



Fiszka tematyczna

PUBLICZNY DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

Unia Europejska wyposażyla się od początku lat 90., a jeszcze bardziej po przyjęciu w dniu 25 czerwca 1998 r.¹ Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), w zbiór przepisów ustanawiających zasadę prawa publicznego dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu zarówno właściwych organów państw członkowskich (dyrektywa Rady 90/313/EWG/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r.², dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r.³), jak i samych instytucji Unii Europejskiej [rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r.⁴]. Prawodawstwo to stanowi uzupełnienie właściwych przepisów 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 Komisji⁵, jak również właściwych przepisów prawodawstwa sektorowego Unii Europejskiej w zakresie dostępu do informacji przyjętego w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozwinął od tamtej pory bogate orzecznictwo w ramach różnych sądowych środków prawnych.

-
- 1 Konwencja z Aarhus została opracowana przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG-ONZ). Została ona przyjęta przez jej państwa członkowskie w dniu 25 czerwca 1998 r. przy okazji Czwartej Konferencji Ministerialnej zebranej w ramach procesu „Środowisko dla Europy”. Weszła ona w życie w dniu 30 października 2001 r.
 - 2 Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 56 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 402).
 - 3 Dyrektywa 2003/4/WE 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. L 41 z 14.2.2003, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 375).
 - 4 Rozporządzenie (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 do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13).
 - 5 Rozporządzenie (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. L 145 z 31.5.2001, s. 43 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331).

I. Konwencja z Aarhus i prawo Unii

Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. (wielka izba), Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)⁶

Fish Legal, organ prawny angielskiej federacji wędkarzy (Angling Trust), ma na celu walkę, za pomocą wszystkich dostępnych środków prawnych, z zanieczyszczeniem i innymi ingerencjami w środowisko wodne oraz obronę wędkarstwa i wędkarzy. Fish Legal zwrócił się do dwóch spółek wodnych – United Utilities Water plc i Yorkshire Water Services Ltd. – z prośbą o przekazanie informacji na temat zrzutów, operacji oczyszczania i przelewów awaryjnych. Z kolei Emily Shirley zwróciła się do innej spółki wodnej – Southern Water Services Ltd. – z prośbą o przekazanie informacji dotyczących przepustowości kanalizacji pozostającej w związku z planem zagospodarowania jej wsi, znajdującej się w hrabstwie Kent.

Ze względu na to, że spółki te nie przekazały żądanych informacji w terminach przewidzianych w Environmental Information Regulations 2004 (zwanym dalej „EIR 2004”), uregulowaniu, które ma na celu przetransponowanie do prawa angielskiego dyrektywy 2003/4/WE, zarówno Fish Legal, jak i E. Shirley złożyli skargę do Information Commissioner. Uznał on, że spółki wodne, o których mowa, nie są organami władzy publicznej w rozumieniu EIR 2004, oraz że nie może rozstrzygnąć w przedmiocie ich żądań.

Po tym, jak First-tier Tribunal oddalił ich skargi na te decyzje, Upper Tribunal (Zjednoczone Królestwo) wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4/WE w odniesieniu do definicji – w szczególności w świetle wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus opublikowanych przez EKG-ONZ – pojęcia „organu władzy publicznej” i między innymi w odniesieniu do kwestii, jakie są kryteria umożliwiające ustalenie, czy takie podmioty jak odnośne spółki wodne, w których przypadku nie kwestionuje się, że świadczą one usługi publiczne związane ze środowiskiem, podlegają organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 pkt 2 lit. a) lub b) dyrektywy 2003/4/WE, tak że należy je uznać za „organy władzy publicznej” na podstawie art. 2 pkt 2 lit. c) tej dyrektywy. Upper Tribunal chciał się także dowiedzieć, czy art. 2 pkt 2 lit. b) i c) dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy dana osoba jest objęta zakresem stosowania tego przepisu w związku z niektórymi wykonywanymi funkcjami, obowiązkami lub usługami, stanowi ona organ władzy publicznej jedynie w zakresie informacji o środowisku będących w jej posiadaniu właśnie w ramach tych funkcji, obowiązków lub usług.

Zdaniem Trybunału, dokonując wykładni dyrektywy 2003/4/WE, należy uwzględnić brzmienie i cele konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, której wdrożenie do prawa Unii jest zadaniem tej dyrektywy.

