Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 13 lipca 2017 r.*

Odwołanie – Prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu – Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy – Ochrona procesu podejmowania decyzji przez instytucje – Środowisko – Konwencja z Aarhus – Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 – Artykuł 6 ust. 1 – Interes publiczny przemawiający za ujawnieniem informacji o środowisku – Przekazane Komisji Europejskiej przez organy niemieckie informacje dotyczące znajdujących się na terytorium niemieckim instalacji wchodzących w zakres przedmiotowy przepisów Unii dotyczących systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Częściowa odmowa dostępu

W sprawie C-60/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 11 lutego 2015 r.,

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH, z siedzibą w Stolbergu (Niemcy), reprezentowana przez S. Altenschmidta i P.A. Schüttera, Rechtsanwälte,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez H. Krämera, F. Clotuche-Duvieusart oraz P. Mihaylovą, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, A. Tizzano (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, A. Borg Barthet, E. Levits i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 lipca 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 października 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

1 W odwołaniu Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (zwana dalej „spółką Saint-Gobain") żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2014 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (T-476/12, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2014:1059), w którym Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 17 stycznia 2013 r. o odmowie udzielenia pełnego dostępu do wykazu przekazanego Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania przewidzianego w art. 15 ust. 1 decyzji Komisji 2011/278/WE 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/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2011, L 130, s. 1), w zakresie, w jakim dokument ten zawiera informacje na temat niektórych instalacji spółki Saint-Gobain usytuowanych na terytorium Niemiec, dotyczące tymczasowych przydziałów, a także działalności i poziomów zdolności produkcyjnych w odniesieniu do emisji dwutlenku węgla (CO_2) od 2005 r. do 2010 r., wydajności instalacji oraz rocznych uprawnień do emisji przyznanych tymczasowo w okresie od 2013 r. do 2020 r. (zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

2 Artykuł 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1) (zwanej dalej „konwencją z Aarhus"), ma następujące brzmienie:

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

a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu;

[…]

4. Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, 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 są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń [emisji] do środowiska.

[…]".

Prawo Unii

3 Motywy 1, 2, 4, 6 i 11 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331) zostały sformułowane w następujący sposób:

„(1) Artykuł 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję otwartości, stwierdzając, że Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli.

(2) Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Otwartość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

[…]

(4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największej skuteczności prawa publicznego dostępu do dokumentów oraz ustanowienie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[…]

(6) Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje działają w charakterze prawodawcy, w tym także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu przez instytucje skuteczności procesu podejmowania decyzji. Dokumenty takie powinny być udostępnione bezpośrednio w najszerszym możliwym zakresie.

[…]

(11) Co do zasady, wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże niektóre interesy prywatne i publiczne powinny być chronione za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i obrad tam, gdzie jest to niezbędne dla zabezpieczenia ich zdolności do wykonywania swoich zadań. W ramach oceny wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zawarte w prawodawstwie wspólnotowym zasady dotyczące ochrony danych osobowych we wszystkich obszarach działalności Unii.”.

4 Artykuł 1 rozporządzenia, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanych dalej »instytucjami«) przewidzianych w art. 255 Traktatu WE w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów;

b) ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa, oraz

c) promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów”.

5 Artykuł 2 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci i zakres”, stanowi w ust. 3:

„Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej”.

6 Artykuł 4 rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, stanowi:

„[…]

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

– interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,

– […]

– celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

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.

[…]”.

7 Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26) przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

a) poufność działań [obrad] organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana;

[…]”.

8 Motyw 2 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 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 (Dz.U. 2006, L 264, s. 13) ma następujące brzmienie:

„Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego […] podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiednich informacji dotyczących środowiska i skutecznych możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji mających znaczenie dla środowiska, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość podejmowania decyzji i przyczyniając się do podnoszenia świadomości społecznej oraz wsparcia dla podejmowanych decyzji. Ponadto, podobnie jak poprzednie

programy […], zachęca on do bardziej skutecznego wprowadzania w życie i stosowania przepisów prawnych Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska, w tym do egzekwowania zasad wspólnotowych i podejmowania działań przeciwko naruszeniom przepisów prawnych Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska".

9 Artykuł 1 omawianego rozporządzenia przewiduje:

„1. Celem niniejszego rozporządzenia jest przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z konwencji [z Aarhus] poprzez ustanowienie przepisów regulujących zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów Wspólnoty, w szczególności poprzez:

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

b) zapewnienie, aby informacje dotyczące środowiska były sukcesywnie udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie w celu osiągnięcia ich możliwie najszerszej systematycznej dostępności i rozpowszechnienia. W tym celu promuje się wykorzystanie w szczególności telekomunikacji informatycznej lub technologii elektronicznej, jeżeli są one dostępne;

c) zapewnienie udziału społeczeństwa w odniesieniu do planów i programów odnoszących się do środowiska;

d) zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie wspólnotowym na warunkach ustanowionych niniejszym rozporządzeniem.

