Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 19. oktobra 2016 [1]

Zadeva C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
proti

Evropski komisiji

„Pritožba — Dostop do informacij o okolju — Aarhuška konvencija — Člen 4(4)(a) — Razlogi za zavrnitev dostopa — Zaupnost postopkov organov oblasti — Uredba (ES) št. 1367/2006 — Člen 6(1) — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Člen 4(3) in (5) — Varstvo postopka odločanja institucije — Nasprotovanje države članice — Informacije v zvezi z napravami, na katere se nanaša postopek dodelitve pravic do emisije toplogrednih plinov — Delna zavrnitev dostopa“

Uvod

1. Družba Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH s to pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 11. decembra 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (T-476/12, neobjavljena, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2014:1059), s katero je to sodišče zavrnilo njeno tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije z dne 17. januarja 2013 (GestDem 3273/2012) o delni zavrnitvi zahteve za dostop do dokumenta, ki ga je Zvezna republika Nemčija predložila Komisiji v okviru postopka dodelitve pravic do emisije toplogrednih plinov iz člena 10a Direktive 2003/87/ES [2] (v nadaljevanju: sporni sklep).

2. Zaradi pravnega vprašanja, ki se postavlja s to pritožbo, bo moralo Sodišče preučiti načelo ozke razlage razlogov za zavrnitev dostopa do informacij o okolju [3] iz člena 6(1) Uredbe (ES) št. 1367/2006 [4] in razložiti razlog za zavrnitev, ki se nanaša na zaupnost postopkov organov oblasti iz člena 4(4)(a) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija). [5]

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631).

3 — Ugotavljam, da se to vprašanje postavlja med drugim v zadevi ClientEarth/Komisija (C-57/16 P), v kateri teče postopek pred Sodiščem.

4 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13).

5 — Konvencija, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska), je bila v imenu Evropske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1).

Pravni okvir

3. Člen 4 Aarhuške konvencije določa:

„1. Če so zahtevane okoljske informacije, pogodbenica v skladu z odstavki tega člena zagotovi, da jih organi javne oblasti v okviru notranje zakonodaje dajo na razpolago javnosti, […]:

(a) ne da bi bilo treba navesti interes;

[…]

4. Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:

(a) na zaupnost postopkov organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja;

[…]

Omenjene razloge za zavrnitev je treba razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

[…]“

4. Člen 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001,[6] naslovljen „Izjeme“, v odstavkih 3 in 5 določa:

„3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija [še] ni odločala [odločila], se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[…]

5. Država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.“

5. Člen 6 Uredbe št. 1367/2006, naslovljen „Uporaba izjem v zvezi z zahtevami za dostop do informacij o okolju“, v odstavku 1 določa:

„V zvezi s prvo in tretjo alineo člena 4(2) Uredbe […] št. 1049/2001 se z izjemo preiskav, predvsem tistih, povezanih z domnevnimi kršitvami prava [Unije], šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. V zvezi z ostalimi izjemami iz člena 4 Uredbe […] št. 1049/2001 se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

Dejansko stanje

6. Dejansko stanje spora, kot izhaja iz izpodbijane sodbe, je mogoče opisati tako:

7. Družba Saint-Gobain Glass Deutschland je dejavna na svetovnem trgu stekla in upravlja naprave, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2003/87.

6 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

8. Pritožnica je z dopisom z dne 3. julija 2012 od Evropske komisije zahtevala razkritje dokumenta, ki ga je Zvezna republika Nemčija predložila v okviru postopka dodelitve brezplačnih pravic do emisije iz člena 10a Direktive 2003/87. Ta dokument vsebuje informacije v zvezi z nekaterimi napravami pritožnice na nemškem ozemlju, predvsem podatke o „začetnih nameščenih zmogljivostih“ in začasnem številu pravic do emisije, ki so bile dodeljene za obdobje od 2013 do 2020.

9. Pritožnica je po zavrnitvi prvotne zahteve z dopisom z dne 7. avgusta 2012 vložila potrdilno prošnjo za dostop do dokumentov.

10. Nemški organi so objavili nekatere zadevne informacije.

11. Komisija je s spornim sklepom dovolila delni dostop do zahtevanih informacij, in sicer do informacij, ki so jih objavili nemški organi, in do nekaterih drugih nebistvenih informacij, zavrnila pa je dostop do preostanka navedenih informacij.

12. Prvič, Komisija je sklep o zavrnitvi utemeljila na členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je menila, da bi razkritje vseh zahtevanih informacij resno oslabilo njen postopek odločanja, ki je še potekal in je takrat zadeval skoraj 12.000 naprav v 27 državah članicah. Po mnenju Komisije bi sporočitev vseh teh informacij omogočila javnosti in predvsem zadevnim podjetjem, da postavijo vprašanja ali izrazijo očitke v zvezi z informacijami, ki jih predložijo države članice, kar bi lahko vplivalo na postopek odločanja v Komisiji in državah članicah. Ti vplivi pa bi lahko resno zavlekli navedeni postopek odločanja ter škodili dialogu med Komisijo in državami članicami.