Przystępując do konwencji z Aarhus⁷, Unia Europejska zobowiązała się bowiem zapewnić, by w zakresie stosowania prawa Unii informacje o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, były co do zasady dostępne.

Jak potwierdza to treść motywu 5 dyrektywy 2003/4/WE, przyjmując tę dyrektywę, prawodawca Unii miał na celu zapewnienie zgodności prawa Unii z tą konwencją w perspektywie jej podpisania przez Wspólnotę, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, by każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego miała dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się

⁶ Wyrok ten został przedstawiony w Sprawozdaniu rocznym za rok 2013, s. 46.

⁷ Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 1).

w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania przez tę osobę interesu (pkt 35–37).

Chociaż wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus można uznać za dokument wyjaśniający, który w stosownym wypadku może być brany pod uwagę, obok innych istotnych okoliczności, przy dokonywaniu wykładni tej konwencji, to jednak zawarte w nich analizy nie mają żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom konwencji z Aarhus (pkt 38).

(W kwestii wykładni pojęcia organu władzy publicznej zob. część III niniejszej fiszki, zatytułowaną „Pojęcie »organu władzy publicznej« zobowiązanego do udzielenia dostępu do informacji o środowisku”)

II. Pojęcie „informacji dotyczącej środowiska”

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

Na podstawie dyrektywy 90/313/EWG W. Mecklenburg zwrócił się do miasta Pinneberg i do Kreis Pinneberg – Der Landrat (zwanego dalej „Kreis Pinneberg”) z prośbą o przesłanie mu kopii stanowiska, które organ administracji odpowiedzialny za ochronę terenów wydał w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planów budowy „obwodnicy zachodniej”. Kreis Pinneberg oddalił jego prośbę, uzasadniając to tym, że zajęcie stanowiska przez organ administracji nie jest „informacją dotyczącą środowiska” w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 90/313/EWG, przetransponowanej do prawa niemieckiego w drodze Umweltinformationsgesetz (UIG, ustawy o informacjach dotyczących środowiska) wydanej w dniu 8 lipca 1994 r.

Po tym, jak skargi wniesione przez skarżącego na powyższą decyzję zostały oddalone przez Kreis Pinneberg i przez Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, skarżący wniósł odwołanie od, odpowiednio, decyzji i orzeczenia wydanych przez wspomniane organy do Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Niemcy), który, uznając, że stanowisko administracji, o którego przekazanie wniesiono, mogło stanowić „środek administracyjny gospodarowania środowiskiem” w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 90/313/EWG, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym między innymi kwestii, czy stanowisko podległego organu administracji odpowiedzialnego za ochronę terenów wydane w ramach udziału organizacji broniących interesów publicznych w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planów może zostać uznane za środek administracyjny gospodarowania środowiskiem w rozumieniu art. 2 lit. a) dyrektywy 90/313/EWG.

Zdaniem Trybunału z brzmienia tego przepisu wynika, że prawodawca wspólnotowy zamierzał nadać szerokie znaczenie pojęciu „informacji dotyczącej środowiska”, które obejmuje zarówno dane, jak i działania dotyczące stanu wymienionych w nim różnych elementów środowiska, przy czym należy wyjaśnić, że pojęcie „środków administracyjnych” występujące tam jako przykład stanowi jedynie ilustrację „działań” lub „środków”, do których odnosi się dyrektywa.

Aby stanowić informację dotyczącą środowiska w rozumieniu wskazanym powyżej, wystarczy zatem, by stanowisko administracji stanowiło akt mogący mieć niekorzystny wpływ na lub chronić stan jednego z elementów środowiska, do których odnosi się dyrektywa, co ma miejsce w przypadku stanowiska wydanego przez organ administracji odpowiedzialny za ochronę terenów w ramach jego udziału w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planów budowy, jeżeli stanowisko to może wpłynąć – jeśli chodzi o interesy ochrony środowiska naturalnego – na decyzję w sprawie zatwierdzenia takich planów (pkt 19–22, pkt 1 sentencji).

Wyrok z dnia 26 czerwca 2003 r., Komisja/Francja (C-233/00, EU:C:2003:371)

Komisja wniosła na podstawie art. 226 WE skargę mającą na celu stwierdzenie, że nie dokonując prawidłowej transpozycji art. 2 lit. a) i art. 3 ust. 2, 3 i 4 dyrektywy 90/313/EWG, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie tej dyrektywy, jak również na podstawie art. 189 akapit trzeci traktatu WE (obecnie art. 288 akapit trzeci TFUE).