2. Stosując przepisy niniejszego rozporządzenia, instytucje i organy Wspólnoty dokładają starań w celu udzielenia społeczeństwu wsparcia i udzielenia mu wskazówek w odniesieniu do dostępu do informacji, udziału w procesie podejmowania decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska".

10 Artykuł 2 ust. 1 wskazanego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

d) »informacja dotycząca środowiska« oznacza informację w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub w innej formie materialnej, dotyczącą:

[…]

(iii) środków (w tym środków administracyjnych), takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska, oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w ppkt [(i)] i [(ii)], jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;

[…]".

11 Artykuł 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia brzmi, jak następuje:

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

12 Artykuł 6 rozporządzenia nr 1367/2006, zatytułowany „Zastosowanie wyjątków dotyczących wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska", przewiduje w ust. 1:

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

13 Artykuł 15 ust. 1 decyzji 2011/278 stanowi:

„Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE do dnia 30 września 2011 r. państwa członkowskie przedkładają Komisji wykaz instalacji objętych dyrektywą 2003/87/WE znajdujących się na ich terytorium, włącznie z instalacjami określonymi na mocy art. 5, stosując elektroniczny wzór dostarczony przez Komisję".

Okoliczności powstania sporu

14 Saint-Gobain jest spółką działającą na światowym rynku szkła, eksploatującą instalacje objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 275, s. 32).

15 Na podstawie decyzji 2011/278 spółka Saint-Gobain zwróciła się do właściwych organów niemieckich o przyznanie bezpłatnych uprawnień do emisji za trzeci okres przewidziany w ramach systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych ustanowionego tą dyrektywą, mianowicie za okres od 2013 r. do 2020 r.

16 Decyzja ta przewiduje co do zasady, że państwa członkowskie obliczają wstępną liczbę bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych dla każdej dotychczas działającej instalacji na podstawie wartości referencyjnych ustalonych przez Komisję Europejską. Decyzja ta stanowi w szczególności w art. 15 ust. 1, że wyniki tych obliczeń są ujęte w wykazie instalacji objętych dyrektywą 2003/87 znajdujących się na terytorium każdego państwa członkowskiego, który to wykaz jest przekazywany Komisji przez każde państwo członkowskie w celu weryfikacji.

17 W piśmie z dnia 3 lipca 2012 r. spółka Saint-Gobain zwróciła się do Komisji na podstawie rozporządzeń nr 1049/2001 i nr 1367/2006 o udzielenie jej dostępu do tabeli Excel, przekazanej Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania przewidzianego w rzeczonym art. 15 ust. 1. Tabela ta zawiera informacje na temat niektórych instalacji spółki Saint-Gobain znajdujących się na terytorium Niemiec. W szczególności spółka Saint-Gobain zwróciła się o udzielenie dostępu do przekazanych informacji dotyczących „początkowej zdolności produkcyjnej" każdej z podinstalacji oraz wstępnej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielonych bezpłatnie każdej z nich w okresie od 2013 r. do 2020 r.

18 Dyrekcja Generalna Komisji ds. Działań w dziedzinie Klimatu w piśmie z dnia 23 lipca 2012 r. odrzuciła żądanie spółki Saint-Gobain, powołując się na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

19 Następnie organy niemieckie upubliczniły wykaz instalacji oraz wstępną roczną liczbę uprawnień do emisji przyznaną każdej z tych instalacji.

20 Spółka Saint-Gobain złożyła w dniu 7 sierpnia 2012 r. ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001.

21 Pismem z dnia 4 września 2012 r. Komisja odroczyła termin na udzielenie odpowiedzi o 15 dni roboczych, to jest do dnia 25 września 2012 r.

22 Niemniej jednak pismem z dnia 25 września 2012 r. Komisja poinformowała spółkę Saint-Gobain, że nie może doręczyć jej końcowej decyzji w wyznaczonym terminie, ponieważ organy niemieckie, z którymi konsultowano się jako z autorami wnioskowanych informacji, nie udzieliły jeszcze odpowiedzi.

23 W dniu 28 września 2012 r. spółka Saint-Gobain zwróciła się do Komisji o wydanie decyzji w przedmiocie złożonego przez nią ponownego wniosku do dnia 15 października 2012 r.