13. Komisija ni ugotovila prevlade javnega interesa v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, s katero bi bilo mogoče upravičiti razkritje zahtevanih informacij, pri čemer je pojasnila, da so bili interesi, na katere se je v zahtevi sklicevala pritožnica, zgolj zasebni. V obravnavani zadevi so bili prednostni interesi to, da se zagotovi sprejemanje odločitev brez zunanjih vplivov ter da se ohrani zaupanje med Komisijo in nemškimi organi. Poleg tega je Komisija spomnila, da so nemški organi velik del zahtevanih informacij že objavili, navedla pa je tudi, da je javnost torej imela dostop do glavnih elementov osnutka usklajene dodelitve brezplačnih pravic do emisije.

14. Nazadnje, Komisija je pojasnila, da tudi če bi se informacije, ki jih je zahtevala pritožnica, štele za informacije o okolju, v členu 6 Uredbe št. 1367/2006 ni nobene določbe, na podlagi katere bi bilo mogoče izključiti uporabo izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

15. Drugič, ker je zahtevane informacije pripravila Zvezna republika Nemčija, se je Komisija za namene člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 posvetovala z navedeno državo članico, ki je nasprotovala njihovemu razkritju. Ta država članica je svoje nasprotovanje utemeljila tako, da se je sklicevala na izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Zvezna republika Nemčija je predvsem trdila, da Komisija še ni sprejela sklepa o zadevnih informacijah in da je pritisk za izdajo sklepa v roku velik. Komisija je te razloge štela za *prima facie* upoštevne.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

16. Pritožnica je 31. oktobra 2012 pri Splošnem sodišču vložila tožbo zoper sklep Komisije o zavrnitvi dostopa zaradi molka.

17. Po sprejetju spornega sklepa je pritožnica predlog iz tožbe na prvi stopnji prilagodila tako, da se je nanašal na razglasitev ničnosti tega sklepa.

18. Pritožnica je v utemeljitev tožbe v bistvu uveljavljala dva tožbena razloga, pri čemer se je prvi nanašal na kršitev člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006, drugi pa na kršitev člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001.

19. Splošno sodišče je tožbo v izpodbijani sodbi zavrnilo kot neutemeljeno, pritožnici pa je naložilo plačilo stroškov.

Predlogi strank

20. Pritožnica s pritožbo Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo, razglasi ničnost spornega sklepa ali, podredno, zadevo vrne v odločanje Splošnemu sodišču, in Komisiji naloži plačilo stroškov.

21. Komisija predlaga zavrnitev pritožbe in naložitev plačila stroškov pritožnici.

Analiza pritožbe

22. Pritožnica v utemeljitev pritožbe navaja dva razloga, pri čemer se prvi nanaša na napačno razlago člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006, drugi pa na napačno uporabo člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

23. Pritožnica trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je preširoko razlagalo razlog za zavrnitev dostopa iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

24. Navaja, da je Splošno sodišče napačno menilo, da se lahko institucija na ta razlog za zavrnitev sklicuje v zvezi z dokumentom, ki „se nanaša na zadevo, o kateri institucija še ni odločila“, in da njegova uporaba torej ni omejena na dokumente, pripravljene v okviru postopka odločanja organa oblasti, temveč je razširjena tudi na „dokumente, neposredno povezane z vprašanji, ki se obravnavajo v navedenem postopku odločanja“ (točki 87 in 88 izpodbijane sodbe).

25. Pritožnica trdi, da je ta razlaga, ki temelji na sodni praksi, ki ne spada na področje dostopa do informacij o okolju, v nasprotju s ciljem Aarhuške konvencije, in sicer da postane postopek odločanja organov oblasti na okoljskem področju pregleden in da se javnosti omogoči vplivanje na ta postopek. Po mnenju pritožnice je obrazložitev izpodbijane sodbe, da je treba zagotoviti nemoten potek upravnih postopkov in njihovo varstvo pred zunanjimi pritiski (točka 81 izpodbijane sodbe), nezdružljiva s tem ciljem.

26. Pritožnica meni, da se z upoštevno določbo Aarhuške konvencije, in sicer z njenim členom 4(4)(a), ne varuje celoten upravni postopek, temveč le zaupnost posvetovanj. Pojem „postopki“ zadeva samo notranji postopek posvetovanja in odločanja tega organa, ki je povezan s sprejemanjem meritorne odločitve, ne pa tudi dejstev, na podlagi katerih ta postopek poteka, ki niso varovana. Samo z možnostjo, da lahko to razkritje informacij vzbudi vprašanja in očitke, ni mogoče upravičiti zavrnitve dostopa do dokumentov, saj so ta vprašanja in očitki nujno povezani s ciljem preglednosti.

