Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 19. listopada 2016.[1]

Predmet C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
protiv

Europske komisije

„Žalba – Pristup informacijama o okolišu – Arhuška konvencija – Članak 4. stavak 4. točka (a) – Razlozi za odbijanje pristupa – Povjerljivost postupka tijela vlasti – Uredba (EZ) br. 1367/2006 – Članak 6. stavak 1. – Uredba (EZ) br. 1049/2001– Članak 4. stavci 3. i 5. – Zaštita procesa odlučivanja institucije – Protivljenje države članice – Informacije o postrojenjima na koja se odnosi postupak dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova – Djelomično odbijanje pristupa“

Uvod

1. Ovom žalbom društvo Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 11. prosinca 2014., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (T-476/12, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2014:1059), kojom je Opći sud odbio njegovu tužbu za poništenje odluke Komisije od 17. siječnja 2013. (GestDem 3273/2012) kojom je djelomično odbijen zahtjev za pristup dokumentu što ga je Savezna Republika Njemačka poslala Komisiji u okviru postupka dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova iz članka 10.a Direktive 2003/87/EZ[2] (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

2. Povodom pravnog pitanja koje ta žalba postavlja Sud treba ispitati načelo uskog tumačenja razloga za odbijanje pristupa informacijama o okolišu[3] iz članka 6. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1367/2006[4] i protumačiti razlog za odbijanje koji se odnosi na povjerljivost postupka tijela vlasti iz članka 4. stavka 4. točke (a) Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša[5] (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija).

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.)

3 — Navodim da je to pitanje, među ostalima, postavljeno u predmetu ClientEarth/Komisija (C-57/16 P), u tijeku pred Sudom.

4 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.)

5 — Konvencija potpisana u Aarhusu (Danska) 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

Pravni okvir

3. Članak 4. Arhuške konvencije određuje kako slijedi:

„1. Svaka stranka dužna je osigurati da, u ovisnosti od sljedećih stavaka ovoga članka, tijela vlasti kao odgovor na zahtjev za informacijom o okolišu stave takvu informaciju na raspolaganje javnosti, u okviru domaćeg zakonodavstva […]:

(a) bez obveze navođenja interesa;

[…]

4. Zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen ako bi njezino otkrivanje nepovoljno utjecalo na:

(a) povjerljivost postupka tijela vlasti, ako je takva povjerljivost predviđena domaćim zakonodavstvom;

[…]

Gore navedene razloge za odbijanje treba tumačiti na ograničavajući način, vodeći računa o javnom interesu kojem otkrivanje služi i vodeći računa o tome odnosi li se tražena informacija na emisije u okoliš.

[…]”

4. Članak 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001[6], naslovljen „Izuzeća”, u stavcima 3. i 5. određuje:

„3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

[…]

5. Država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice.”

5. Članak 6. Uredbe br. 1367/2006, pod naslovom „Primjena izuzetaka u vezi sa zahtjevima za pristup informacijama o okolišu”, u stavku 1. određuje:

„Što se tiče odredaba prve i treće alineje članka 4. stavka 2. [Uredbe br. 1049/2001], uz izuzetak istraga, posebno onih koje se odnose na moguće povrede prava [Unije], smatra se da je otkrivanje informacija pitanje od prevladavajućeg društvenog interesa ako se tražene informacije odnose na emisije u okoliš. Što se tiče ostalih izuzetaka iz članka 4. [Uredbe br. 1049/2001], razlozi za odbijanje tumače se restriktivno, uzimajući u obzir društveni interes sadržan u otkrivanju tih informacija i moguću povezanost traženih informacija s emisijama u okoliš.”

Okolnosti spora

6. Okolnosti spora, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se opisati na sljedeći način.

6 — Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

7. Saint-Gobain Glass Deutschland društvo je koje djeluje na svjetskom tržištu stakla i koje upravlja postrojenjima koja ulaze u područje primjene Direktive 2003/87.

8. Žalitelj je dopisom od 3. srpnja 2012. od Europske komisije zatražio otkrivanje dokumenta koji je Savezna Republika Njemačka poslala Europskoj komisiji u okviru postupka besplatne dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova iz članka 10.a Direktive 2003/87. Taj dokument sadržava informacije o određenim žaliteljevim postrojenjima koja se nalaze na državnom području Njemačke, osobito podatke o „prvotno instaliranim kapacitetima" i o privremenom broju emisijskih jedinica dodijeljenih za razdoblje od 2013. do 2020.

9. Nakon odbijanja njegova izvornog zahtjeva, žalitelj je dopisom od 7. kolovoza 2012. podnio ponovljeni zahtjev za pristup dokumentima.

10. Njemačke su vlasti objavile neke od dotičnih informacija.

11. Komisija je spornom odlukom dodijelila djelomičan pristup traženim informacijama, to jest onima koje su objavile njemačke vlasti, kao i određenim drugim informacijama koje nisu ključne, te je odbila pristup ostatku navedenih informacija.