Z kolei Republika Francuska uważała, że przepisy ustawy nr 78–753 z dnia 17 lipca 1978 r. w sprawie różnych środków poprawy stosunków między administracją a społeczeństwem i regulacji o charakterze administracyjnym, socjalnym i fiskalnym oraz dekretu nr 88–465 z dnia 28 kwietnia 1988 r. dotyczącego procedury dostępu do dokumentów administracyjnych zapewniały w prawie francuskim transpozycję dyrektywy 90/313/EWG. O ile Republika Francuska przyznała, że dokumenty będące w posiadaniu organu władzy publicznej działającego jako osoba prywatna i niemające żadnego związku z usługą publiczną nie są objęte ustawą nr 78–753, o tyle kwestionowała ona okoliczność, iż takie dokumenty mogą stanowić „informacje dotyczące środowiska” w rozumieniu dyrektywy 90/313/EWG.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości z uwagi na samo jego brzmienie i ze względu w szczególności na użycie wyrażenia „wszelkie informacje” zakres stosowania art. 2 lit. a) dyrektywy 90/313/EWG i tym samym zakres stosowania tej dyrektywy należy postrzegać jako ujęty w szeroki sposób. A zatem dyrektywa odnosi się do wszystkich informacji, które dotyczą bądź stanu środowiska, bądź działań lub środków mogących mieć na nie niekorzystny wpływ, bądź też działań lub środków mających na celu ochronę środowiska, przy czym wyliczenie zawarte we wspomnianym przepisie nie zawiera jakiegokolwiek wskazówki mogącej ograniczyć jego zakres, tak że pojęcie „informacji dotyczącej środowiska” w rozumieniu dyrektywy 90/313/EWG należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje ono dokumenty, które nie są związane z wykonywaniem usługi publicznej (pkt 44, 47).

Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779)

W związku z wnioskiem spółki Bayer minister zdrowia, dobrobytu i sportu Królestwa Niderlandów, działając w porozumieniu z sekretarzem stanu ds. rolnictwa, ochrony środowiska naturalnego i rybołówstwa, zmienił rozporządzenie w sprawie pozostałości pestycydów. Zmiana ta przewidywała między innymi dla pestycydu propamokarb na i w sałacie nowy próg dotyczący dopuszczalnego maksymalnego poziomu pozostałości.

Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie i Vereniging Goede Waar & Co. wniosły zatem do College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (zwanego dalej „CTB”) o przekazanie im wszystkich informacji leżących u podstaw wydania rozporządzenia ministerialnego, o którym mowa. Przekazania tych informacji odmówiono im w dniu 8 marca 2005 r. na podstawie przepisów art. 22 ustawy o pestycydach z 1962 r. dotyczących poufności, którą to decyzję skarżące zakwestionowały przed CTB. Po skonsultowaniu się ze spółką Bayer w kwestii poufności niektórych informacji zawartych w odnośnych dokumentach CTB odmówiło ujawnienia badań w sprawie pozostałości i protokołów z testów polowych z uwagi na ochronę tajemnicy przemysłowej.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy), do którego skarżące wniosły skargę na powyższą decyzję, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym między innymi kwestii, czy dane leżące u podstaw określenia dopuszczalnego maksymalnego poziomu pozostałości w odniesieniu do środka ochrony roślin stanowią taką informację o środowisku w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/4/WE i w związku z tym wchodzą w przedmiotowy zakres stosowania tej dyrektywy.

Zdaniem Trybunału pojęcie informacji o środowisku, o którym mowa w tym przepisie, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono informacje przedłożone w ramach krajowego

postępowania w sprawie wydania lub rozszerzenia zezwolenia na dopuszczenie do obrotu środka ochrony roślin w odniesieniu do ustalenia maksymalnej ilości zawartości pestycydów, ich składnika lub produktów przetworzonych w artykułach spożywczych i napojach.