24 W dniu 17 stycznia 2013 r. Komisja sporną decyzją przyznała częściowy dostęp do wnioskowanych informacji, mianowicie do informacji upublicznionych przez organy niemieckie, a także do niektórych innych informacji, które nie miały kluczowego znaczenia, w tym do tabeli Excel, oraz odmówiła dostępu do pozostałych z omawianych informacji.

25 Komisja oparła swą odmowną decyzję z jednej strony na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, uznając, że pełne ujawnienie wnioskowanych informacji prowadziłoby do poważnego naruszenia nadal trwającego procesu podejmowania decyzji, dotyczącego licznych instalacji w wielu 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 w odniesieniu do nich zastrzeżeń, co mogłoby zakłócić proces podejmowania decyzji. Zakłócenia te mogłyby następnie znacznie opóźnić proces podejmowania decyzji i zaszkodzić dialogowi między Komisją a państwami członkowskimi.

26 Po przedstawianiu przez Republikę Federalną Niemiec wnioskowanych informacji Komisja na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 skonsultowała się z tym państwem członkowskim, które sprzeciwiało się ujawnianiu tych informacji. Państwo to, jak również Komisja, uzasadniło swój sprzeciw wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia. W szczególności Republika Federalna Niemiec argumentowała, że Komisja nie przyjęła jeszcze decyzji w przedmiocie tych informacji oraz że wydanie tej decyzji w wyznaczonym terminie było ze wszech miar oczekiwane. Komisja uznała te względy za istotne prima facie.

27 W spornej decyzji Komisja stwierdziła na wstępie, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, który uzasadniałby ujawnienie żądanych informacji, i wyjaśniła jednocześnie, że interes, na który powoływała się we wniosku spółka Saint-Gobain, miał czysto prywatny charakter. Następnie instytucja ta wyjaśniała, że w niniejszej sprawie priorytetowym interesem było jej zdaniem zapewnienie swobodnego podjęcia decyzji, wolnego od wszelkich zewnętrznych zakłóceń, i zachowanie klimatu zaufania między Komisją a organami niemieckimi. Poza tym Komisja przypomniała, że znaczna część żądanych informacji została upubliczniona przez organy niemieckie, i wskazała, że opinia publiczna miała w związku z tym dostęp do głównych elementów projektu zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji.

28 Wreszcie, w omawianej decyzji Komisja wyjaśniła, że nawet jeśliby założyć, iż informacje wnioskowane przez spółkę Saint-Gobain stanowią informacje dotyczące środowiska, niewchodzące w zakres wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, 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.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

29 W dniu 31 października 2012 r. spółka Saint-Gobain wniosła skargę o stwierdzenie nieważności dorozumianych decyzji Komisji z dnia 4 i 25 września 2012 r. W następstwie przyjęcia spornej decyzji w dniu 17 stycznia 2013 r. spółka Saint-Gobain zwróciła się do Sądu o zgodę na zmianę treści swych żądań. Sąd, przychyliwszy się do wniosku strony, uznał, że skarga ma odtąd wyłącznie na celu stwierdzenie nieważności tej decyzji.

30 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił oba zarzuty podniesione przez spółkę Saint-Gobain i w konsekwencji oddalił skargę.

Żądania stron

31 Spółka Saint-Gobain wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności spornej decyzji;

– tytułem żądania ewentualnego – uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

32 Komisja wnosi o oddalenie odwołania i o obciążenie spółki Saint-Gobain kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

33 W uzasadnieniu odwołania spółka Saint-Gobain podnosi co do zasady dwa zarzuty. Zarzut pierwszy, w którym można wyróżnić dwie części, dotyczy błędnej wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006, w której Sąd z jednej strony dokonał rozszerzającej wykładni tych przepisów, a z drugiej strony nie stwierdził istnienia w niniejszej sprawie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie wnioskowanych informacji dotyczących środowiska. Zarzut drugi dotyczy błędnego zastosowania art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

Argumentacja stron

34 W pierwszej części zarzutu pierwszego spółka Saint-Gobain podnosi, że Sąd naruszył prawo, nie uwzględniając wymogów, które wynikały z rozporządzenia nr 1367/2006, w szczególności z jego art. 6 ust. 1 zdanie drugie, dotyczącego konieczności dokonywania „zawężającej" wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 – w tym w szczególności wyjątku przewidzianego w ust. 3 akapit pierwszy tego przepisu, mającym na celu ochronę procesu podejmowania decyzji przez instytucje – aby odmówić dostępu do informacji dotyczących środowiska.

35 Podniósłszy, że Sąd stwierdził, iż informacje, o dostęp do których wnioskowano w niniejszej sprawie, są „informacjami dotyczącymi środowiska" w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1367/2006, spółka Saint-Gobain wskazała, że wobec takich informacji instytucje Unii są zobowiązane przestrzegać przepisów tego rozporządzenia, które ma na celu zastosowanie do tych instytucji konwencji z Aarhus, będącej integralną częścią porządku prawnego Unii, którą to konwencję Sąd miał obowiązek uwzględnić.

