Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 19 października 2016 r.[1]

Sprawa C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Dostęp do informacji o środowisku — Konwencja z Aarhus — Artykuł 4 ust. 4 lit. a) — Podstawy odmowy dostępu — Poufność obrad organów władzy publicznej — Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 — Artykuł 6 ust. 1 — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Artykuł 4 ust. 3 i 5 — Ochrona procesu podejmowania decyzji przez instytucję — Sprzeciw zgłoszony przez państwo członkowskie — Informacje dotyczące instalacji będących przedmiotem postępowania w sprawie przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych — Częściowa odmowa dostępu

Wprowadzenie

1. W niniejszym odwołaniu Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (zwana dalej „Saint-Gobain Glass Deutschland") żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2014 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (T-476/12, niepublikowanego, EU:T:2014:1059, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), którym Sąd oddalił jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 17 stycznia 2013 r. (GestDem 3273/2012) dotyczącej częściowego odrzucenia wniosku o dostęp do dokumentów przekazanych Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania w sprawie przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przewidzianego w art. 10a dyrektywy 2003/87/WE[2] (decyzja zwana dalej „sporną decyzją).

2. Problematyka prawna podniesiona w tym odwołaniu skłania Trybunał do rozważenia zasady zawężającej wykładni podstaw odmowy dostępu do informacji o środowisku[3], wskazanej w art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006[4], oraz do dokonania wykładni podstawy odmowy dotyczącej poufności obrad organów władzy publicznej, wskazanej w art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwanej dalej „konwencją z Aarhus")[5].

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32).

3 — Pragnę zauważyć, że ta problematyka poruszana jest między innymi w sprawie ClientEarth/Komisja, C-57/16 P (w toku przed Trybunałem).

4 — 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 [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

5 — Konwencja podpisana w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

Ramy prawne

3. Artykuł 4 konwencji z Aarhus stanowi, co następuje:

„1. Każda ze stron zapewni, że [by] zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią [udostępniały] społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację […]:

a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu;

[…]

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

a) poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe;

[…]

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

[…]”.

4. W art. 4 ust. 3 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 [6], zatytułowanym „Wyjątki”, przewidziano:

„3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została [jeszcze] podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

[…]

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody”.

5. W art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, zatytułowanym „Zastosowanie wyjątków dotyczących wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska”, przewidziano:

„W odniesieniu do art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie [rozporządzenia nr 1049/2001], z wyjątkiem dochodzeń, w szczególności tych dotyczących możliwego naruszenia prawa [Unii], 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 nr 1049/2001] podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie, oraz tego, czy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska”.

6 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

Okoliczności powstania sporu

6. Okoliczności powstania sporu wynikające z zaskarżonego wyroku można opisać w sposób następujący:

7. Saint-Gobain Glass Deutschland jest spółką działającą na światowym rynku szkła, eksploatującą instalacje objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/87.

8. Pismem z dnia 3 lipca 2012 r. wnosząca odwołanie zwróciła się do Komisji Europejskiej o ujawnienie dokumentu przekazanego przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania w sprawie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, o którym mowa w art. 10a dyrektywy 2003/87. Dokument ten zawiera informacje dotyczące niektórych instalacji wnoszącej odwołanie położonych na terytorium niemieckim, w szczególności dane dotyczące „początkowej zdolności produkcyjnej instalacji" oraz wstępnej liczby uprawnień do emisji przyznanych na okres między 2013 a 2020 r.

9. W wyniku odrzucenia jej pierwotnego wniosku wnosząca odwołanie złożyła, pismem z dnia 7 sierpnia 2012 r., ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów.

10. Niektóre ze wspomnianych informacji zostały ujawnione publicznie przez władze niemieckie.

11. Sporną decyzją Komisja przyznała częściowy dostęp do wnioskowanych informacji, mianowicie do informacji ujawnionych publicznie przez władze niemieckie, oraz do niektórych innych informacji, które nie były kluczowe, i odmówiła dostępu do pozostałych z omawianych informacji.

12. Komisja oparła swoją decyzję o odmowie z jednej strony na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, uważając, że pełne ujawnienie wnioskowanych informacji prowadziłoby do poważnego naruszenia jej nadal trwającego procesu podejmowania decyzji, dotyczącego w tym okresie prawie 12 000 instalacji w 27 państwach członkowskich. Zdaniem Komisji pełne ujawnienie omawianych informacji pozwoliłoby opinii publicznej, a w szczególności zainteresowanym przedsiębiorstwom, na zakwestionowanie informacji przekazanych przez państwa członkowskie lub sformułowanie zastrzeżeń w odniesieniu do nich, co mogłoby zakłócić proces podejmowania decyzji zarówno w Komisji, jak i w państwach członkowskich. Te zakłócenia mogłyby następnie znacznie opóźnić ten proces podejmowania decyzji i zaszkodzić dialogowi między Komisją a państwami członkowskimi.