12. Komisija je, s jedne strane, svoju odluku o odbijanju temeljila na članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, smatrajući da bi potpuno otkrivanje traženih informacija ozbiljno ugrozilo njezin proces odlučivanja koji je još bio u tijeku i koji se odnosio na gotovo 12 000 postrojenja u tadašnjih 27 država članica. Prema Komisijinu mišljenju, cjelovito priopćavanje navedenih informacija omogućilo bi javnosti i posebice predmetnim poduzetnicima da postavljaju pitanja ili iznose kritike u pogledu informacija koje su poslale države članice, što bi moglo omesti proces odlučivanja, kako pred Komisijom tako i u državama članicama. Ta bi ometanja mogla znatno odgoditi navedeni proces odlučivanja i naštetiti dijalogu između Komisije i država članica.

13. Komisija nije utvrdila postojanje prevladavajućeg javnog interesa u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 koji bi opravdao otkrivanje traženih informacija te je pobliže navela da su interesi na koje se žalitelj poziva u svojem zahtjevu bili isključivo privatne naravi. U ovom slučaju glavni su interesi bili osigurati odlučivanje bez ikakva vanjskog ometanja i očuvati klimu povjerenja između Komisije i njemačkih vlasti. Osim toga, Komisija je podsjetila da su njemačke vlasti već bile objavile velik dio traženih informacija te je navela da je javnost stoga bila imala pristup glavnim elementima prijedloga usklađene besplatne dodjele emisijskih jedinica.

14. Konačno, Komisija pobliže navodi da, čak i pod pretpostavkom da su informacije koje je tražio žalitelj bile informacije o okolišu, članak 6. Uredbe br. 1367/2006 ne sadržava nijednu odredbu koja bi omogućila isključivanje primjene izuzeća propisanog u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001.

15. S druge strane, budući da je informacije kojima se traži pristup bila dostavila Savezna Republika Njemačka, Komisija se za potrebe članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001 savjetovala s navedenom državom članicom, koja se usprotivila otkrivanju tih informacija. Ta je država članica svoje protivljenje opravdala upućivanjem na izuzeće iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001. Posebice, Savezna Republika Njemačka istaknula je da Komisija još nije bila donijela odluku o predmetnim informacijama i da je postojao znatan pritisak da se odluka donese u roku. Komisija je smatrala da su ti razlozi *prima facie* bili relevantni.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

16. Žalitelj je tužbom od 31. listopada 2012. pred Općim sudom podnio pravno sredstvo protiv Komisijine prešutne odluke o odbijanju pristupa.

17. Nakon donošenja sporne odluke, žalitelj je preinačio svoje zahtjeve u tužbi u prvom stupnju u pogledu traženja poništenja te odluke.

18. Žalitelj je u prilog svojoj tužbi u biti istaknuo dva tužbena razloga, koji su se temeljili, kao prvo, na povredi članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006 i, kao drugo, na povredi članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001.

19. Opći sud u pobijanoj presudi odbio je tužbu kao neosnovanu i naložio žalitelju snošenje troškova.

Zahtjevi stranaka

20. Žalitelj svojom žalbom od Suda traži da ukine pobijanu presudu, poništi spornu odluku ili, podredno, uputi predmet Općem sudu i da naloži Komisiji snošenje troškova.

21. Komisija zahtijeva odbijanje žalbe i nalaganje žalitelju snošenja troškova.

Analiza žalbe

22. Žalitelj u prilog svojoj žalbi ističe dva žalbena razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešnom tumačenju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006, a drugi na pogrešnoj primjeni članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

23. Žalitelj tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava preširoko tumačeći razlog za odbijanje pristupa iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006.

24. Žalitelj navodi da je Opći sud pogrešno presudio da se institucija može pozvati na taj razlog za odbijanje za dokument „koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala” i da stoga primjena tog razloga nije ograničena na dokumente koji su sastavljeni u okviru procesa odlučivanja tijela vlasti, već se odnosi i na „dokumente koji su izravno povezani s pitanjima na koja se odnosi navedeni proces odlučivanja” (točke 87. i 88. pobijane presude).

25. Žalitelj ističe da je to tumačenje, koje se temelji na sudskoj praksi koja se ne odnosi na područje pristupa informacijama o okolišu, proturječno cilju Arhuške konvencije, a to je učiniti proces odlučivanja tijela vlasti u području okoliša transparentnim i omogućiti javnosti da utječe na taj proces. Prema žaliteljevu mišljenju, s tim je ciljem nespojivo obrazloženje pobijane presude u kojem se navodi da treba zajamčiti mogućnost neometanog vođenja upravnih postupaka i zaštititi ih od vanjskih pritisaka (točka 81. pobijane presude).

26. Prema žaliteljevu mišljenju, mjerodavna odredba Arhuške konvencije, to jest članak 4. stavak 4. točka (a), ne štiti cijeli upravni postupak, već samo povjerljivost postupka u užem smislu. Pojam „postupak” u užem smislu odnosi se samo na unutarnji proces savjetovanja i odlučivanja tog tijela u odnosu na odluku o meritumu, uz isključenje činjenica na temelju kojih se taj proces odvija, koje nisu zaštićene. Sama mogućnost da to otkrivanje informacija može dovesti do pitanja i kritika ne može opravdati odbijanje pristupa dokumentima, s obzirom na to da su ta pitanja i kritike svojstveni cilju transparentnosti.