27. Komisija se sprašuje o dopustnosti prvega pritožbenega razloga. Prvič, po njenih trditvah ni dopustno, da se pritožnica v tej fazi sklicuje na domnevno nezdružljivost Uredbe št. 1367/2006 z Aarhuško konvencijo. Drugič, navaja, da če se pritožnica namerava sklicevati na obveznost razlage v skladu z navedeno konvencijo, bi bil to nov razlog, na katerega se pritožnica ni sklicevala pred Splošnim sodiščem.

28. Komisija glede utemeljenosti trdi, da je razlaga člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006, ki jo je Splošno sodišče uporabilo v izpodbijani sodbi, pravilna. Meni, da pojem „postopki organov javne oblasti“ iz člena 4(4)(a) Aarhuške konvencije ni omejen na postopek posvetovanja organov. Komisija meni, da tudi če v dokumentu, kakršen je predmet spornega sklepa, ni opisano notranje posvetovanje organa oblasti, ampak samo podlaga za te postopke, se lahko dostop do tega dokumenta v skladu s členom 4(4)(a) Aarhuške konvencije zavrne.

Dopustnost

29. Komisija izpodbija dopustnost prvega pritožbenega razloga, pri čemer trdi, da so trditve, ki se nanašajo na člen 4(4)(a) Aarhuške konvencije, nov razlog, ki je prvič naveden v fazi pritožbe.

30. Naj opozorim, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da stranka pred Sodiščem ne more prvič navajati razloga, na katerega se pred Splošnim sodiščem ni sklicevala. Pristojnost Sodišča je v okviru odločanja o pritožbi načeloma omejena na preizkus presoje Splošnega sodišča glede razlogov, ki so bili navedeni pred njim. Vendar se ta omejitev ne nanaša na trditve, ki so le razširitev trditev, ki so bile navedene že na prvi stopnji.[7]

31. Pritožnica se je v obravnavani zadevi pred Splošnim sodiščem sklicevala na kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006, pri čemer je trdila, da je treba razloge za zavrnitev dostopa razlagati ozko. Sklicevala se je na namen Uredbe št. 1367/2006, ki je zagotoviti izvajanje Aarhuške konvencije. Trdila je, da iz razloga, ki ga je navedla Komisija, ni mogoče zavrniti dostopa do dejanskih informacij, ki se ne nanašajo na postopek odločanja v ožjem smislu, temveč le na dejansko podlago za ta postopek (glej predvsem točki 41 in 86 izpodbijane sodbe).

32. Pritožnica se v okviru prvega pritožbenega razloga sklicuje na podobne trditve, pri čemer poleg tega trdi, da razlaga, ki jo podpira, izhaja tudi iz člena 4(4)(a) Aarhuške konvencije.

33. Ugotavljam, da iz trditev pritožnice, ki jih je navedla na obravnavi, izhaja, da se na Aarhuško konvencijo ne sklicuje za izpodbijanje veljavnosti Uredbe št. 1367/2006, kar bi dejansko spremenilo obseg spora, temveč se opira le na obveznost, da se ta uredba razlaga v skladu z Aarhuško konvencijo.

34. Ker pa se je pritožnica na prvi stopnji sklicevala na kršitev člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006, s katerim se izvaja člen 4 Aarhuške konvencije, je moralo Splošno sodišče navedeno določbo Uredbe razlagati ob upoštevanju upoštevnih določb te konvencije v skladu z načelom razlage, ki je skladna z mednarodnim pravom.[8]

35. V teh okoliščinah menim, da je trditev, ki se nanaša na člen 4(4)(a) Aarhuške konvencije, zgolj razširitev utemeljitve, ki jo je pritožnica razvila že na prvi stopnji in se nanaša na kršitev člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

36. Iz tega sledi, da je prvi pritožbeni razlog dopusten.

7 — Sodba z dne 10. aprila 2014, Areva in drugi/Komisija (C-247/11 P in C-253/11 P, EU:C:2014:257, točki 113 in 114 ter navedena sodna praksa).

8 — Sodba z dne 10. septembra 1996, Komisija/Nemčija (C-61/94, EU:C:1996:313, točka 52). Glej točko 39 teh sklepnih predlogov.

Utemeljenost

– Obveznost razlage, skladne z Aarhuško konvencijo

37. Aarhuška konvencija, ki je bila odobrena s Sklepom 2005/370/ES, je sestavni del pravnega reda Unije. Evropska unija se je s pristopom k Aarhuški konvenciji zlasti zavezala, da bo na področju uporabe prava Unije zagotavljala dostop do informacij o okolju v skladu z določbami te konvencije. [9]

38. Za izpolnitev te zaveze je zakonodajalec Unije sprejel dva akta, in sicer Direktivo 2003/4/ES, [10] naslovljeno na države članice, in Uredbo št. 1367/2006 v zvezi z institucijami in drugimi organi Unije.

39. Ker je zakonodajalec Unije s sprejetjem teh dveh aktov želel zagotoviti združljivost prava Unije z Aarhuško konvencijo, je za njuno razlago treba upoštevati besedilo in predmet te konvencije. [11]

40. Poleg tega ugotavljam, da je zaželeno zagotoviti dosledno razlago teh dveh aktov – Direktive 2003/4 in Uredbe št. 1367/2006 –, saj se z njima izvajajo iste določbe Aarhuške konvencije. Razen v primeru izrecne nasprotne navedbe je razumno šteti, da je želel zakonodajalec Unije to konvencijo v pravu Unije izvajati enotno, tako v državah članicah kot v institucijah Unije.