13. Komisja nie zakwestionowała istnienia nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, uzasadniającego ujawnienie żądanych informacji, wyjaśniając jednocześnie, że interesy podniesione przez wnoszącą odwołanie w jej wniosku miały charakter czysto prywatny. W niniejszej sprawie priorytetowym interesem było jej zdaniem zapewnienie swobodnego podjęcia decyzji, wolnego od wszelkich zewnętrznych zakłóceń, i zachowanie klimatu zaufania między Komisją a niemieckimi władzami. Co więcej, Komisja przypomniała, że znaczna część żądanych informacji została ujawniona publicznie przez władze niemieckie, i wskazała, że opinia publiczna miała w związku z tym dostęp do głównych elementów projektu zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji.

14. Wreszcie Komisja wyjaśniła, że nawet jeśli założyć, iż żądane przez wnoszącą odwołanie informacje stanowią informacje o środowisku, to i tak art. 6 rozporządzenia nr 1367/2006 nie zawiera żadnego przepisu pozwalającego na wyłączenie stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

15. Z drugiej strony, jako że żądane informacje zostały sporządzone przez Republikę Federalną Niemiec, to dla celów art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja skonsultowała się z tym państwem członkowskim – a ono sprzeciwiło się ich ujawnieniu. Uzasadniło ono swój sprzeciw poprzez powołanie się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności Republika Federalna Niemiec podniosła, że Komisja nie przyjęła jeszcze decyzji w przedmiocie rozpatrywanych informacji oraz że występowała znaczna presja na przyjęcie decyzji w terminie. Komisja uznała te względy za istotne prima facie.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

16. Pismem z dnia 31 października 2012 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę do Sądu na dorozumianą decyzję Komisji o odmowie dostępu.

17. W wyniku przyjęcia spornej decyzji wnosząca odwołanie dostosowała swoje żądania skargi w pierwszej instancji jako odnoszące się do stwierdzenia nieważności tej decyzji.

18. W uzasadnieniu skargi wnosząca odwołanie podniosła zasadniczo dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczył naruszenia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, a drugi – naruszenia art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

19. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę jako bezzasadną i obciążył wnoszącą odwołanie kosztami postępowania.

Żądania stron

20. Wnosząca odwołanie wnosi w nim do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a tytułem żądania ewentualnego o przekazanie sprawy Sądowi celem ponownego rozpoznania, jak również o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

21. Komisja wnosi o oddalenie odwołania i o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

Analiza odwołania

22. W uzasadnieniu odwołania wnosząca odwołanie podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczy błędnej wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, a drugi – błędnego zastosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

23. Wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, dokonując zbyt szerokiej wykładni podstawy odmowy dostępu wymienionej w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

24. Wskazuje ona, że Sąd błędnie orzekł, iż instytucja może powołać się na tę podstawę odmowy w odniesieniu do dokumentu „dotyczącego sprawy, w przypadku której decyzja nie została jeszcze przez nią podjęta", oraz że jej stosowanie nie jest w konsekwencji ograniczone do dokumentów sporządzonych w ramach procesu podejmowania decyzji organów władzy publicznej, ale obejmuje także „dokumenty bezpośrednio związane z zagadnieniami rozpatrywanymi w omawianym procesie podejmowania decyzji" (pkt 87 i 88 zaskarżonego wyroku).

25. Wnosząca odwołanie podnosi, że wykładnia ta, oparta na orzecznictwie niedotyczącym dziedziny dostępu do informacji o środowisku, jest sprzeczna z celem, do którego zmierza konwencja z Aarhus, mianowicie celem zapewnienia przejrzystości procesu podejmowania decyzji organów władzy publicznej w dziedzinie środowiska oraz umożliwienia opinii publicznej wywierania wpływu na ten proces. Zdaniem wnoszącej odwołanie uzasadnienie zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym należy zagwarantować, aby postępowanie administracyjne mogło przebiegać w sposób całkowicie niezakłócony i korzystać z ochrony przed presją zewnętrzną (pkt 81 zaskarżonego wyroku), jest nie do pogodzenia z tym celem.

26. Zdaniem wnoszącej odwołanie właściwe postanowienie konwencji z Aarhus, mianowicie art. 4 ust. 4 lit. a) tej konwencji, nie chroni całego postępowania administracyjnego, ale jedynie poufność obrad. Pojęcie „obrad" odnosi się wyłącznie do wewnętrznego dla danego organu procesu konsultacyjnego i decyzyjnego, odnoszącego się do podjęcia decyzji co do istoty, z wyłączeniem okoliczności faktycznych będących podstawą przebiegu tego procesu, które nie są chronione. Sama możliwość wywołania przez takie ujawnienie informacji wątpliwości i zastrzeżeń nie może uzasadniać odmowy dostępu do dokumentów, ponieważ te wątpliwości i zastrzeżenia są nieodłączne od celu przejrzystości.

27. Komisja zastanawia się nad dopuszczalnością zarzutu pierwszego. Z jednej strony utrzymuje ona, że nie jest dopuszczalne, by wnosząca odwołanie podnosiła na tym etapie rzekomą niezgodność rozporządzenia nr 1367/2006 z konwencją z Aarhus. Z drugiej strony wskazuje, że jeśli wnosząca odwołanie zamierza powołać się na istnienie wykładni zgodnej z tą konwencją, chodziłoby o nowy zarzut, którego wnosząca odwołanie nie podniosła przed Sądem.