27. Komisija se pita o dopuštenosti prvog žalbenog razloga. S jedne strane, ističe da žalitelju nije u ovom stadiju dopušteno isticati navodnu neusklađenost Uredbe br. 1367/2006 s Arhuškom konvencijom. S druge strane, navodi da, ako se žalitelj želi pozivati na zahtjev usklađenog tumačenja s navedenom konvencijom, to bi bio novi razlog na koji se žalitelj nije pozvao pred Općim sudom.

28. Glede merituma, Komisija tvrdi da je tumačenje članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006 koje je Opći sud usvojio u pobijanoj presudi pravilno. Komisija smatra da pojam „postupak tijela vlasti" iz članka 4. stavka 4. točke (a) Arhuške konvencije nije ograničen na proces vijećanja tijela. Prema Komisijinu mišljenju, čak i da se dokument poput onoga koji je predmet sporne odluke ne odnosi na interni postupak tijela vlasti, već mu samo služi kao temelj, pristup tom dokumentu može biti odbijen sukladno članku 4. stavku 4. točki (a) Arhuške konvencije.

Dopuštenost

29. Komisija osporava dopuštenost prvog žalbenog razloga i tvrdi da je argument koji se temelji na članku 4. stavku 4. točki (a) Arhuške konvencije novi razlog koji je prvi put istaknut u žalbenom postupku.

30. Podsjećam da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da stranka ne može prvi put pred Sudom istaknuti žalbeni razlog koji nije bio istaknut pred Općim sudom. U žalbenom postupku nadležnost Suda ograničena je na ispitivanje ocjene Općeg suda u pogledu tužbenih razloga o kojima se pred njim raspravljalo. Međutim, to se ograničenje ne primjenjuje na argumente koji su samo dopuna argumentacije koja je već razvijena u prvom stupnju [7].

31. U ovom se slučaju žalitelj pred Općim sudom pozvao na povredu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006 tvrdeći da se razlozi za odbijanje pristupa moraju usko tumačiti. Žalitelj se pozvao na svrhu Uredbe br. 1367/2006, odnosno osiguranje provedbe Arhuške konvencije. Žalitelj je tvrdio da razlog koji je Komisija navela nije dopuštao odbijanje pristupa informacijama o činjenicama koje se ne odnose na proces odlučivanja *stricto sensu*, već samo onima koje se odnose na činjeničnu osnovu tog procesa (vidjeti osobito točke 41. i 86. pobijane presude).

32. U okviru prvog žalbenog razloga žalitelj je istaknuo slične argumente, navodeći usto da tumačenje koje on zagovara također proizlazi iz članka 4. stavka 4. točke (a) Arhuške konvencije.

33. Napominjem da se, kao što to proizlazi iz njegovih argumenata iznesenih tijekom rasprave, žalitelj ne poziva na Arhušku konvenciju kako bi osporio valjanost Uredbe br. 1367/2006, što bi u stvarnosti izmijenilo opseg spora, već se oslanja samo na zahtjev usklađenog tumačenja te uredbe s Arhuškom konvencijom.

34. Doista, budući da se žalitelj u prvom stupnju bio pozvao na povredu članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, kojom se provodi članak 4. Arhuške konvencije, Opći sud treba tumačiti odredbu uredbe na koju se žalitelj poziva vodeći računa o mjerodavnim odredbama te konvencije, u skladu s načelom usklađenog tumačenja s međunarodnim pravom [8].

35. U tim uvjetima, smatram da je argument koji se temelji na članku 4. stavku 4. točki (a) Arhuške konvencije jednostavno dopuna argumentacije koju je žalitelj već razvio u prvom stupnju, a koja se temelji na povredi članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006.

7 — Presuda od 10. travnja 2014., Areva i dr./Komisija (C-247/11 P i C-253/11 P, EU:C:2014:257, t. 113. i 114. i navedena sudska praksa)

8 — Presuda od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka (C-61/94, EU:C:1996:313, t. 52.). Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

36. Iz toga slijedi da je prvi žalbeni razlog dopušten.

Meritum

– Obveza usklađenog tumačenja s Arhuškom konvencijom

37. Arhuška konvencija, odobrena Odlukom 2005/370, sastavni je dio pravnog poretka Unije. Postavši strankom Arhuške konvencije, Europska unija obvezala se, među ostalim, u području primjene prava Unije osigurati pristup informacijama o okolišu u skladu s odredbama te konvencije [9].

38. Kako bi odgovorio na tu obvezu, zakonodavac Unije donio je dva akta, Direktivu 2003/4/EZ [10], upućenu državama članicama, i Uredbu br. 1367/2006, koja se odnosi na institucije i druga tijela Unije.

