:482),

3) przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu rozstrzygnięcia, które konkretnie ze zbioru spornych analiz należą do kategorii „dochodzenie", bądź ze względu na to, że są włączone do toczącego się postępowania, bądź ze względu na ich związek z postępowaniem, którego wszczęcie jest w granicach rozsądku prawdopodobne w również rozsądnym terminie. Sąd powinien zbadać, czy każda z analiz, które uzna za włączone do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, zawiera informacje, opinie lub oceny mogące w jakiś sposób zagrozić Komisji do tego stopnia, by zaszkodzić realizacji celu ochrony jej dochodzenia, w związku z czym nie może polegać na ogólnym domniemaniu, iż zachodzi możliwość takiej szkody,

4) obciążył Komisję kosztami postępowania.