28. Co do istoty Komisja utrzymuje, że dokonana przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładnia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 jest prawidłowa. Komisja uważa, że pojęcie „postępowania prowadzonego przez władze publiczne" zawarte w art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus nie ogranicza się do procesu obradowania władz. Zdaniem Komisji nawet jeśli dokument, taki jak dokument będący przedmiotem spornej decyzji, nie opisuje wewnętrznych obrad organów władzy publicznej, ale tylko to, co jest ich podstawą, dostępu do tego dokumentu można odmówić zgodnie z art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus.

W przedmiocie dopuszczalności

29. Komisja kwestionuje dopuszczalność zarzutu pierwszego, utrzymując, że argumentacja oparta na art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus stanowi nowy zarzut, podniesiony po raz pierwszy na etapie odwołania.

30. Pragnę przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż strona nie może podnieść po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, którego nie podniosła wcześniej przed Sądem. W ramach odwołania kompetencje Trybunału są zasadniczo ograniczone do badania dokonanej przez Sąd oceny podniesionych przed nim zarzutów. Ograniczenie to nie ma jednak zastosowania do argumentów stanowiących jedynie rozszerzenie argumentacji przedstawionej już w pierwszej instancji [7].

7 — Wyrok z dnia 10 kwietnia 2014 r., Areva i in./Komisja, C-247/11 P i C-253/11 P, EU:C:2014:257, pkt 113–114 i przytoczone tam orzecznictwo.

31. W niniejszej sprawie wnosząca odwołanie podniosła przed Sądem naruszenie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, utrzymując, że podstawy odmowy dostępu należy interpretować w sposób zawężający. Wnosząca odwołanie odniosła się do celu rozporządzenia nr 1367/2006, które zmierza do zapewnienia wprowadzenia w życie konwencji z Aarhus. Utrzymywała ona, że podstawa powołana przez Komisję nie umożliwiała odmowy dostępu do informacji faktycznych niedotyczących procesu podejmowania decyzji sensu stricto, ale dotyczących jedynie podstaw faktycznych tego procesu (zob. w szczególności pkt 41 i 86 zaskarżonego wyroku).

32. W ramach pierwszego zarzutu odwołania wnosząca odwołanie podniosła podobne argumenty, wskazując ponadto, że wykładnia, za którą się opowiada, wynika również z art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus.

33. Pragnę zauważyć, że wnosząca odwołanie, jak wynika z jej argumentów przedstawionych na rozprawie, nie powołuje się na konwencję z Aarhus w celu zakwestionowania ważności rozporządzenia nr 1367/2006, co rzeczywiście zmieniałoby zakres sporu, ale opiera się jedynie na wymogu dokonywania wykładni tego rozporządzenia zgodnie z konwencją z Aarhus.

34. Zważywszy więc na to, że w pierwszej instancji wnosząca odwołanie podniosła naruszenie art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, wprowadzającego w życie art. 4 konwencji z Aarhus, do Trybunału należy dokonanie wykładni przywołanego przepisu rozporządzenia z uwzględnieniem właściwych postanowień tej konwencji, zgodnie z zasadą wykładni zgodnej z prawem międzynarodowym [8].

35. W tych okolicznościach uważam, że argument oparty na art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus stanowi jedynie rozszerzenie argumentacji przedstawionej już przez wnoszącą odwołanie w pierwszej instancji, dotyczącej naruszenia art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

36. W związku z tym zarzut pierwszy jest dopuszczalny.

Co do istoty

– Obowiązek wykładni zgodnej z konwencją z Aarhus

37. Konwencja z Aarhus, zatwierdzona decyzją 2005/370, stanowi integralną część porządku prawnego Unii. Przystępując do konwencji z Aarhus, Unia Europejska zobowiązała się w szczególności do zapewnienia, w ramach zakresu stosowania prawa Unii, dostępu do informacji o środowisku zgodnie z postanowieniami tej konwencji [9].

38. Dla wypełnienia tego zobowiązania prawodawca Unii przyjął dwa akty: dyrektywę 2003/4/WE [10], skierowaną do państw członkowskich, oraz rozporządzenie nr 1367/2006, dotyczące instytucji i organów Unii.

8 — Wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Niemcy, C-61/94, EU:C:1996:313, pkt 52. Zobacz pkt 39 niniejszej opinii.

9 — Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 35. Zobacz także podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., Ville de Lyon, C-524/09, EU:C:2010:822, pkt 36; a także z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 30.

10 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, l 41, s. 26).

39. Skoro prawodawca Unii zamierzał zapewnić zgodność prawa Unii z konwencją z Aarhus, przyjmując te dwa akty, należy uwzględnić brzmienie i cel tej konwencji przy dokonywaniu ich interpretacji [11].