39. Budući da je zakonodavac Unije donoseći ta dva akta namjeravao osigurati usklađenost prava Unije s Arhuškom konvencijom, pri njihovu tumačenju treba voditi računa o tekstu i svrsi te konvencije [11].

40. Usto napominjem da je poželjno osigurati dosljednost u tumačenju tih dvaju akata – Direktive 2003/4 i Uredbe br. 1367/2006 – utoliko što provode iste odredbe Arhuške konvencije. Osim ako postoje izričito suprotni pokazatelji, razumno je smatrati da je zakonodavac Unije namjeravao ujednačeno provesti tu konvenciju u pravu Unije, kako za države članice tako i za institucije Unije.

41. Napominjem da su stranke prihvatile ta stajališta. Komisija je posebice u svojem odgovoru na žalbu priznala da razlog odbijanja na koji se pozvala treba tumačiti u svjetlu članka 4. stavka 4. točke (a) Arhuške konvencije i u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2003/4.

– Pojam „postupak tijela vlasti”

42. Članak 4. stavak 4. točka (a) Arhuške konvencije propisuje mogućnost odbijanja pristupa informacijama o okolišu u slučaju ugrožavanja povjerljivosti postupka tijela vlasti, kada je to propisano zakonom. Isti [12] razlog za odbijanje predviđen je člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2003/4.

43. Valja navesti da tekst tih dviju odredbi sadržava određene jezične razlike. Što se tiče vjerodostojnog teksta Arhuške konvencije, verzija na francuskom jeziku upućuje na „délibérations des autorités publiques”, dok verzija na engleskom jeziku upotrebljava izraz „proceedings [of public authorities]”, koji se može shvatiti šire.

44. Isto tako, što se tiče Direktive 2003/4, određene jezične verzije upotrebljavaju izraz koji odgovara „postupku” u užem smislu ili „internom postupku” u užem smislu [13], dok druge upućuju šire na povjerljivost postupka, rada ili postupovnih radnji tijela vlasti [14].

9 — Presuda od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 35.). Vidjeti u tom smislu također presude od 22. prosinca 2010., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, t. 36.) i od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 30.).

10 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003., o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.)

11 — Vidjeti u tom smislu, glede Direktive 2003/4, presude od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 40.) i od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 37.).

12 — Članak 4. stavak 2. točka (a) Direktive 2003/4 upotrebljava sličan izraz, to jest „confidentialité” [„povjerljivost”] postupka.

13 — Osobito verzija na njemačkom (*Beratungen von Behörden*), francuskom i talijanskom jeziku (*deliberazioni interne delle autorità pubbliche*).

14 — Osobito verzije na engleskom, litavskom ([*valdžios institucijų*]*procesinių veiksmų konfidencialumas*), nizozemskom (*handelingen van overheidsinstanties*) i poljskom jeziku (*poufność działań organów władzy publicznej*). Španjolski tekst Direktive 2003/4 (*procedimientos de las autoridades públicas*) odstupa od službenog prijevoda Konvencije (*deliberaciones de las autoridades públicas*).

45. Kako bi se dalo ujednačeno tumačenje predmetne odredbe sadržane u Arhuškoj konvenciji i u aktima koji tu konvenciju prenose u pravo Unije, treba voditi računa o kontekstu i svrsi tih akata [15].

46. Arhuška konvencija i Direktiva 2003/4 teže osigurati veći pristup javnosti informacijama o okolišu, propisujući pravo pristupa kao opće pravilo i ograničavajući mogućnost odbijanja u nekoliko pojedinačnih i jasno određenih slučajeva [16]. Ti akti utvrđuju načelo prema kojem razlozi za odbijanje moraju biti usko tumačeni [17].

47. S obzirom na taj cilj, smatram da pojam „postupak tijela vlasti" ne može biti tumačen na način da se odnosi na cjelokupni postupak pred tijelom vlasti. Takvo preširoko tumačenje ne bi omogućilo ograničavanje dosega dotičnog razloga za odbijanje i njegovo usko tumačenje.

48. Čini mi se da izbor užeg tumačenja pojma „postupak", osobito kao što to proizlazi iz francuske jezične verzije Arhuške konvencije, potvrđuju pripremni akti.

49. Slična se odredba već nalazila u članku 3. stavku 2. prvom podstavku Direktive 90/313/EEZ [18], koja je poslužila kao model tijekom priprema Arhuške konvencije. Verzija Direktive 90/313 na francuskom jeziku upućivala je na „délibérations", a taj je isti izraz ponovno upotrijebljen u Arhuškoj konvenciji. Autori te konvencije odabrali su, dakle, ne mijenjati taj izraz općenitijim.

50. Prema mojem mišljenju, uže tumačenje dotičnog razloga za odbijanje, na način da je ograničen na „interni" postupak tijela, može se također temeljiti na analizi koja se nalazi u Vodiču za primjenu Arhuške konvencije [19], objašnjavajućem dokumentu koji je relevantan za tumačenje te konvencije, iako bez ikakve obvezujuće snage [20].