41. Ugotavljam, da so stranke sprejele te preudarke. Komisija je v odgovoru na pritožbo predvsem priznala, da je treba navedeni razlog za zavrnitev razlagati z vidika člena 4(4)(a) Aarhuške konvencije in skladno s členom 4(2)(a) Direktive 2003/4.

– Pojem „postopki organov javne oblasti“

42. Člen 4(4)(a) Aarhuške konvencije določa možnost zavrnitve dostopa do informacij o okolju, če bi to vplivalo na zaupnost postopkov organov oblasti, za katere je ta zaupnost zakonsko določena. Enak [12] razlog za zavrnitev je določen v členu 4(2)(a) Direktive 2003/4.

43. Treba je ugotoviti, da so v besedilu teh dveh določb nekatera jezikovna razhajanja. Glede verodostojne različice Aarhuške konvencije – v francoskem besedilu je navedeno „délibérations des autorités publiques“, v angleškem besedilu pa se uporablja izraz „proceedings [of public authorities]“, ki ga je mogoče razumeti širše.

44. Tudi kar zadeva Direktivo 2003/4, se v nekaterih jezikovnih različicah uporablja izraz, ki ustreza izrazu „délibérations“ ali celo „délibérations internes“, [13] v drugih pa je v širšem smislu navedena zaupnost postopkov, pripravljalnih dokumentov ali postopkovnih ukrepov organa oblasti. [14]

45. Za enotno razlago zadevne določbe, ki jo vsebujejo Aarhuška konvencija in akti, s katerimi je ta konvencija prenesena v pravo Unije, je treba upoštevati kontekst in namen teh aktov. [15]

9 — Sodba z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 35). Glej v tem smislu tudi sodbi z dne 22. decembra 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, točka 36), in z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 30).

10 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

11 — Glede Direktive 2003/4 glej v tem smislu sodbi z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 40), in z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 37).

12 — V členu 4(2)(a) Direktive 2003/4 se uporablja podoben izraz, in sicer „zaupnost [confidentialité]“ postopkov.

13 — Med drugim jezikovni različici v nemščini (*Beratungen von Behörden*) in italijanščini (*deliberazioni interne delle autorità pubbliche*).

14 — Med drugim jezikovne različice v angleščini, nizozemščini (handelingen van overheidsinstanties), litovščini ([valdžios institucijų] procesinių veiksmų konfidencialumas) in poljščini (poufność działań organów władzy publicznej). Španско besedilo Direktive 2003/4 (procedimientos de las autoridades públicas) se razlikuje od uradnega prevoda konvencije (deliberaciones de las autoridades públicas).

15 — Če se v pravu Unije med jezikovnimi različicami pojavijo razlike, je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen zadevne ureditve. Glej zlasti sodbo z dne 9. aprila 2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, točka 27).

46. Namen Aarhuške konvencije in Direktive 2003/4 je zagotoviti povečan dostop javnosti do informacij o okolju, tako da se pravica do dostopa določi kot splošno pravilo in da se možnost zavrnitve omeji na posebne in jasno opredeljene primere.[16] V teh aktih je določeno načelo, da je treba razloge za zavrnitev dostopa razlagati ozko.[17]

47. Ob upoštevanju tega cilja pojma „zaupnost postopkov organov javne oblasti“ po mojem mnenju ni mogoče razlagati tako, da se nanaša na celoten postopek pred organom oblasti. S tako preširoko razlago ne bi bilo mogoče razmejiti obsega zadevnega razloga za zavrnitev in ga razlagati ozko.

48. Odločitev za ožjo razlago pojma „postopki“, kot izhaja predvsem iz francoske različice Aarhuške konvencije, se mi zdi podkrepljena s pripravljalnim gradivom.

49. Podobna določba je bila že v členu 3(2), prvi pododstavek, prva alinea, Direktive 90/313/EGS,[18] ki je bila uporabljena kot model pri pripravi Aarhuške konvencije. V francoski različici Direktive 90/313 se uporablja izraz „délibérations“, ki je bil naveden tudi v Aarhuški konvenciji. Avtorji te konvencije so se torej odločili, da tega izraza ne nadomestijo s splošnejšim izrazom.

50. Menim, da je ozko razlago zadevnega razloga za zavrnitev, in sicer da je omejen na „notranje“ posvetovanja organa, mogoče podpreti tudi z analizo iz Navodil za izvajanje Aarhuške konvencije,[19] ki je upoštevan pojasnjevalni dokument za razlago te konvencije, čeprav nikakor ni zavezujoč.[20]

51. Menim torej, da je treba pojem „postopki“ razumeti tako, da se nanaša le na fazo posvetovanja v okviru postopkov odločanja, kot nakazujejo izrazi iz francoske različice Aarhuške konvencije ter iz nemške, francoske in italijanske različice Direktive 2003/4.