40. Pragnę ponadto zauważyć, że pożądane jest zapewnienie spójności wykładni tych dwóch aktów – dyrektywy 2003/4 i rozporządzenia nr 1367/2006 – ponieważ wprowadzają one w życie te same postanowienia konwencji z Aarhus. Można rozsądnie uznać, o ile wyraźnie nie wskazano inaczej, że prawodawca Unii zamierzał wprowadzić w życie tę konwencję w sposób jednolity w prawie Unii, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla instytucji Unii.

41. Pragnę zauważyć, że takie podejście zostało zaakceptowane przez strony. Komisja przyznała w szczególności w odpowiedzi na odwołanie, że przywołaną podstawę odmowy należy interpretować w świetle art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus oraz w sposób spójny z art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4.

– Pojęcie „obrad organów władzy publicznej”

42. Artykuł 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus przewiduje możliwość odmowy dostępu do informacji o środowisku w przypadku naruszenia poufności obrad organów władzy publicznej, jeśli jest ona przewidziana prawem. Ta sama [12] podstawa odmowy została przewidziana w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4.

43. Należy stwierdzić, że brzmienie tych dwóch przepisów wykazuje pewne rozbieżności językowe. Jeśli chodzi o tekst autentyczny konwencji z Aarhus, wersja w języku francuskim odnosi się do „délibérations des autorités publiques”, podczas gdy wersja w języku angielskim używa terminu „proceedings [of public authorities]”, który może być rozumiany szerzej.

44. Co więcej, jeśli chodzi o dyrektywę 2003/4, niektóre wersje językowe używają terminu odpowiadającego „obradom” („délibérations”) lub „obradom wewnętrznym” („délibérations internes”) [13], podczas gdy inne odnoszą się szerzej do poufności postępowań, prac lub czynności proceduralnych organów władzy publicznej [14].

45. Dla dokonania jednolitej wykładni danego przepisu zawartego w konwencji z Aarhus i w aktach wprowadzających tę konwencję do prawa Unii należy uwzględnić kontekst i cel tych aktów [15].

46. Konwencja z Aarhus i dyrektywa 2003/4 zmierzają do zapewnienia zwiększonego dostępu opinii publicznej do informacji o środowisku, przewidując prawo dostępu jako zasadę ogólną i ograniczając możliwość odmowy do kilku szczególnych, jasno zdefiniowanych przypadków [16]. W aktach tych ustanowiono zasadę, zgodnie z którą podstawy odmowy dostępu należy interpretować w sposób zawężający [17].

11 — Zobacz podobnie co do dyrektywy 2003/4 wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 40; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 37.

12 — W art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4 użyty został ten sam termin, mianowicie „poufność” działań.

13 — W szczególności w wersji w języku francuskim, niemieckim (Beratungen von Behörden) i włoskim (deliberazioni interne delle autorità pubbliche).

14 — W szczególności wersje w języku angielskim, litewskim ([valdžios institucijų]procesinių veiksmų konfidencialumas), niderlandzkim (handelingen van overheidsinstanties) i polskim (poufność działań organów władzy publicznej). Wersja dyrektywy 2003/4 w języku hiszpańskim (procedimientos de las autoridades públicas) odbiega od urzędowego tłumaczenia konwencji (deliberaciones de las autoridades públicas).

15 — W prawie Unii w przypadku rozbieżności między wersjami językowymi rozpatrywany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu danego uregulowania. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 kwietnia 2014 r., GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, pkt 27.

16 — Motyw 16 dyrektywy 2003/4.

17 — Artykuł 4 ust. 4 akapit drugi konwencji z Aarhus i art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4.

47. Mając na uwadze ten cel, pojęcia „obrad organów władzy publicznej” nie można moim zdaniem interpretować jako odnoszącego się do całego postępowania przed organami władzy publicznej. Taka zbyt szeroka wykładnia nie pozwoliłaby na wyznaczenie zakresu rozpatrywanej podstawy odmowy ani na jej zawężającą interpretację.

48. Wydaje mi się, że prace przygotowawcze potwierdzają wybór bardziej zawężającej wykładni pojęcia „obrad”, jakie wynika w szczególności z francuskiej wersji językowej konwencji z Aarhus.

49. Analogiczny przepis zawarty był już w art. 3 ust. 2 akapit pierwszy tiret pierwsze dyrektywy 90/313/EWG[18], która stanowiła model przy sporządzaniu konwencji z Aarhus. Francuska wersja językowa dyrektywy 90/313 odnosiła się do „délibérations” i ten sam termin został powtórzony w konwencji z Aarhus. Autorzy tej konwencji nie zdecydowali się zatem na zastąpienie tego terminu innym, bardziej ogólnym.

50. Moim zdaniem zawężająca wykładnia rozpatrywanej podstawy odmowy jako ograniczonej do „wewnętrznych” obrad danego organu może również opierać się na analizie zawartej w przewodniku w sprawie stosowania konwencji z Aarhus[19], który stanowi dokument wyjaśniający istotny dla interpretacji tej konwencji, chociaż pozbawiony mocy wiążącej[20].