51. Stoga smatram da pojam „postupak" u užem smislu treba shvatiti tako da se odnosi samo na stadij vijećanja u postupku odlučivanja, kao što na to upućuju izrazi upotrijebljeni u francuskoj jezičnoj verziji Arhuške konvencije i u njemačkoj, francuskoj i talijanskoj verziji Direktive 2003/4.

52. U tom pogledu, napominjem da je Sud već imao priliku tumačiti članak 4. stavak 2. točku (a) Direktive 2003/4, doduše iz drukčije perspektive, u predmetu koji je doveo do presude Flachglas Torgau [21].

53. Sud je, tumačeći uvjet da povjerljivost postupka tijela vlasti mora biti „predviđena zakonom", presudio da taj uvjet osobito zahtijeva da nacionalno pravo jasno utvrdi doseg pojma „postupak" iz članka 4. stavka 2. točke (a) Direktive 2003/4, koji „upućuje na završne stadije procesa odlučivanja tijela javnih vlasti" [22].

15 — U pravu Unije, u slučaju nepodudarnosti između različitih jezičnih verzija nekog teksta Unije, predmetna odredba mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu dotičnog propisa. Vidjeti osobito presudu od 9. travnja 2014., GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, t. 27.).

16 — Uvodna izjava 16. Direktive 2003/4

17 — Članak 4. stavak 4. drugi podstavak Arhuške konvencije i članak 4. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2003/4

18 — Direktiva Vijeća od 7. lipnja 1990. o slobodi pristupa informacijama o okolišu (SL 1990., L 158, str. 56.)

19 — Vidjeti Stec, S. i dr., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Ujedinjeni narodi, New York, Ženeva, 2000., str. 81. Prema tom vodiču, „la convention d'Aarhus ne donne pas de définition des ‚délibérations des autorités publiques', mais l'une des interprétations est qu'il peut s'agir de délibérations concernant les opérations internes d'une autorité publique et non de délibération des autorités publiques sur des questions de fond relevant de leur domaine de compétence" (str. 74. francuske jezične verzije) („The Convention does not define 'proceedings of public authorities' but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence"). Isto je stajalište izraženo u drugom izdanju vodiča (str. 86. engleske jezične verzije). Vidjeti dokument dostupan na internetskoj stranici: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Presuda od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 38.)

21 — Presuda od 14. veljače 2012. (C-204/09, EU:C:2012:71)

22 — Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 63.)

54. Čak iako Sud u toj presudi nije izričito odlučio o dosegu pojma „postupak”, smatram da se iz nje može izvesti da taj pojam treba jasno ograničiti i da se ne može odnositi na cjelokupni postupak pred nekim tijelom.

55. U svojem mišljenju u istom predmetu nezavisna odvjetnica E. Sharpston, ističući razlike među jezičnim verzijama, smatrala je da se koncept „postupak tijela vlasti” mora odnositi samo na razmjenu gledišta i rasprave o političkim opcijama u okviru postupka odlučivanja [23]. Stoga je slijedila restriktivan pristup, koji je u tom predmetu zauzela Komisija, na temelju francuske i njemačke jezične verzije Direktive 2003/4 [24].

56. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) u presudi donesenoj nakon presude Flachglas Torgau [25], na koju se poziva žalitelj, tumačio je predmetni razlog za odbijanje kao ograničen na postupak vijećanja kao takav, osobito na sam postupak promišljanja, uz isključenje informacija koje su činjenična osnova donesenih odluka, a koje mogu biti zaštićene samo ako omogućavaju donošenje jasnih zaključaka o postupku vijećanja [26].

57. Predlažem Sudu da u ovom predmetu u biti usvoji isto tumačenje. Takav bi pristup omogućio osigurati dosljednost u primjeni istog razloga za odbijanje koji se na temelju Arhuške konvencije primjenjuje i na države članice i na institucije Unije.

58. Uistinu, nije isključeno da zakonodavac Unije, provodeći pravni pojam koji se odnosi na međunarodnu obvezu, vodi računa o posebnosti funkcioniranja Unije, koje može biti različito od funkcioniranja jedne države članice [27]. Međutim, u ovom slučaju ne vidim kako bi takve posebnosti mogle opravdati tumačenje pojma „postupak” na različit način od onoga koji proizlazi iz Direktive 2003/4.

59. Kao što sam to već naveo, članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006 treba tumačiti u skladu s člankom 4. stavkom 4. točkom (a) Arhuške konvencije.

60. Izuzeće koje se odnosi na zahtjev za pristup informacijama propisano tim odredbama prava Unije mora biti shvaćeno na način da se odnosi na povjerljivost „postupka javnih tijela” i da obuhvaća informacije čije bi otkrivanje moglo ugroziti povjerljivost procesa vijećanja u okviru postupka odlučivanja. Kao što to tvrdi žalitelj, takvo usko tumačenje *a priori* isključuje informacije koje su samo činjenična osnova potrebna za proces odlučivanja.

61. Svjestan sam činjenice da se to tumačenje udaljava od teksta članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, koji se odnosi na svaki „dokument koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala” [28].

23 — Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, t. 83.)