36 Konwencja ta nie zawiera jednak postanowień o charakterze ogólnym porównywalnych do art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, które przewidują, że można odmówić dostępu do informacji dotyczących środowiska, w przypadku gdy ich ujawnienie mogłoby poważnie zagrozić procesowi podejmowania decyzji przez dane organy władzy publicznej. Przeciwnie, zgodnie z art. 4 ust. 4 lit. a) tej konwencji, w sytuacjach takich jak ta w niniejszej sprawie wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska może spotkać się z odmową wyłącznie wówczas, gdy ujawnienie tych informacji miałoby szkodliwy wpływ na poufność „postępowania prowadzonego przez władze publiczne", tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe.

37 Przyczyna odmowy jest w tym przypadku ponadto identyczna z przyczyną przewidzianą w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4, której celem jest włączenie postanowień konwencji z Aarhus do porządków prawnych państw członkowskich.

38 Tak zatem, w rozumieniu zarówno rozporządzenia nr 1049/2001, jak i przytoczonej dyrektywy, omawiana przyczyna odmowy powinna być rozumiana, co zresztą również wynika z orzecznictwa sądów niemieckich, jako dotycząca wyłącznie wewnętrznych rozważań mających miejsce w kontekście podejmowania decyzji, a nie informacji pojawiających się przed etapem konsultacji, takich jak dane, na których konsultacje te się opierają.

39 Sąd dokonał natomiast rozszerzającej wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia. W istocie, Sąd uznał, że odmowa dostępu do wnioskowanych informacji była w niniejszym przypadku uzasadniona koniecznością uniknięcia zewnętrznych wpływów, które mogłyby zakłócić normalny przebieg trwającego procesu podejmowania decyzji, w szczególności powodując znaczne opóźnienia w procesie weryfikacji informacji przekazanych Komisji w ramach omawianego postępowania i powodując tarcia w kontaktach z państwami członkowskimi, które przekazały przytoczone informacje, co mogłoby szkodzić dialogowi pomiędzy Komisją a tymi państwami członkowskimi.

40 W opinii spółki Saint-Gobain sama możliwość, że ujawnienie informacji o środowisku, takich jak te, których dotyczy niniejsza sprawa, wywołuje krytykę, nie może uzasadniać tajnego charakteru tych informacji, zważywszy, że tego rodzaju krytyka ze strony opinii publicznej wynikająca z przejrzystości postępowań administracyjnych jest pożądanym skutkiem przepisów, których dotyczy niniejsza sprawa. W istocie bowiem krytyka ta służyłaby dokładnie tym celom co cele realizowane przez przytoczone przepisy, w tym w szczególności celowi podejmowania najlepszych decyzji w dziedzinie środowiska na podstawie informacji poddanych kontroli publicznej. Poza tym spółka Saint-Gobain precyzuje, że ani rozporządzenie nr 1367/2006, ani dyrektywa 2003/4 nie przewidują przyczyn odmowy dostępu do informacji, które byłyby związane z ochroną relacji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi.

41 Wreszcie, spółka Saint-Gobain twierdzi, że Sąd w pkt 80–82 i 87 zaskarżonego wyroku wielokrotnie opierał się w błędny sposób na orzecznictwie Trybunału dotyczącym rozporządzenia nr 1049/2001, które nie dotyczyło dostępu do informacji dotyczących środowiska w ramach toczącego się postępowania administracyjnego Komisji.

42 W odpowiedzi na te argumenty Komisja powołuje się na niedopuszczalność zarzutu pierwszego. Jeżeli bowiem zrzut ten rozumieć jako zmierzający do podważenia zgodności z prawem rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle postanowień konwencji z Aarhus, zmieniłby on przedmiot sporu zawisłego przed Sądem. Następnie, w zakresie, w jakim zarzut pierwszy mógłby zostać zrozumiany jako

zarzucający Sądowi brak poszanowania wymogu dokonywania wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w świetle pojęcia „[obrad organów] władz[y] publiczn[ej]" użytego w art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus, opierałby się on na argumentacji nigdy dotąd ani niepowołanej, ani niedowodzonej przed Sądem. Wreszcie, omawiany zarzut nie wskazywał precyzyjnie, które z punktów uzasadnienia zaskarżonego wyroku poddawał krytyce.