52. Naj v zvezi s tem ugotovim, da je Sodišče, sicer z drugačnega vidika, že imelo priložnost razlagati člen 4(2)(a) Direktive 2003/4 v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Flachglas Torgau.[21]

53. Sodišče je pri razlagi pogoja, v skladu s katerim mora biti zaupnost postopkov organov oblasti „zakonsko predvidena“, menilo, da ta pogoj zahteva zlasti, da se v nacionalnem pravu jasno določi obseg pojma „postopki“ iz člena 4(2)(a) Direktive 2003/4, ki „napotuje na zadnje faze postopkov odločanja organov javne oblasti“.[22]

54. Čeprav se Sodišče v tej sodbi ni izrecno izreklo o obsegu pojma „postopki“, je po mojem mnenju iz tega mogoče sklepati, da mora biti ta pojem jasno opredeljen in da ne more zajemati celotnega postopka pred organom.

16 — Uvodna izjava 16 Direktive 2003/4.

17 — Člen 4(4), drugi pododstavek, Aarhuške konvencije in člen 4(2), drugi pododstavek, Direktive 2003/4.

18 — Direktiva Sveta z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 402).

19 — Glej Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., in Jendroška, J., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Združeni narodi, New York, Ženeva, 2000, str. 81. V skladu s temi navodili „v Aarhuški konvenciji niso opredeljeni ‚postopki organov javne oblasti‘, vendar je ena od razlag, da gre lahko za postopke v zvezi z notranjimi operacijami organov oblasti in ne za postopek organov javne oblasti o vsebinskih vprašanjih, ki spadajo v njihovo pristojnost“ (str. 74 francoske jezikovne različice) („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“). Enako stališče je izraženo v drugi izdaji teh navodil (str. 86 angleške jezikovne različice). Glej dokument, ki je na voljo na spletnem mestu: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Sodba z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 38).

21 — Sodba z dne 14. februarja 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Sodba z dne 14. februarja 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, točka 63).

55. Generalna pravobranilka E. Sharpston je v sklepnih predlogih v isti zadevi menila – pri čemer je poudarila razhajanja med jezikovnimi različicami –, da bi moral biti pojem „postopki organov oblasti“ omejen le na izražanje mnenj in razprave o mogočih politikah v okviru postopkov odločanja.[23] Tako je upoštevala restriktivni pristop, ki ga v navedeni zadevi zagovarja Komisija in ki se opira na francosko in nemško različico Direktive 2003/4.[24]

56. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) je v sodbi, ki je bila izdana po sodbi Flachglas Torgau,[25] zadevni razlog za zavrnitev razložilo tako, da je omejen na postopek odločanja kot tak, torej dejansko postopek premisleka, in ne na informacije, ki so dejanska podlaga za sprejete odločitve, ki bi bile varovane le, če bi omogočale izpeljavo jasnih ugotovitev o tem postopku odločanja.[26]

57. Sodišču predlagam, naj v obravnavani zadevi v bistvu poda enako razlago. S takim pristopom bo mogoče zagotoviti doslednost pri uporabi enakega razloga za zavrnitev, ki v skladu z Aarhuško konvencijo velja za države članice in institucije Unije.

58. Seveda ni izključeno, da zakonodajalec Unije pri izvajanju pravnega pojma, povezanega z mednarodno zavezo, upošteva posebnosti delovanja Unije, ki se lahko razlikuje od delovanja države članice.[27] Vendar v obravnavani zadevi ne vidim, kako bi bilo s takimi posebnostmi mogoče upravičiti drugačno razlago pojma „postopki“ od tiste, ki izhaja iz Direktive 2003/4.

59. Kot sem že navedel, je treba člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006 razlagati v skladu s členom 4(4)(a) Aarhuške konvencije.

60. Izjemo v zvezi z zahtevami za dostop do informacij, ki jo opredeljujejo te določbe prava Unije, je torej treba razumeti tako, da se nanaša na „postopke organov javne oblasti“ in vključuje informacije, katerih razkritje bi lahko škodilo zaupnosti postopka posvetovanja v okviru postopkov odločanja. Kot trdi pritožnica, taka ozka razlaga *a priori* izključuje informacije, ki so zgolj dejanska podlaga za postopek sprejemanja odločitve.

61. Zavedam se, da se taka razlaga oddaljuje od besedila člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na vsak „dokumen[t], ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija [še] ni odločala [odločila]“.[28]

62. To je treba pripisati dejstvu, da se je zakonodajalec Unije pri izvajanju Aarhuške konvencije za institucije Unije prek Uredbe št. 1367/2006 odločil, da ne bo prenesel razlogov za zavrnitev iz te konvencije, temveč da bo napotil na Uredbo št. 1049/2001, v kateri se ne uporablja enaka terminologija.[29]

23 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, točka 83).