Jako że ma ono na celu ograniczenie ryzyka zmiany jednego ze składników biologicznej różnorodności i ryzyka rozprzestrzenienia się pozostałości środków ochrony roślin w szczególności w glebie lub w wodach gruntowych, przekazanie informacji na temat obecności takich pozostałości w lub na produkcie – mimo że takie informacje nie zawierają bezpośrednio oceny skutków tych pozostałości dla zdrowia ludzkiego – dotyczy elementów środowiska, które wiążą się z ryzykiem zmiany zdrowia ludzkiego w przypadku nadmiernej obecności tych pozostałości, co właśnie ma zostać sprawdzone na podstawie tych informacji (pkt 42, 43, pkt 1 sentencji).

Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822)

Miasto Lyon zwróciło się do Caisse des dépôts et consignations (zwanej dalej „CDC”), jako podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie krajowego rejestru uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, o przekazanie mu danych na temat ilości uprawnień sprzedanych w 2005 r. przez operatorów 209 ciepłowni miejskich położonych na terytorium całej Francji.

Jako że CDC odmówiło przekazania tych danych, opierając się w szczególności na art. 10 rozporządzenia (WE) Komisji nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów⁸, miasto Lyon zwróciło się do Commission d'accès aux documents administratifs (komisji dostępu do dokumentów administracyjnych), która wydała opinię, w której opowiedziała się za ujawnieniem dokumentów dotyczących wspomnianych danych transakcyjnych. CDC potwierdziło jednak swoją odmowę udostępnienia danych, uzasadniając to tym, że przepisy dyrektywy 2003/4/WE nie mają zastosowania do ujawnienia tych danych transakcyjnych w kontekście systemu uprawnień do emisji, dla którego prawodawca Unii przewidział przepisy szczególne w dyrektywie 2003/87/WE⁹ i rozporządzeniu (WE) nr 2216/2004.

Tribunal administratif de Paris (Francja), do którego wpłynęła skarga na powyższą decyzję, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym między innymi kwestii, czy przekazanie danych transakcyjnych powinno być regulowane jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE czy przepisami dyrektywy 2003/87/WE i rozporządzenia nr 2216/2004 wydanego na podstawie tej dyrektywy.

Zdaniem Trybunału udostępnianie danych transakcyjnych dotyczących posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, podlega wyłącznie szczególnym regułom publicznego udostępniania i poufności zawartym w dyrektywie 2003/87/WE, w wersji wynikającej z dyrektywy 2004/101/WE¹⁰, oraz regułom zawartym w rozporządzeniu (WE) nr 2216/2004.

Dane te stanowią bowiem dane dotyczące przeniesionych uprawnień, które muszą być dokładnie księgowane przez państwa członkowskie w ich rejestrach krajowych, których szczegóły techniczne i reguły prowadzenia tych rejestrów oraz reguły dotyczące udostępniania i poufności informacji

⁸ Rozporządzenie (WE) Komisji nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 386 z 29.12.2004, s. 1).

⁹ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 631).

¹⁰ Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto (Dz.U. L 338 z 13.11.2004, s. 18).

zawartych w tych rejestrach są określone w rozporządzeniu (WE) nr 2216/2004. Są one zatem objęte art. 19 dyrektywy 2003/87/WE, a nie art. 17 tej dyrektywy. Tymczasem ze względu na to, że art. 19 dyrektywy 2003/87/WE nie odsyła do dyrektywy 2003/4/WE, jak czyni to wspomniany art. 17, należy uznać, że prawodawca Unii nie zamierzał poddać wniosku dotyczącego danych transakcyjnych ogólnym przepisom dyrektywy 2003/4/WE, lecz że przeciwnie, w odniesieniu do tych danych ustanowił szczególny i wyczerpujący system ich publicznego udostępniania, jak również ich poufności (pkt 39–41, pkt 1 sentencji).

Wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (zwany dalej „CTB”), niderlandzki organ właściwy do wydawania i zmiany zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin i produktów biobójczych, postanowił zmienić zezwolenia wielu środków ochrony roślin oraz jednego produktu biobójczego na bazie imidaklopridu, tj. substancji mającej właściwości owadobójcze. Stichting De Bijenstichting (zwana dalej „Bijenstichting”), niderlandzka fundacja ds. ochrony pszczół, zwróciła się, na podstawie dyrektywy 2003/4/WE, do CTB z wnioskiem o ujawnienie dokumentów dotyczących wspomnianych zezwoleń. Bayer, spółka działająca między innymi w dziedzinie ochrony roślin uprawnych i walki z pasożytami, będąca posiadaczem dużej liczby tych zezwoleń, sprzeciwiła się temu ujawnieniu między innymi z tego względu, że w jej opinii naruszyłyby to prawa autorskie i poufność informacji handlowych lub przemysłowych.