51. Uważam zatem, że pojęcie „obrad” należy rozumieć jako odnoszące się wyłącznie do etapu obradowania w procesie podejmowania decyzji, jak sugeruje termin użyty we francuskiej wersji językowej konwencji z Aarhus i w wersjach w języku niemieckim, francuskim i włoskim dyrektywy 2003/4.

52. W tym względzie pragnę zauważyć, że Trybunał miał już sposobność dokonać wykładni art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4 – pod innym kątem – w sprawie, w której zapadł wyrok Flachglas Torgau[21].

53. Dokonując wykładni przesłanki, zgodnie z którą poufność obrad organów władzy publicznej musi być „przewidziana w prawie”, Trybunał orzekł, że przesłanka ta wymaga w szczególności, aby prawo krajowe określało jasno zakres pojęcia „obrad” wymienionego w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4, „które to pojęcie odsyła do końcowych etapów procesu decyzyjnego organów władzy publicznej”[22].

54. Chociaż Trybunał nie wypowiedział się wyraźnie w tym wyroku w przedmiocie zakresu pojęcia „obrad”, można z niego moim zdaniem wywnioskować, że zakres tego pojęcia powinien być jasno ustalony i nie może ono obejmować całego postępowania przed organem.

18 — Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. 1990, L 158, s. 56).

19 — Zobacz S. Stec i in., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Nations unies, New York, Genève, 2000, s. 81. Zgodnie z tym przewodnikiem, „konwencja z Aarhus nie zawiera definicji »działań organów władzy publicznej«, ale według jednej z wykładni może chodzić o obrady dotyczące wewnętrznych czynności organów władzy publicznej, a nie o obrady organów władzy publicznej dotyczące kwestii merytorycznych objętych ich dziedziną kompetencji” (s. 74 wersji w języku francuskim) („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”). To samo stanowisko zostało wyrażone w drugim wydaniu przewodnika (s. 86 wersji w języku angielskim). Zobacz dokument dostępny na stronie internetowej: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 38.

21 — Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., C-204/09, EU:C:2012:71.

22 — Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 63.

55. W opinii w tej samej sprawie rzecznik generalna E. Sharpston, podkreślając rozbieżności między wersjami językowymi, uznała, że pojęcie „obrad organów władzy publicznej" powinno odnosić się jedynie do wymiany poglądów i dyskusji nad opcjami polityki w ramach procesu podejmowania decyzji [23]. Zastosowała ona tym samym zawężające podejście proponowane przez Komisję w tej sprawie, oparte na wersji w języku francuskim i niemieckim dyrektywy 2003/4 [24].

56. W wyroku wydanym po wyroku Flachglas Torgau [25], przywołanym przez wnoszącą odwołanie, Bundesverwaltungsgericht (federalny trybunał administracyjny, Niemcy) dokonał wykładni rozpatrywanej podstawy odmowy jako ograniczonej do procesu obradowania jako takiego, mianowicie do procesu refleksji w ścisłym znaczeniu, z wyłączeniem informacji stanowiących podstawę faktyczną podejmowanych decyzji, które są chronione tylko wtedy, gdy pozwalają na wyciągnięcie jasnych wniosków co do tego procesu obradowania [26].

57. Proponuję Trybunałowi dokonanie w istocie takiej samej wykładni w niniejszej sprawie. Takie podejście pozwoliłoby na zapewnienie spójności w stosowaniu tej samej podstawy odmowy, mającej zastosowanie na podstawie konwencji z Aarhus zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii.

58. Nie jest wprawdzie wykluczone, że wprowadzając w życie pojęcie prawne dotyczące zobowiązań międzynarodowych, prawodawca Unii uwzględnia specyfikę funkcjonowania Unii, która może być różna od sposobu funkcjonowania państwa członkowskiego [27]. W niniejszej sprawie nie widzę jednak, w jaki sposób taka specyfika mogłaby uzasadnić wykładnię pojęcia „obrad" odbiegającą od wykładni wynikającej z dyrektywy 2003/4.

59. Jak już wskazałem, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, należy interpretować zgodnie z art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus.

60. Wyjątek dotyczący wniosków o udzielenie dostępu do informacji przewidziany w tych przepisach prawa Unii należy zatem rozumieć jako odnoszący się do poufności „obrad organów władzy publicznej" i obejmujący informacje, których ujawnienie może naruszyć poufność procesu obradowania w ramach procesów podejmowania decyzji. Taka zawężająca wykładnia wyklucza a priori, jak utrzymuje wnosząca odwołanie, informacje stanowiące jedynie podstawę faktyczną, na której opiera się proces podejmowania decyzji.

61. Zdaję sobie sprawę, że taka wykładnia odbiega od brzmienia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, które donosi się do każdego „dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została [jeszcze] podjęta przez instytucję" [28].

23 — Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413, pkt 83.

24 — Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413, pkt 81. W tej sprawie rząd niemiecki utrzymywał, że pojęcie „obrad" obejmuje wymianę poglądów między służbami, ale nie dane i statystyki służące jako podstawa takiej wymiany i decyzji, które po niej następowały.

25 — Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., C-204/09, EU:C:2012:71.