24 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, točka 81). Nemška vlada je v tej zadevi trdila, da izraz „postopki“ zajema medresorske razprave, vendar ne informacij ali statistike, na katerih temeljijo te razprave, in iz njih izhajajočih odločitev.

25 — Sodba z dne 14. februarja 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Sodba z dne 2. avgusta 2012, 7 C 7.12, točki 26 in 27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

27 — Unija je predvsem ob upoštevanju teh posebnosti v izjavi, ki jo je predložila v skladu s členom 19 Aarhuške konvencije, trdila, da „bodo institucije Skupnosti uporabljale to konvencijo v okviru obstoječih in bodočih predpisov o dostopu do dokumentov ter drugih ustreznih predpisov Skupnosti na področju, ki ga ureja ta konvencija“. Glej tudi sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 40 in 41).

28 — Drugi pododstavek tega istega odstavka, ki v obravnavani zadevi ni naveden, zadeva dostop do „dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji“.

29 — Nekateri avtorji so ob prenosu Aarhuške konvencije ugotovili, da Uredba št. 1049/2001 vsebuje elemente, ki niso v skladu z navedeno konvencijo. Glej Krämer, L., „Access to Environmental Information in an Open European Society - Directive 2003/4“, *College of Europe Research Papers*, 5/2003, str. 28.

– Analiza ugotovitev Splošnega sodišča

63. Očitki pritožnice se nanašajo, prvič, na točke od 80 do 82 izpodbijane sodbe in, drugič, na njene točke od 87 do 89.

64. Splošno sodišče je v točkah od 79 do 85 izpodbijane sodbe preučilo trditev pritožnice, da preglednost in udeležba državljanov pomenita možnost, da se izrazijo očitki in vprašanja o točnosti podatkov, zato tveganje teh očitkov ne more biti razlog za zavrnitev dostopa do informacij (točka 79 izpodbijane sodbe).

65. V zvezi s tem je Splošno sodišče presodilo – pri čemer se je oprlo na sodno prakso v zvezi s členom 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001[30] –, da zadevni upravni postopek potrebuje okrepljeno varstvo, saj bi dostop do z njim povezanih informacij zadevnim osebam omogočil, da bi lahko poskušale vplivati na postopek, zato je treba te upravne postopke varovati pred zunanjimi pritiski, da se preprečijo negativni vplivi na nemotenost razprav (točki 80 in 81 izpodbijane sodbe).

66. Ugotavljam, da te pravne utemeljitve, ki v celoti velja za področje nadzora koncentracij, na katerega se je nanašala sodba Švedska/MyTravel in Komisija,[31] ki jo navaja Splošno sodišče, ni mogoče prenesti na področje dostopa do informacij o okolju.

67. Kot upravičeno ugotavlja pritožnica, je sam cilj Aarhuške konvencije in zakonodajnih aktov, s katerimi se ta konvencija izvaja v pravu Unije, zagotoviti večjo preglednost pri upravljanju in javnosti dovoliti dostop do informacij na okoljskem področju, da se ji omogoči izražanje pomislekov.[32]

68. Na področju, na katerega se nanaša Aarhuška konvencija, se uprava torej ne more sklicevati na možnost izražanja očitkov in poskusov vplivanja na postopek odločanja kot razlog za zavrnitev dostopa do informacij.

69. Iz tega izhaja, da ker je Splošno sodišče ugotovilo, da zahtevane informacije spadajo na področje Aarhuške konvencije in Uredbe št. 1367/2006, se brez napačne uporabe prava ni moglo opreti na preudarek, ki se nanaša na drugo področje delovanja Unije in v skladu s katerim je treba upravno dejavnost Komisije, podobno kot sodne postopke,[33] varovati, da se zagotovi nemotenost razprav (točka 81 izpodbijane sodbe).

70. Dalje, razloga, na katerega se Splošno sodišče sklicuje v točki 82 izpodbijane sodbe in v skladu s katerim upravna dejavnost ne zahteva tako širokega dostopa do informacij kot zakonodajna dejavnost, prav tako ni mogoče uporabiti na področju Aarhuške konvencije. Namen te konvencije je namreč povečati preglednost, predvsem na področju upravne dejavnosti, pri čemer je izvrševanje zakonodajne pristojnosti izključeno iz njenega področja uporabe.[34]

71. Razlogi iz točk od 80 do 82 izpodbijane sodbe torej niso združljivi s cilji Aarhuške konvencije in Uredbe št. 1367/2006, z njimi pa se krši načelo ozke razlage razlogov za zavrnitev dostopa do informacij iz člena 4(4), drugi pododstavek, Aarhuške konvencije in člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

30 — Sodba z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496, točki 86 in 87), in sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v tej zadevi (EU:C:2011:107, točke od 65 do 67).

31 — Sodba z dne 21. julija 2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — Glej uvodno izjavo 9 Aarhuške konvencije, uvodno izjavo 1 Direktive 2003/4 in uvodno izjavo 2 Uredbe št. 1367/2006.