43 W każdym wypadku zarzut pierwszy odwołania jest zdaniem Komisji bezzasadny. Po pierwsze, zarówno brzmienie art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus, jak i art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4 odnoszą się nie do „obrad wewnętrznych", lecz po prostu do „obrad" organów władzy publicznej. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkie państwa członkowskie, podobnie jak Unia, są stronami konwencji z Aarhus, należałoby domniemywać, że zamiarem prawodawcy Unii nie było nałożenie dyrektywą 2003/4 na państwa członkowskie obowiązków materialnych innych niż obowiązki nałożone na organy Unii mocą rozporządzeń nr 1049/2001 i nr 1367/2006.

44 Po drugie, wykładnia pojęcia „obrad", zgodnie z którą pojęcie to odnosiłoby się wyłącznie do wewnętrznych czynności organów władzy publicznej, jest tylko jedną z wielu możliwych interpretacji tego pojęcia, zgodnie ze wskazówkami figurującymi w „Wytycznych do konwencji z Aarhus", które Trybunał mógłby uwzględnić w celu dokonania wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

45 Po trzecie, kryterium, którym posługują się zarówno art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus, jak i art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, nie jest wcale treść dokumentu, ale „szkodliwy wpływ" ujawnienia tych treści. W konsekwencji, nawet jeśli dokument nie relacjonuje wewnętrznych obrad organów władzy publicznej, ale wyłącznie dostarcza informacji, które służyły tym organom jako podstawa przyjęcia decyzji, dostęp do tego dokumentu mógłby spotkać się z odmową na podstawie zastosowania tego ostatniego przepisu.

Ocena Trybunału

W przedmiocie dopuszczalności

46 Komisja kwestionuje w pierwszej kolejności dopuszczalność zarzutu pierwszego, ponieważ zarzut ten powinien być rozumiany jako zmierzający do zakwestionowania zgodności z prawem rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle postanowień konwencji z Aarhus.

47 Niemniej jednak, jako że spółka Saint-Gobain wyraźnie potwierdziła w replice, że w ramach tego zarzutu nie zamierzała w żaden sposób podważać zgodności z prawem wspomnianego rozporządzenia, a Komisja w duplice przyjęła ten fakt do wiadomości, brak jest podstaw do orzekania w przedmiocie tego argumentu Komisji.

48 Następnie Komisja podnosi co do zasady, że zarzut pierwszy odwołania jest niedopuszczalny, ponieważ opiera się on na argumentacji, która ani nie została podniesiona, ani nie była rozpatrywana przed Sądem.

49 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem odwołanie nie może zmieniać przedmiotu sporu przed Sądem.

50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach odwołania, kompetencja Trybunału jest ograniczona do oceny rozwiązania prawnego, które zostało zastosowane w świetle zarzutów podnoszonych przed sędziami orzekającymi w pierwszej instancji. Strona nie może zatem podnieść po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, którego nie podniosła przed Sądem, gdyż byłoby to równoznaczne z umożliwieniem jej wniesienia do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są

ograniczone, sprawy o szerszym zakresie niż sprawa rozpoznawana przez Sąd (postanowienie prezesa Trybunału z dnia 7 lipca 2016 r., Fapricela/Komisja, C-510/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:547, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Jednakże argument, który nie został podniesiony w pierwszej instancji, nie stanowi nowego zarzutu, który jest niedopuszczalny na etapie odwołania, jeśli jest on jedynie rozszerzeniem argumentacji przedstawionej już w ramach zarzutu podniesionego w skardze przed Sądem (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 114 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, jak wykazał rzecznik generalny w pkt 31 opinii, że spółka Saint-Gobain 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 poddawać wykładni zawężającej. W tym celu spółka Saint-Gobain wyraźnie odwołała się do celu tego ostatniego rozporządzenia, to jest do wykonania konwencji z Aarhus.

53 W ramach pierwszej części zarzutu pierwszego odwołania spółka Saint-Gobain zarzuca Sądowi, że naruszył on prawo, orzekając, iż wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje zastosowanie zarówno do dokumentów sporządzonych w ramach procesu podejmowania decyzji, jak i do dokumentów bezpośrednio związanych z kwestiami omawianymi w ramach tego procesu. Spółka Saint-Gobain podnosi, że taka wykładnia jest sprzeczna z art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006, rozpatrywanym w świetle postanowień konwencji z Aarhus, do wykonania której zmierza to rozporządzanie, a w szczególności jego art. 4 ust. 4 lit. a).

54 Z pewnością w skardze wniesionej w pierwszej instancji spółka Saint-Gobain nie powołała się wyraźnie na art. 4 ust. 4 lit. a) konwencji z Aarhus. Niemniej jednak twierdziła ona, że interpretacja art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, jaką zastosowała Komisja, nie była zgodna z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

55 Zważywszy zatem, że pierwsza część zarzutu pierwszego dotyczy naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, argumentacja podniesiona przez spółkę Saint-Gobain stanowi tylko rozszerzenie argumentacji przedstawionej już w ramach zarzutu podniesionego w skardze w pierwszej instancji i nie może być w związku z tym traktowana jako niedopuszczalna.