26 — Wyrok z dnia 2 sierpnia 2012 r., 7 C 7.12, pkt 26–27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

27 — W szczególności uwzględniając tę specyfikę, Unia w deklaracji złożonej w zastosowaniu art. 19 konwencji z Aarhus podniosła, że „instytucje Wspólnoty będą stosować konwencję w ramach istniejących i przyszłych zasad dotyczących dostępu do dokumentów i innych odpowiednich zasad prawa wspólnotowego w dziedzinie objętej konwencją". Zobacz także wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 40, 41.

28 — Akapit drugi tego samego ustępu, który nie został przywołany w niniejszej sprawie, dotyczy dostępu do „dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji".

62. Wynika to z okoliczności, że prawodawca Unii, wprowadzając w życie konwencję z Aarhus w odniesieniu do instytucji Unii poprzez rozporządzenie nr 1367/2006, postanowił nie transponować podstaw odmowy zawartych w tej konwencji, ale odesłać do rozporządzenia nr 1049/2001, które nie stosuje tej samej terminologii [29].

– Analiza ustaleń Sądu

63. Zastrzeżenia sformułowane przez wnoszącą odwołanie dotyczą z jednej strony pkt 80–82, a z drugiej strony pkt 87–89 zaskarżonego wyroku.

64. W pkt 79–85 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał argument wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym przejrzystość i udział obywateli wymagają możliwości formułowania zastrzeżeń i kwestionowania prawidłowości danych, wobec czego ryzyko tych zastrzeżeń nie może stanowić podstawy odmowy dostępu do informacji (pkt 79 zaskarżonego wyroku).

65. W tym względzie Sąd orzekł, opierając się na orzecznictwie dotyczącym art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 [30], że rozpatrywane postępowanie administracyjne zasługuje na wzmożoną ochronę, ponieważ dostęp do dotyczących go informacji pozwoliłby zainteresowanym na próby wywierania wpływu na to postępowanie, a zatem należy chronić te postępowania administracyjne przed zewnętrzną presją, aby nie został zakłócony przebieg obrad (pkt 80–81 zaskarżonego wyroku).

66. Pragnę zauważyć, że ta argumentacja prawna, doskonale sprawdzająca się w dziedzinie kontroli łączenia się przedsiębiorstw, której dotyczy wyrok Szwecja/MyTravel i Komisja [31] przywołany przez Sąd, nie może być transponowana bez zastrzeżeń do dziedziny dostępu do informacji o środowisku.

67. Jak słusznie wskazuje wnosząca odwołanie, celem konwencji z Aarhus i aktów ustawodawczych wprowadzających tę konwencję do prawa Unii jest właśnie zapewnienie zwiększonej przejrzystości w administracji i przyznanie społeczeństwu dostępu do informacji w dziedzinie środowiska w celu umożliwienia mu wyrażenia swoich wątpliwości [32].

68. W dziedzinie, której dotyczy konwencja z Aarhus, możliwość sformułowania zastrzeżeń i podjęcia próby wywarcia wpływu na proces podejmowania decyzji nie może więc być podnoszona przez administrację jako podstawa odmowy dostępu do informacji.

69. Wynika z tego, że skoro Sąd stwierdził, iż żądane informacje dotyczą dziedziny objętej konwencją z Aarhus i rozporządzeniem nr 1367/2006, nie mógł bez naruszenia prawa oprzeć się na przekonaniu, sformułowanym w innej dziedzinie działalności Unii, zgodnie z którym działalność administracyjną Komisji, podobnie jak postępowania sądowe [33], należy chronić w celu zapewnienia niezakłóconego przebiegu obrad (pkt 81 zaskarżonego wyroku).

29 — Niektórzy autorzy zauważyli w czasie transpozycji konwencji z Aarhus, że rozporządzenie nr 1049/2001 zawierało elementy niezgodne z tą konwencją. Zobacz L. Krämer, „Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4", *College of Europe Research Papers*, 5/2003, s. 28.

30 — Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 86, 87; a także opinia rzecznik generalnej J. Kokott w tej sprawie, EU:C:2011:107, pkt 65–67.

31 — Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., C-506/08 P, EU:C:2011:496.

32 — Zobacz motyw 9 konwencji z Aarhus, motyw 1 dyrektywy 2003/4 i motyw 2 rozporządzenia nr 1367/2006.

33 — W opinii przytoczonej przez Sąd rzecznik generalna J. Kokott uznała, że postępowania administracyjne, w szczególności w dziedzinie kontroli koncentracji, zasługują na ochronę przed zewnętrzną presją, podobnie jak działalność sądów. Zobacz opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:107, pkt 65–67.

70. Co więcej, uzasadnienie przedstawione przez Sąd w pkt 82 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym działalność administracyjna nie wymaga tak szerokiego dostępu do informacji jak działalność prawodawcza, również nie ma zastosowania w dziedzinie objętej konwencją z Aarhus. Konwencja ta zmierza bowiem do zwiększenia przejrzystości przede wszystkim w kontekście działalności administracyjnej, zaś wykonywanie władzy prawodawczej wykluczone jest z jej zakresu stosowania [34].