24 — Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, t. 81.). U tom je predmetu njemačka vlada tvrdila da izraz „postupak” uključuje razmjenu gledišta između službi, ali ne i podatke ili statistike koje su služile kao temelj takve razmjene i naknadnih odluka.

25 — Presuda od 14. veljače 2012. (C-204/09, EU:C:2012:71)

26 — Presuda od 2. kolovoza 2012., 7 C 7.12, t. 26. i 27. (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0)

27 — Osobito vodeći računa o tim posebnostima, Unija je u ispravi predanoj primjenom članka 19. Arhuške konvencije istaknula da „će institucije Zajednice primjenjivati Konvenciju u okviru svojih postojećih i budućih pravila o pristupu dokumentima i drugih relevantnih pravila iz prava Zajednice u području na koje se odnosi Konvencija”. Vidjeti također presudu od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 40. i 41.).

28 — Drugi podstavak istog stavka, na koji se ne poziva u ovom slučaju, odnosi se na pristup „dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji”.

62. To je tako jer je zakonodavac Unije, provodeći Uredbom br. 1367/2006 Arhušku konvenciju u pogledu institucija Unije, odabrao da ne prenese razloge za odbijanje sadržane u toj konvenciji, već da uputi na Uredbu br. 1049/2001, u kojoj se ne upotrebljava ista terminologija [29].

– Analiza utvrđenja Općeg suda

63. Kritike koje je iznio žalitelj odnose se, s jedne strane, na točke 80. do 82. i, s druge strane, na točke 87. do 89. pobijane presude.

64. Opći sud u točkama 79. do 85. ispitao je žaliteljev argument prema kojem, s obzirom na to da transparentnost i sudjelovanje građana podrazumijevaju mogućnost iznošenja kritika i postavljanja pitanja o točnosti podataka, rizik od tih kritika ne može biti razlog za odbijanje pristupa informacijama (točka 79. pobijane presude).

65. U tom pogledu Opći je sud presudio, temeljeći se na sudskoj praksi koja se odnosi na članak 4. stavke 2. i 3. Uredbe br. 1049/2001 [30], da predmetni upravni postupak zaslužuje pojačanu zaštitu, s obzirom na to da bi pristup informacijama povezanima s tim postupkom omogućio zainteresiranim osobama da pokušaju utjecati na postupak, i da stoga taj upravni postupak treba štititi od vanjskih pritisaka kako oni ne bi ugrozili neometano vođenje postupaka (točke 80. i 81. pobijane presude).

66. Napominjem da se taj pravni argument – koji je savršeno valjan u području kontrole koncentracija, na koje se odnosi presuda Švedska/MyTravel i Komisija [31], koju navodi Opći sud – ne može bezuvjetno prenijeti u područje pristupa informacijama o okolišu.

67. Kao što to pravilno ističe žalitelj, sâm cilj Arhuške konvencije i zakonodavnih akata koji je provode u pravo Unije jest osigurati veću transparentnost u upravi i dodijeliti javnosti pristup informacijama u području okoliša, kako bi joj se omogućilo da izrazi svoju zabrinutost [32].

68. Stoga se u području na koje se odnosi Arhuška konvencija uprava ne može pozvati na mogućnost iznošenja kritika i pokušaja utjecaja na proces odlučivanja kao razlog za odbijanje pristupa informacijama.

69. Iz toga slijedi da se Opći sud, utoliko što je utvrdio da se tražene informacije odnose na područje obuhvaćeno Arhuškom konvencijom i Uredbom br. 1367/2006, nije mogao a da pritom ne počini pogrešku koja se tiče prava osloniti na stajalište koje se temelji na drugom području aktivnosti Unije, prema kojem se upravna aktivnost Komisije mora zaštititi, poput sudskih postupaka [33], kako bi se osiguralo neometano vođenje postupaka (točka 81. pobijane presude).

29 — Određeni su autori u vrijeme prenošenja Arhuške konvencije napomenuli da Uredba br. 1049/2001 sadržava elemente koji nisu s njom u skladu. Vidjeti Krämer, L., „Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4", *College of Europe Research Papers*, 5/2003, str. 28.

30 — Presuda od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, t. 86. i 87.) i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u tom predmetu (C-506/08 P, EU:C:2011:107, t. 65. do 67.)

31 — Presuda od 21. srpnja 2011. (C-506/08 P, EU:C:2011:496)

32 — Vidjeti uvodnu izjavu 9. Arhuške konvencije, uvodnu izjavu 1. Direktive 2003/4 i uvodnu izjavu 2. Uredbe br. 1367/2006.

33 — U mišljenju koje navodi Opći sud nezavisna odvjetnica J. Kokott smatrala je da upravni postupci, osobito u području kontrole koncentracija, trebaju biti zaštićeni od vanjskih pritisaka na isti način kao i sudski postupci. Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Švedska/MyTravel i Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:107, t. 65. do 67.).