56 Wreszcie, Komisja podnosi, że odwołanie nie wskazuje precyzyjnie, które z punktów uzasadnienia zaskarżonego wyroku kwestionuje.

57 Należy przypomnieć w tym zakresie, że zgodnie z art. 169 § 2 regulaminu postępowania podnoszone zarzuty i argumenty prawne wskazują precyzyjnie motywy orzeczenia Sądu, które wnoszący odwołanie kwestionuje. Odwołanie, które nie wskazuje punktów zaskarżonego wyroku będących przedmiotem krytyki oraz naruszeń prawa, których dopuścił się Sąd, jest niedopuszczalne (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2016 r., NIOC i in./Rada, C-595/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:721, pkt 95, 96).

58 W niniejszej sprawie w ramach pierwszej części zarzutu drugiego spółka Saint-Gobain wyraźnie wskazuje pkt 80–82 oraz pkt 87 zaskarżonego wyroku. Poza tym w zakresie, w jakim zarzuca ona Sądowi, iż ten nie uwzględnił postanowień konwencji z Aarhus przy dokonywaniu wykładni art. 6 rozporządzenia nr 1367/2006, było w oczywisty sposób niemożliwe, by spółka ta precyzyjne wskazała punkty tego wyroku. Wynika stąd zatem, że odwołanie w niniejszej sprawie spełnia wymogi art. 169 § 2 regulaminu postępowania.

59 W świetle powyższych uwag należy oddalić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności.

Co do istoty

60 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 jest, zgodnie z jego motywem 1, przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi traktatu UE, dodanym przez traktat z Amsterdamu, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji związane jest z demokratycznym charakterem tych instytucji (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34).

61 W tym względzie należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisji, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Jednakże prawo to podlega pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. W szczególności, zgodnie z jego motywem 11, rozporządzenie to przewiduje w swym art. 4 system wyjątków pozwalający instytucjom na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie tego dokumentu naruszyłoby jeden z interesów chronionych tym przepisem (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 70, 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać zawężającej wykładni i ścisłemu stosowaniu (wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 66; a także z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 75).

64 Jeśli chodzi o informacje dotyczące środowiska będące w posiadaniu instytucji i organów Unii, rozporządzenie nr 1367/2006 ma na celu, jak przewiduje jego art. 1, zapewnienie dostępności i systematycznego rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska będących w posiadaniu instytucji i organów Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Komisja/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, pkt 52).

65 O ile zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1367/2006 rozporządzenie nr 1049/2001, a w szczególności jego art. 4, ma zasadniczo zastosowanie do wniosków o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska będących w posiadaniu instytucji lub organów Unii, o tyle art. 6 rozporządzenia nr 1367/2006 uszczegóławia zasady w odniesieniu do takich wniosków o uzyskanie dostępu, które po części sprzyjają dostępowi do dokumentów, a po części go ograniczają (wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 53).

66 W szczególności z art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006 wynika, że zwłaszcza w odniesieniu do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 zdanie pierwsze 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 83).

67 To właśnie w świetle powyższych przepisów i zasad należy rozważyć treść pierwszej części zarzutu pierwszego odwołania.

68 W pkt 79–82 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, po pierwsze, że proces podejmowania decyzji, którego dotyczy niniejsza sprawa, był postępowaniem administracyjnym zmierzającym do zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji oraz że w dniu wydania spornej decyzji to postępowanie administracyjne nie zostało jeszcze zakończone.

69 Po drugie, Sąd wskazał, że wspomniane postępowanie administracyjne „zasługiwało na wzmożoną ochronę". Istniało bowiem zwiększone ryzyko, że dostęp do wewnętrznych dokumentów omawianego postępowania będzie miał negatywne konsekwencje dla procesu podejmowania decyzji. Zainteresowane podmioty mogły wykorzystać te informacje do wywierania ukierunkowanych nacisków, co mogłoby w szczególności zaważyć negatywnie na jakości końcowej decyzji.

70 Po trzecie, Sąd wskazał, że ramy postępowań administracyjnych stanowią ścisłe terminy, których przestrzeganie byłoby zagrożone, gdyby Komisja w toku postępowania musiała analizować reakcje na wewnętrzne dyskusje i podejmować z nimi polemikę.