71. Uzasadnienie zawarte w pkt 80–82 zaskarżonego wyroku jest więc nie do pogodzenia z celami konwencji z Aarhus i rozporządzenia nr 1367/2006 oraz narusza zasadę zawężającej wykładni podstaw odmowy dostępu do informacji wyrażoną w art. 4 ust. 4 akapit drugi konwencji z Aarhus i w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

72. Następnie w pkt 86–89 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał argument wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym żądane informacje nie są objęte zakresem stosowania powołanej podstawy odmowy, zważywszy na to, że nie można ich uważać za dotyczące procesu podejmowania decyzji jako takiego, lecz że dotyczą one wyłącznie podstawy faktycznej tego procesu (pkt 86 zaskarżonego wyroku).

73. W tym względzie Sąd wskazał, że powołując się na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, instytucja może odmówić dostępu do dokumentu, „który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została [jeszcze] podjęta przez instytucję", ponieważ użycie tego wyrażenia pozwala jego zdaniem na stosowanie tego przepisu do dokumentów bezpośrednio związanych z kwestiami rozpatrywanymi w procesie podejmowania decyzji (pkt 87–88 zaskarżonego wyroku).

74. Sąd stwierdził, że dotyczy to spornych informacji, ponieważ są to dane, które państwa członkowskie zobowiązane są przekazać Komisji w celu obliczenia bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z art. 11 dyrektywy 2003/87 i art. 15 decyzji 2011/278/UE [35]. Omawiane informacje były więc „bezpośrednio związane z kwestią rozpatrywaną w ramach procesu podejmowania decyzji", a zatem dotyczyły „sprawy, w przypadku której decyzja nie została [jeszcze] podjęta przez instytucję" (pkt 89–90 zaskarżonego wyroku).

75. Pragnę zauważyć, że rozumowanie przeprowadzone przez Sąd nie uwzględnia okoliczności, iż wyjątek dotyczący wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów wymieniony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 należy w dziedzinie objętej konwencją z Aarhus i rozporządzeniem nr 1367/2006 interpretować w sposób zawężający oraz w świetle wyczerpującego wykazu podstaw odmowy przewidzianego w tej konwencji.

76. Zgodnie z art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus żądaniu udzielenia informacji o środowisku można odmówić w przypadku naruszenia „poufności postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam, gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe". Moim zdaniem tę podstawę odmowy należy rozumieć jako odnoszącą się do procesu obradowania w procesach podejmowania decyzji, nie obejmuje ona natomiast całego postępowania administracyjnego [36].

34 — Pomimo że prawodawca Unii postanowił rozszerzyć system wynikający z konwencji także na działalność prawodawczą Unii. Zobacz art. 2 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus i motyw 7 rozporządzenia nr 1367/2006.

35 — Decyzja Komisji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87 (Dz.U. 2011, L 130, s. 1).

36 — Zobacz pkt 60 niniejszej opinii.

77. W kontekście odmowy przewidzianej w konwencji z Aarhus wykładnia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 przyjęta przez Sąd w pkt 87–90 zaskarżonego wyroku jest zbyt szeroka, ponieważ obejmuje potencjalnie każdy dokument dotyczący sprawy, w przypadku której decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję [37].

78. Sąd naruszył zatem zasadę zawężającej interpretacji podstaw odmowy ustanowioną w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, a także obowiązek wykładni zgodnej z konwencją z Aarhus [38].

Wnioski wstępne

79. Uwzględniając całość powyższych rozważań, uważam, że w pkt 80–90 zaskarżonego wyroku Sąd oparł się na błędnej wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

80. Moim zdaniem należy zatem uchylić zaskarżony wyrok, bez konieczności badania drugiego zarzutu podniesionego w odwołaniu.

W przedmiocie konsekwencji uchylenia zaskarżonego wyroku

81. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia zaskarżonego wyroku Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeżeli stan postępowania na to pozwala.

82. Uważam, że przesłanka ta jest spełniona w niniejszej sprawie.

83. Wnosząca odwołanie oparła przed Sądem swoje żądanie stwierdzenia nieważności spornej decyzji zasadniczo na dwóch zarzutach, z których pierwszy dotyczył naruszenia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

84. Z pkt 76–78 niniejszej opinii wynika, że zarzut ten należy uwzględnić.

85. Jak wnosząca odwołanie słusznie podnosi w swoich pismach zawierających skargę i zmienioną skargę złożonych w pierwszej instancji, Komisja naruszyła art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 poprzez uznanie, że żądane informacje były objęte podstawą odmowy odnoszącą się do ryzyka poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji Komisji.

86. Jeśli chodzi o wniosek o udzielenie dostępu odnoszący się do informacji o środowisku w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1367/2006, co nie jest sporne między stronami, wspomnianą podstawę odmowy należy w świetle art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus rozumieć jako zmierzającą do ochrony poufności obrad organu władzy publicznej.