CTB początkowo oddaliło wnioski o ujawnienie przedstawione przez skarżącą. Jako że Bijenstichting wniósł zażalenie na powyższą decyzję oddalającą, CTB zmieniło następnie częściowo tę decyzję odnośnie do niektórych dokumentów, o których ujawnienie wnioskowano, uznając między innymi – po dokonaniu wyważenia między ogólnym interesem w ujawnieniu a ochroną praw własności intelektualnej posiadacza zezwolenia na wprowadzenie do obrotu danego produktu – że informacje faktyczne, które dotyczą rzeczywistych emisji środków ochrony roślin lub produktów biobójczych do środowiska, należy uznać za „informacje dotyczące emisji do środowiska” w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE, podczas gdy pozostałe dokumenty nie zostały uznane za stanowiące takie informacje w świetle tego samego przepisu.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy), do którego skargę na tę decyzję wnieśli zarówno Bayer, jak i Bijenstichting, wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym między innymi wykładni pojęcia „informacji dotyczących emisji do środowiska” w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE.

Zdaniem Trybunału w zakres tego pojęcia wchodzi wskazówki dotyczące natury, składu, ilości, daty i miejsca emisji do środowiska środków ochrony roślin i produktów biobójczych oraz substancji zawartych w tych produktach, jak również dane dotyczące bardziej i mniej długoterminowych skutków tych emisji dla środowiska, a w szczególności informacje dotyczące pozostałości obecnych w środowisku po zastosowaniu danego produktu oraz badania dotyczące pomiaru znoszenia rozpylanej substancji przy takim zastosowaniu, niezależnie od tego, czy dane te pochodzą z badań (semi-)polowych, badań laboratoryjnych lub badań dotyczących translokacji.

Taka interpretacja nie prowadzi wcale do tego, że wszystkie dane zawarte w aktach dotyczących zezwolenia na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin lub produktów biobójczych, w szczególności wszystkie dane pochodzące z badań przeprowadzonych w celu uzyskania tego zezwolenia, wchodzi w zakres wspomnianego pojęcia i powinny być zawsze ujawniane. Jedynie bowiem dane odnoszące się do emisji do środowiska są objęte wspomnianym wyżej pojęciem, co wyklucza w szczególności nie tylko informacje, które nie dotyczą emisji danego produktu do środowiska, ale także dane, które odnoszą się do emisji hipotetycznych, czyli do emisji, które nie są rzeczywiste lub

przewidywalne w okolicznościach reprezentatywnych dla normalnych lub realistycznych warunków użycia. Interpretacja ta nie pociąga zatem za sobą nieproporcjonalnego naruszenia ochrony praw zagwarantowanych w art. 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w art. 39 ust. 3 Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (porozumienie TRIPS) (pkt 96, 100, 102, 103, pkt 2 sentencji).

III. Pojęcie „organu władzy publicznej” zobowiązanego do udzielenia dostępu do informacji o środowisku

Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (ministerstwo gospodarki i technologii) odmówiło dostępu na wniosek stowarzyszenia ochrony środowiska i konsumentów, Deutsche Umwelthilfe eV, zmierzającego do uzyskania przekazania informacji zawartych w korespondencji wymienionej między tym ministerstwem a przedstawicielami niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego podczas uzgodnień poprzedzających uchwalenie przepisów dotyczących etykietowania z zakresu konsumpcji energii. Ministerstwo to w tym względzie powołało się na przepis ustawy o informacji z zakresu środowiska naturalnego z dnia 22 grudnia 2004 r., który zwalnia organy władzy publicznej z obowiązku informowania w zakresie środowiska naturalnego, w przypadku gdy działają one w ramach opracowywania rozporządzenia.

Verwaltungsgericht Berlin (Niemcy), do którego wystąpiono ze skargą o stwierdzenie nieważności tej decyzji, zastanawiał się nad zgodnością tej ustawy z dyrektywą 2003/4/WE i w szczególności zadał sobie pytanie, czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze tej dyrektywy w zakresie, w jakim mowa w nim o organach władzy publicznej działających w wykonaniu kompetencji prawodawczych, można stosować do organów władzy publicznej, w przypadku gdy działają one przy opracowaniu i wydaniu rozporządzenia takiego jak rozporządzenie będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że przyznana w tym przepisie państwom członkowskim możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej, które mają obowiązek przyznania dostępu do posiadanych informacji o środowisku, organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym, nie może dotyczyć ministerstw, w przypadku gdy opracowują i wydają przepisy normatywne o randze niższej niż ustawa.