70. Osim toga, razlog koji Opći sud navodi u točki 82. pobijane presude, prema kojem upravna aktivnost ne zahtijeva toliko opsežan pristup informacijama kao zakonodavna aktivnost, također nije primjenjiv u području na koje se odnosi Arhuška konvencija. Naime, ona teži povećati transparentnost uglavnom u kontekstu upravne aktivnosti, s obzirom na to da je provedba zakonodavne ovlasti isključena iz njezina područja primjene [34].

71. Stoga su razlozi koji se nalaze u točkama 80. do 82. pobijane presude nespojivi s ciljevima Arhuške konvencije i Uredbe br. 1367/2006 te krše načelo uskog tumačenja razloga za odbijanje pristupa informacijama iz članka 4. stavka 4. drugog podstavka Arhuške konvencije i članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006.

72. Nadalje, Opći je sud u točkama 86. do 89. pobijane presude ispitao žaliteljev argument prema kojem tražene informacije ne ulaze u područje primjene istaknutog razloga za odbijanje, s obzirom na to da se ne može smatrati kao da se odnose na sâm proces odlučivanja, već samo na njegovu činjeničnu osnovu (točka 86. pobijane presude).

73. U tom pogledu Opći je sud naveo da institucija može, upućujući na članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001, odbiti pristup dokumentu „koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala" te smatra da uporaba tog izraza omogućuje primjenu te odredbe na dokumente koji su izravno povezani s pitanjima na koja se odnosi proces odlučivanja (točke 87. i 88. pobijane presude).

74. Opći je sud utvrdio da je to bio slučaj sa spornim informacijama jer se radilo o podacima koje države članice moraju poslati Komisiji u svrhu izračunavanja besplatnih emisijskih jedinica stakleničkih plinova, u skladu s člankom 11. Direktive 2003/87 i člankom 15. Odluke 2011/278/EU [35]. Stoga su navedene informacije bile „izravno povezane s pitanjima na koja se odnosi navedeni proces odlučivanja" i odnosile su se na „pitanje o kojem [institucija] nije odlučivala" (točke 89. i 90. pobijane presude).

75. Navodim da obrazloženje koje je Opći sud usvojio ne vodi računa o tome da se izuzeće koje se odnosi na zahtjeve za pristup dokumentima iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 mora u području na koje se odnose Arhuška konvencija i Uredba br. 1367/2006 tumačiti usko i u svjetlu zatvorenog popisa razloga za odbijanje propisanog tom konvencijom.

76. U skladu s člankom 4. stavkom 4. točkom (a) Arhuške konvencije, zahtjev za informacije o okolišu može se odbiti u slučaju narušavanja „povjerljivost[i] postupka tijela vlasti, ako je takva povjerljivost predviđena domaćim zakonodavstvom". Prema mojem mišljenju, taj razlog za odbijanje treba shvatiti kao da se odnosi na proces vijećanja u postupku odlučivanja i da ne obuhvaća cjelokupni upravni postupak [36].

77. S obzirom na taj razlog za odbijanje propisan Arhuškom konvencijom, tumačenje članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 koje je usvojio Opći sud u točkama 87. do 90. pobijane presude je preširoko jer potencijalno obuhvaća svaki dokument koji se odnosi na pitanje o kojem tijelo vlasti još nije odlučilo [37].

34 — Iako je zakonodavac Unije odabrao proširiti doseg sustava Konvencije i na zakonodavnu aktivnost Unije. Vidjeti članak 2. stavak 2. drugi podstavak Arhuške konvencije i uvodnu izjavu 7. Uredbe br. 1367/2006.

35 — Odluka Komisije od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.)

36 — Vidjeti točku 60. ovog mišljenja.

37 — Napominjem da je Opći sud u nedavnoj sudskoj praksi koja se odnosi na pristup informacijama o okolišu usvojio znatno uže tumačenje te odredbe Uredbe br. 1049/2001. Vidjeti presudu od 20. rujna 2016., PAN Europe/Komisija (T-51/15, neobjavljena, EU:T:2016:519, t. 30. do 37.).

78. Opći sud stoga je prekršio načelo uskog tumačenja razloga za odbijanje iz članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006 kao i obvezu usklađenog tumačenja s Arhuškom konvencijom [38].

Privremeni zaključak

79. Zbog svih navedenih razloga, smatram da se Opći sud u točkama 80. do 90. pobijane odluke temeljio na pogrešnom tumačenju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006.

80. Stoga, prema mojem mišljenju, pobijanu presudu treba ukinuti a da nije potrebno ispitati drugi žalbeni razlog.

Posljedice ukidanja pobijane presude

81. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, kad ukine pobijanu presudu, Sud može sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta.

82. Smatram da je u ovom slučaju taj uvjet ispunjen.

83. Žalitelj je pred Općim sudom svoj zahtjev za poništenje sporne odluke u biti temeljio na dvama tužbenim razlozima, od kojih se prvi temeljio na povredi članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006.

84. Iz točaka 76. do 78. ovog mišljenja proizlazi da taj tužbeni razlog treba prihvatiti.

85. Kao što to valjano ističe žalitelj u svojoj tužbi i tužbi s preinačenim tužbenim zahtjevima koje su podnesene u prvom stupnju, Komisija je, smatrajući da su tražene informacije bile obuhvaćene razlogom za odbijanje zbog rizika ozbiljnog ugrožavanja njezina procesa odlučivanja, prekršila članak 4. stavak 3. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1367/2006.