87. W niniejszej sprawie Komisja nie wykazała, w jaki sposób dostęp do informacji stanowiących jedynie podstawę faktyczną jej przyszłej decyzji, mianowicie danych przekazanych przez Republikę Federalną Niemiec niezbędnych do obliczenia bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 dyrektywy 2003/87 i art. 15 decyzji 2011/278, mógłby zakłócić proces obradowania związany z podjęciem tej decyzji.

37 — Pragnę zauważyć, że w niedawnym orzecznictwie odnoszącym się do dostępu do informacji o środowisku Sąd przyjął znacznie bardziej zawężającą wykładnię tego przepisu rozporządzenia nr 1049/2001. Zobacz wyrok z dnia 20 września 2016 r., PAN Europe/Komisja, T-51/15, niepublikowany, EU:T:2016:519, pkt 30–37.

38 — Zobacz pkt 39 niniejszej opinii.

88. Rozumowanie przyjęte przez Komisję w spornej decyzji, oparte na okoliczności, że pełne ujawnienie omawianych informacji pozwoliłoby opinii publicznej na podniesienie wątpliwości lub sformułowanie zastrzeżeń w odniesieniu do informacji przekazanych przez państwa członkowskie, co mogłoby wpłynąć na proces podejmowania decyzji, opóźnić ten proces i zaszkodzić dialogowi między Komisją a państwami członkowskimi, nie jest właściwe, biorąc pod uwagę cel zarówno rozporządzenia nr 1367/2006, jak i konwencji z Aarhus, zmierzających do zwiększenia przejrzystości działalności administracyjnej w dziedzinie środowiska.

89. Co więcej, z naruszeniem art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 w spornej decyzji nie uściślono, czy żądane informacje dotyczą emisji do środowiska, ani nie uwzględniono interesu publicznego w ich ujawnieniu [39].

90. Jeśli chodzi o interes publiczny, pragnę zauważyć, że jednym z celów dostępu do informacji o środowisku jest uwrażliwienie społeczeństwa na kwestie środowiskowe i umożliwienie mu wyrażenia swoich wątpliwości. Jak słusznie wnosząca odwołanie podniosła w replice w pierwszej instancji, ewentualne wskazanie przez opinię publiczną na możliwe błędy odnoszące się do danych pochodzących od państw członkowskich pozwoliłoby Komisji na lepsze wypełnienie jej funkcji przewidzianej w art. 15 ust. 1 decyzji 2011/278.

91. Wreszcie pragnę zauważyć, że nie jest istotne, iż wniosek o udzielenie dostępu pochodzi w niniejszej sprawie od przedsiębiorstwa, które samo korzysta z systemu bezpłatnych uprawnień. Prawo dostępu do informacji o środowisku jest zagwarantowane dla wszystkich osób fizycznych i prawnych, bez konieczności wykazywania interesu [40]. Ewentualna obecność takiego interesu nie ma więc znaczenia. Ponadto, chociaż wnosząca odwołanie, jako beneficjentka uprawnień do emisji, posiada szczególny interes w tym, aby informacje użyte dla obliczenia uprawnień były prawidłowe, nie jest wykluczone, iż interes ten jest zgodny z interesem publicznym polegającym na zapewnieniu, by Komisja podejmowała decyzje dotyczące środowiska na podstawie informacji prawidłowych i aktualnych.

92. W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy skargi i stwierdzić nieważność spornej decyzji, bez konieczności badania zarzutu drugiego skargi w pierwszej instancji, opartego na naruszeniu art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

93. W każdym wypadku ten ostatni przepis nie stanowi w niniejszej sprawie rzeczywiście samodzielnej podstawy odmowy, która mogłaby uzasadnić utrzymanie w mocy spornej decyzji. Sprzeciw wyrażony przez Republikę Federalną Niemiec na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 jest bowiem również uzasadniony ochroną procesu podejmowania decyzji Komisji, przewidzianą w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia (pkt 127 zaskarżonego wyroku).

Wnioski

94. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

— uchylił wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2014 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (T-476/12, niepublikowany, EU:T:2014:1059);

39 — W podobnym kontekście, dotyczącym dostępu do informacji o sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Ville de Lyon, C-524/09, EU:C:2010:613, pkt 69–74. Pragnę zauważyć, że art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 wyklucza możliwość powołania się na podstawę odmowy dotyczącą poufności obrad organów władzy publicznej, kiedy wniosek o udzielenie dostępu dotyczy informacji o emisjach. Chociaż rozporządzenie nr 1367/2006 nie zawiera takiego ograniczenia, mam wątpliwości co do tego, czy Komisja mogłaby się skutecznie powołać na tę podstawę w tej samej sytuacji, biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie nie mają takiej możliwości.

40 — Motyw 8 dyrektywy 2003/4. Zobacz wyroki z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853; pkt 36; a także z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 56.

— stwierdził nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 17 stycznia 2013 r. (GestDem 3273/2012) dotyczącej częściowego odrzucenia wniosku o dostęp do dokumentów przekazanych Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania w sprawie przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przewidzianego w art. 10a dyrektywy 2003/87/WE; i

— obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania w obu instancjach.