71 Po czwarte, Sąd uznał, że działalność administracyjna Komisji nie wymaga tak szerokiego dostępu do dokumentów, jak dostęp dotyczący działalności prawodawczej instytucji Unii, który zgodnie z motywem 6 rozporządzenia nr 1049/2001 powinien być szerszy.

72 Następnie w pkt 86–90 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argument spółki Saint-Gobain, zgodnie z którym wnioskowane informacje nie dotyczą dokonywanej przez Komisję weryfikacji informacji przekazanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 15 ust. 1 decyzji 2011/278, lecz dotyczą tabeli przekazanej Komisji przez organy niemieckie i nie mogą zatem być traktowane jako dotyczące samego procesu podejmowania decyzji.

73 W celu rozstrzygnięcia sprawy Sąd uznał, że posługując się wyrażeniem „który odnosi się do spraw", prawodawca nie zamierzał ograniczać zakresu informacji objętych wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 wyłącznie do dokumentów sporządzonych w ramach danego procesu podejmowania decyzji oraz że posłużenie się tym sformułowaniem pozwala również na zastosowanie tego przepisu do dokumentów bezpośrednio związanych z kwestiami omawianymi w trakcie tego procesu.

74 Tym samym według Sądu, ponieważ informacje, o dostęp do których wnioskowała spółka Saint-Gobain, były informacjami bezpośrednio związanymi z kwestią rozpatrywaną w ramach procesu podejmowania decyzji, nadal trwającego w momencie przyjmowania spornej decyzji, dotyczyły one „sprawy, w której dana instytucja nie powzięła jeszcze żadnej decyzji".

75 Należy stwierdzić, że wykładnia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, jakiej dokonał Sąd, myląc pojęcia procesu podejmowania decyzji i postępowania administracyjnego, doprowadziła do tego, że zakres zastosowania wyjątku od prawa dostępu do informacji przewidzianego tym przepisem został rozszerzony aż do pozwolenia instytucji Unii na odmowę udzielenia dostępu do wszelkich dokumentów, w tym dokumentów zawierających informacje dotyczące środowiska, będące w jej posiadaniu, w zakresie, w jakim dokument ten jest bezpośrednio powiązany z kwestiami rozpatrywanymi w ramach postępowania administracyjnego toczącego się przed tą instytucją.

76 Pojęcie procesu „podejmowania decyzji", którym posługuje się ten przepis, winno być rozumiane jako odnoszące się do samego podjęcia decyzji, nie odnosząc się jednak do całości postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji.

77 Taka wykładnia wynika przede wszystkim z samego brzmienia wspomnianego przepisu, odnoszącego się do dokumentów, które „dotyczą sprawy, w której [instytucja Unii] nie powzięła [jeszcze] żadnej decyzji".

78 Następnie, wykładnia taka odpowiada wymogowi dokonywania zawężającej wykładni art. 4 ust. 3 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, wymogowi o tyle silniejszemu, że dokumenty, o których przekazanie wnosi strona, zawierają informacje dotyczące środowiska.

79 Wreszcie, co się tyczy tego rodzaju dokumentów, wykładnia taka narzuca się również ze względu na cel rozporządzenia nr 1367/2006, który zgodnie z tytułem tego aktu polega na zastosowaniu do instytucji i organów Unii postanowień konwencji z Aarhus.

80 Z pewnością art. 6 tego rozporządzenia ogranicza się do wskazania, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 winien być poddawany zawężającej wykładni, nie precyzując zakresu pojęcia „procesu podejmowania decyzji" w rozumieniu tego przepisu.

81 Jednakże, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 76 opinii, konwencja z Aarhus stanowi w art. 4 ust. 4 lit. a), że żądanie udzielenia informacji dotyczące środowiska można odrzucić, w przypadku gdy ujawnienie tych informacji miałoby szkodliwy wpływ na naruszenie poufności obrad organów władzy publicznej, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe, a nie na całe postępowanie administracyjne, którego zwieńczeniem są omawiane obrady organów władzy publicznej.

82 W tym kontekście należy zatem uwzględnić w pierwszej kolejności okoliczność, którą przypomniał Sąd w pkt 79 zaskarżonego wyroku, że postępowanie administracyjne, którego dotyczy sprawa, w dniu przyjęcia spornej decyzji nie zostało jeszcze zakończone, co nie uprawnia samo w sobie wniosku, że ujawnienie wnioskowanych dokumentów powodowałoby poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji przez Komisję.

83 Następnie, wbrew ustaleniu z pkt 80 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym postępowanie administracyjne, którego dotyczy sprawa, wymagało wzmożonej ochrony, to obowiązek zawężającej wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 winien wziąć górę, jak słusznie wskazał sam Sąd w pkt 63 zaskarżonego wyroku. Samo odwołanie się do ryzyka negatywnych konsekwencji dla procesu podejmowania decyzji związanych z dostępem do dokumentów wewnętrznych i możliwość, że zainteresowane podmioty mogłyby wpływać na przebieg postępowania, nie wystarcza, by wykazać, że ujawnienie omawianych dokumentów powodowałoby poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji przez daną instytucję.