86. Što se tiče zahtjeva za pristup koji se odnosi na informacije o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (d) Uredbe br. 1367/2006, među strankama je nesporno da se taj razlog za odbijanje, u svjetlu članka 4. stavka 4. točke (a) Arhuške konvencije, mora shvatiti na način da teži zaštiti povjerljivosti postupka tijela vlasti.

87. Međutim, u ovom slučaju Komisija nije dokazala da pristup informacijama koje su samo činjenična osnova njezine buduće odluke – to jest podacima koje je poslala Savezna Republika Njemačka, a koji su potrebni za izračun besplatnih emisijskih jedinica stakleničkih plinova, u skladu s člankom 11. Direktive 2003/87 i člankom 15. Odluke 2011/278 – može ugroziti postupak vijećanja koji je povezan s donošenjem te odluke.

88. Obrazloženje koje je Komisija usvojila u spornoj odluci – koje se temelji se na činjenici da bi potpuna dostava navedenih informacija omogućila javnosti da postavlja pitanja ili iznosi kritike u pogledu informacija koje su poslale države članice, što bi moglo omesti proces odlučivanja, odgoditi ga i naštetiti dijalogu između Komisije i država članica – nije relevantno ni u pogledu svrhe Uredbe br. 1367/2006 ni Arhuške konvencije, koje teže povećati transparentnost upravnih aktivnosti u području okoliša.

38 — Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

89. Osim toga, sporna odluka, protivno članku 6. stavku 1. Uredbe br. 1367/2006, propušta pobliže navesti odnose li se tražene informacije na emisije u okoliš i uzeti u obzir javni interes za otkrivanje [39].

90. Glede javnog interesa, napominjem da je jedan od ciljeva prava na pristup informacijama o okolišu osvješćivanje javnosti o okolišnim pitanjima i omogućavanje da izrazi svoju zabrinutost. Doista, kao što to valjano ističe žalitelj u svojoj replici u prvom stupnju, eventualne informacije javnosti o mogućim pogreškama koje se odnose na podatke država članica omogućile bi Komisiji da bolje obavi svoju ulogu, propisanu člankom 15. stavkom 1. Odluke 2011/278.

91. Konačno, navodim da nije relevantno to što u ovom slučaju zahtjev za pristup dolazi od poduzetnika koji je sâm korisnik sustava besplatnih jedinica. Pravo na pristup informacijama o okolišu zajamčeno je svakoj osobi, fizičkoj ili pravnoj, bez obveze navođenja interesa [40]. Stoga eventualna prisutnost takvog interesa nije relevantna. Usto, čak i ako žalitelj, kao korisnik jedinica, ima poseban interes da su informacije koje se koriste za izračun jedinica točne, nije isključeno da se taj interes podudara s javnim interesom da Komisija donosi odluke koje se tiču okoliša na temelju točnih i ažuriranih informacija.

92. Slijedom toga, treba prihvatiti prvi tužbeni razlog i poništiti spornu odluku, pri čemu nije potrebno ispitati drugi tužbeni razlog iz prvog stupnja, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001.

93. U svakom slučaju, potonja odredba u ovom slučaju nije stvarno samostalan razlog za odbijanje koji bi mogao opravdati zadržavanje sporne odluke. Naime, protivljenje koje je izrazila Savezna Republika Njemačka na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001 također je obrazloženo zaštitom Komisijina procesa odlučivanja, koja je propisana člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom te iste uredbe (točka 127. pobijane presude).

Zaključak

94. U svjetlu prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da:

— ukine presudu Općeg suda Europske unije od 11. prosinca 2014., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (T-476/12, neobjavljena, EU:T:2014:1059);

— poništi odluku Komisije od 17. siječnja 2013. (GestDem 3273/2012) kojom je djelomično odbijen zahtjev za pristup dokumentu što ga je Savezna Republika Njemačka poslala Komisiji u okviru postupka dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova iz članka 10.a Direktive 2003/87/EZ i

— naloži Europskoj komisiji snošenje troškova u obama stupnjevima postupka

39 — U sličnom kontekstu, glede pristupa informacijama koje se odnose na prodaju emisija stakleničkih plinova, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, t. 69. do 74.). Navodim da članak 4. stavak 2. drugi podstavak Direktive 2003/4 isključuje mogućnost pozivanja na razlog za odbijanje koji se odnosi na povjerljivost postupka tijela vlasti kad se zahtjev za pristup odnosi na informacije o emisijama. Iako Uredba br. 1367/2006 ne sadržava takvo ograničenje, sumnjam da se Komisija u istoj situaciji može učinkovito pozvati na taj razlog, s obzirom na to da takva mogućnost nije otvorena državama članicama.

40 — Uvodna izjava 8. Direktive 2003/4. Vidjeti presude od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 36.) i od 6. listopada 2015., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, t. 56.).