33 — V sklepnih predlogih, ki jih navaja Splošno sodišče, je generalna pravobranilka J. Kokott menila, da je treba upravne postopke, še posebej na področju nadzora nad koncentracijami, podobno kot sodno dejavnost varovati pred zunanjimi pritiski. Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:107, točke od 65 do 67).

34 — Čeprav se je zakonodajalec Unije odločil za razširitev ureditve iz konvencije tudi na zakonodajno dejavnost Unije. Glej člen 2(2), drugi pododstavek, Aarhuške konvencije in uvodno izjavo 7 Uredbe št. 1367/2006.

72. Dalje, Splošno sodišče je v točkah od 86 do 89 izpodbijane sodbe preučilo trditev pritožnice, da zahtevane informacije ne spadajo na področje uporabe navedenega razloga za zavrnitev, saj zanje ni mogoče šteti, da se nanašajo na sam postopek odločanja, temveč se nanašajo zgolj na dejansko podlago za navedeni postopek (točka 86 izpodbijane sodbe).

73. V zvezi s tem je Splošno sodišče ugotovilo, da lahko institucija s sklicevanjem na člen 4(3), prvi odstavek, Uredbe št. 1049/2001 zavrne dostop do dokumenta, ki „se nanaša na zadevo, o kateri institucija [še] ni odločala [odločila]“, zaradi uporabe tega izraza pa je to določbo po njegovem mnenju mogoče uporabiti za dokumente, ki so neposredno povezani z vprašanji, ki se obravnavajo v postopku odločanja (točki 87 in 88 izpodbijane sodbe).

74. Splošno sodišče je ugotovilo, da to velja za sporne informacije, saj gre za podatke, ki jih morajo države članice predložiti Komisiji za izračun brezplačnih pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11 Direktive 2003/87 in členom 15 Sklepa 2011/278/EU.[35] Navedene informacije so bile torej „neposredno povezane z vprašanjem, ki se je obravnavalo v okviru postopka odločanja“, in so se torej „nanašale na zadevo, o kateri institucija še ni odločila“ (točki 89 in 90 izpodbijane sodbe).

75. Ugotavljam, da pri utemeljevanju Splošnega sodišča ni upoštevano dejstvo, da je treba izjemo v zvezi z zahtevami za dostop do dokumentov iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 na področju Aarhuške konvencije in Uredbe št. 1367/2006 razlagati ozko in z vidika omejenega seznama razlogov za zavrnitev iz te konvencije.

76. V skladu s členom 4(4)(a) Aarhuške konvencije se lahko zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi to vplivalo na „zaupnost postopkov organov javne oblasti, če tako zaupnost predvideva notranja zakonodaja“. Ta razlog za zavrnitev je treba po mojem mnenju razumeti tako, da se nanaša na postopek posvetovanja v okviru postopkov odločanja in da ne zajema celotnega upravnega postopka.[36]

77. Ob upoštevanju tega razloga za zavrnitev iz Aarhuške konvencije je razlaga člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ki jo je Splošno sodišče uporabilo v točkah od 87 do 90 izpodbijane sodbe, preširoka, saj potencialno zajema vse dokumente, ki se nanašajo na vprašanje, o katerem organ oblasti še ni odločil.[37]

78. Splošno sodišče je tako kršilo načelo ozke razlage razlogov za zavrnitev iz člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006 in obveznost razlage, skladne z Aarhuško konvencijo.[38]

Uvodna ugotovitev

79. Iz vseh navedenih razlogov menim, da se je Splošno sodišče v točkah od 80 do 90 izpodbijane sodbe oprlo na napačno razlago člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

80. Zato je treba izpodbijano sodbo po mojem mnenju razveljaviti, ne da bi bilo treba preučiti drugi pritožbeni razlog.

35 — Sklep Komisije z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (2011/278/EU) (UL 2011, L 130, str. 1).

36 — Glej točko 60 teh sklepnih predlogov.

37 — Naj ugotovim, da je Splošno sodišče v novejši sodni praksi v zvezi z dostopom do informacij o okolju to določbo Uredbe št. 1049/2001 razlagalo veliko ožje. Glej sodbo z dne 20. septembra 2016, PAN Europe/Komisija (T-51/15, neobjavljena, EU:T:2016:519, točke od 30 do 37).

38 — Glej točko 39 teh sklepnih predlogov.

Posledice razveljavitve izpodbijane sodbe

81. V skladu s členom 61(1) Statuta Sodišča Evropske unije lahko to ob razveljavitvi izpodbijane sodbe samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

82. Menim, da je ta pogoj v obravnavani zadevi izpolnjen.

83. Pritožnica je svoj predlog za razglasitev ničnosti spornega sklepa pred Splošnim sodiščem v bistvu utemeljila na dveh tožbenih razlogih, pri čemer se je prvi nanašal na kršitev člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006.