84 Poza tym o ile zgodnie z motywem 2 rozporządzenia nr 1367/2006 konieczne jest zapewnienie skutecznych możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji mających znaczenie dla środowiska, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość podejmowania decyzji, o tyle wspomniane rozporządzenie nie wymaga w żaden sposób, w przeciwieństwie do tego, co stwierdził Sąd w pkt 81 zaskarżonego wyroku, by Komisja badała reakcje opinii publicznej powodowane ujawnieniem dokumentów zawierających informacje dotyczące środowiska i dotyczących postępowania administracyjnego w toku, ujawniając dyskusje, jakie mają miejsce w jej łonie, lub by ustosunkowywała się do tych reakcji. W takich okolicznościach nie sposób uznać, by tego rodzaju ujawnienie zagrażało dochowaniu terminowości postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję.

85 Wreszcie, należy przypomnieć, że nawet jeśli działalność administracyjna Komisji nie wymaga tak szerokiego dostępu do dokumentów, jakiego wymaga działalność prawodawcza instytucji Unii, to nie oznacza to w żaden sposób, że działalność ta wymyka się z zakresu zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001, które zgodnie z jego art. 2 ust. 3 odnosi się do wszelkich dokumentów będących w posiadaniu instytucji, to jest do dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 87, 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że nie dokonując zawężającej wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, jak wymaga tego art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006, Sąd naruszył prawo.

87 W konsekwencji, ponieważ pierwsza część zarzutu pierwszego odwołania jest zasadna, należy bez konieczności badania drugiej części tego zarzutu oraz zarzutu drugiego odwołania uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skutków uchylenia zaskarżonego wyroku

88 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może albo skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, albo sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

89 W niniejszym przypadku do Trybunału należy wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie, na co pozwala stan postępowania.

90 W skardze o stwierdzenie nieważności spółka Saint-Gobain podniosła dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczył naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 2 ust. 1 lit. d) ppkt (iii) i art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006.

91 Jak przypomniano w pkt 25–28 niniejszego wyroku, Komisja uznała w spornej decyzji, że pełne ujawnienie omawianych informacji pozwoliłoby opinii publicznej, a w szczególności zainteresowanym przedsiębiorstwom, na zakwestionowanie informacji przekazanych przez państwa członkowskie lub na 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. Komisja uznała również za znaczącą okoliczność fakt, że nie przyjęła ona jeszcze decyzji w przedmiocie tych informacji oraz że wydanie takiej decyzji w wyznaczonym terminie było ze wszech miar oczekiwane. Instytucja ta dodała, że podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie miało zagwarantowanie, by decyzja została przyjęta w sposób wolny od wszelkich zakłóceń zewnętrznych, oraz zachowanie klimatu zaufania między Komisją a organami niemieckimi.

92 Zważając jednak na uzasadnienie niniejszego wyroku zawarte w pkt 75–81 niniejszego wyroku, tego rodzaju względy nie dowodzą, by ujawnienie informacji dotyczących środowiska miało spowodować poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji przez Komisję w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006.

93 W konsekwencji należy uznać pierwszy zarzut skargi o stwierdzenie nieważności za zasadny i stwierdzić nieważność spornej decyzji, bez konieczności badania drugiego zarzutu tej skargi.

W przedmiocie kosztów

94 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

95 Ponieważ spółka Saint-Gobain wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania poniesionymi przez spółkę Saint-Gobain zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu w przedmiocie odwołania.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 11 grudnia 2014 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (T-476/12, niepublikowany, EU:T:2014:1059) zostaje uchylony.**

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 17 stycznia 2013 r. o odmowie udzielenia pełnego dostępu do wykazu przekazanego Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania przewidzianego w art. 15 ust. 1 decyzji Komisji 2011/278/WE 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/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie, w jakim dokument ten zawiera informacje na temat określonych instalacji spółki Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH znajdujących się na terytorium Niemiec, dotyczące tymczasowych przydziałów, a także działalności i poziomów zdolności produkcyjnych w odniesieniu do emisji dwutlenku węgla (CO_2) w okresie od 2005 r. do 2010 r., wydajności instalacji oraz rocznych uprawnień do emisji przyznanych tymczasowo na okres od 2013 r. do 2020 r.**

3) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania poniesionymi przez spółkę Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu w przedmiocie odwołania.**

Podpisy