84. Iz točk od 76 do 78 teh sklepnih predlogov izhaja, da je treba ta tožbeni razlog sprejeti.

85. Kot pritožnica upravičeno navaja v tožbi in prilagojeni tožbi, ki ju je vložila na prvi stopnji, je Komisija kršila člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi s členom 6(1) Uredbe št. 1367/2006, ker je menila, da zahtevane informacije spadajo v okvir razloga za zavrnitev, ki se nanaša na tveganje za resno vplivanje na postopek odločanja Komisije.

86. Glede zahteve za dostop v zvezi z informacijami o okolju v smislu člena 2(1)(d) Uredbe št. 1367/2006 med strankami ni sporno, da je treba ta razlog za zavrnitev ob upoštevanju člena 4(4)(a) Aarhuške konvencije razumeti tako, da je namenjen varstvu zaupnosti posvetovanja organa oblasti.

87. V obravnavani zadevi pa Komisija ni dokazala, kako bi bilo z dostopom do informacij, ki so zgolj dejanska podlaga za njeno prihodnjo odločitev – gre za podatke, ki jih je predložila Zvezna republika Nemčija, potrebne za izračun brezplačnih pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11 Direktive 2003/87 in členom 15 Sklepa 2011/278 –, mogoče vplivati na postopek posvetovanja v zvezi s sprejetjem te odločitve.

88. Utemeljevanje Komisije iz spornega sklepa – ki izhaja iz dejstva, da bi sporočitev vseh teh informacij javnosti omogočila, da postavi vprašanja ali izrazi očitke v zvezi z informacijami, ki jih predložijo države članice, kar bi lahko vplivalo na postopek odločanja, ga zavleklo in škodilo dialogu med Komisijo in državami članicami – ni upoštevno glede na namen Uredbe št. 1367/2006 in Aarhuške konvencije, ki je povečati preglednost upravne dejavnosti na okoljskem področju.

89. Poleg tega v spornem sklepu ni pojasnjeno, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje, prav tako pa ni upoštevan javni interes za razkritje, s čimer se krši člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006. [39]

90. V zvezi z javnim interesom ugotavljam, da je eden od ciljev pravice do dostopa do informacij o okolju to, da se javnost osvesti o okoljskih vprašanjih in da se ji omogoči izraziti pomisleke. Kot v repliki na prvi stopnji upravičeno opozarja pritožnica, bi morebitne navedbe javnosti o možnih napakah v zvezi s podatki držav članic Komisiji omogočile, da bolje izvršuje svojo funkcijo iz člena 15(1) Sklepa 2011/278.

39 — V podobnih okoliščinah, glede dostopa do informacij o prodaji pravic do emisije toplogrednih plinov, glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, točke od 69 do 74). Ugotavljam, da člen 4(2), drugi pododstavek, Direktive 2003/4 izključuje možnost sklicevanja na razlog za zavrnitev v zvezi z zaupnostjo postopkov javnih organov, če se zahteva za dostop nanaša na informacije o emisijah. Čeprav v Uredbi št. 1367/2006 ni take omejitve, dvomim, da se lahko Komisija v enakem primeru učinkovito sklicuje na ta razlog, saj države članice nimajo take možnosti.

91. Nazadnje, ugotavljam, da ni upoštevno, da je zahtevo za dostop v obravnavani zadevi vložilo podjetje, ki je samo upravičenec v okviru sistema brezplačnih pravic. Pravica do dostopa do informacij o okolju je zagotovljena vsem fizičnim in pravnim osebam, ne da bi morale uveljaviti interes.[40] Morebiten obstoj takega interesa torej ni upošteven. Poleg tega, čeprav ima pritožnica kot upravičenka do pravic poseben interes za točnost informacij, uporabljenih za izračun pravic, ni izključeno, da ta interes ustreza javnemu interesu, da Komisija okoljske odločitve sprejme na podlagi točnih in najnovejših informacij.

92. Zato je treba sprejeti prvi tožbeni razlog in razglasiti ničnost spornega sklepa, ne da bi bilo treba preučiti drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001.

93. Zadnjenavedena določba v obravnavani zadevi nikakor ni resnično samostojen razlog za zavrnitev, s katerim bi bilo mogoče upravičiti ohranitev spornega sklepa. Razlog za nasprotovanje, ki ga je v skladu s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 izrazila Zvezna republika Nemčija, je namreč prav tako varstvo postopka odločanja Komisije iz člena 4(3), prvi pododstavek, te iste uredbe (točka 127 izpodbijane sodbe).

Predlog

94. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj

— razveljavi sodbo Splošnega sodišča Evropske unije z dne 11. decembra 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (T-476/12, neobjavljena, EU:T:2014:1059),

— razglasi ničnost sklepa Sklepa Komisije z dne 17. januarja 2013 (GestDem 3273/2012) o delni zavrnitvi zahteve za dostop do dokumenta, ki ga je Zvezna republika Nemčija predložila Komisiji v okviru postopka dodelitve pravic do emisije toplogrednih plinov iz člena 10a Direktive 2003/87/ES, in

— Evropski komisiji naloži plačilo stroškov.

40 — Uvodna izjava 8 Direktive 2003/4. Glej sodbi z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853; točka 36), in z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, točka 56).