W tym względzie przepis ten nie może być interpretowany w sposób rozszerzający jego skutki ponad to, co jest niezbędne dla zapewnienia ochrony interesów, które ma gwarantować, a zakres przewidzianych w nim odstępstw należy określić z uwzględnieniem celów tej dyrektywy. Stanowi to bowiem w świetle prawa do informacji, takiego jak przewidziane zarówno w konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, jak i w dyrektywie 2003/4/WE, specyfikę procesu legislacyjnego oraz właściwe jemu cechy, które uzasadniają szczególny reżim aktów przyjmowanych w ramach wykonywania kompetencji prawodawczych. Wynika stąd, że charakter danego aktu, a w szczególności okoliczność, iż chodzi o akt o charakterze generalnym, nie może sam w sobie stanowić podstawy do zwolnienia organu przyjmującego ten akt z wynikających z tej dyrektywy obowiązków.

Wreszcie wobec braku szczegółowych uregulowań w prawie Unii odnośnie do kwestii, co należy do kategorii ustawy lub normy o randze równej ustawowej dla celów stosowania art. 2 pkt 2 akapit drugi

zдание pierwsze dyrektywy 2003/4/WE, ocena ta zależy od prawa państw członkowskich z zastrzeżeniem niekwestionowania skuteczności (effet utile) tej dyrektywy (pkt 22, 29, 30, 35, 36 i sentencja)

Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r. (wielka izba), Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)¹¹

W sprawie tej (zob. także część I niniejszej fiszki, zatytułowaną „Konwencja z Aarhus i prawo Unii”) Trybunał Sprawiedliwości uznał w świetle art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4/WE, że przedsiębiorstwa takie jak przedsiębiorstwa wodne, które świadczą publiczne usługi związane ze środowiskiem, mogą podlegać organowi lub osobie, o których mowa w art. 2 pkt 2 lit. a) lub b) tej dyrektywy, wobec czego należy je uznać na podstawie art. 2 pkt 2 lit. c) tejże dyrektywy za organy władzy publicznej, jeżeli przedsiębiorstwa te nie określają naprawdę niezależnie sposobu, w jaki świadczą te usługi, gdyż organ władzy publicznej objęty zakresem stosowania art. 2 pkt 2 lit. a) lub b) wspomnianej dyrektywy ma możliwość wywierania decydującego wpływu na działania tych przedsiębiorstw w dziedzinie ochrony środowiska.

Sam fakt, że dany podmiot jest spółką handlową objętą w ramach danego sektora szczególnym reżimem regulacyjnym, nie może wykluczać stosunku podległości w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. c) dyrektywy 2003/4/WE, jeśli może wynikać z danego reżimu, że podmiot ten w rzeczywistości nie jest niezależny od państwa, nawet jeśli nie jest już ono w stanie, wskutek sprywatyzowania danego sektora, wpływać na to, w jaki sposób sprawuje on bieżący zarząd (pkt 68, 70, 71, 73, pkt 2 sentencji).

Ponadto art. 2 pkt 2 lit. b) dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że osoba objęta zakresem stosowania tego przepisu jest organem władzy publicznej w zakresie wszystkich posiadanych przez nią informacji o środowisku. Jak bowiem wynika z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE – centralnego przepisu tej dyrektywy, który w istocie odpowiada art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – jeśli dany podmiot został uznany za organ władzy publicznej w rozumieniu jednej z trzech kategorii określonych w art. 2 pkt 2 wspomnianej dyrektywy, jest on zobowiązany udostępnić każdemu wnioskodawcy wszelkie informacje o środowisku, które należą do jednej z sześciu kategorii informacji wskazanych we wspomnianym art. 2 pkt 1 i które znajdują się w jego posiadaniu lub które są dla niego przeznaczone, chyba że wniosek jest objęty jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 tej samej dyrektywy (pkt 78, 83, pkt 3 sentencji).

IV. Podstawy odmowy publicznego dostępu do informacji o środowisku

Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779)

W sprawie tej (zob. także część II niniejszej fiszki, zatytułowaną „Pojęcie »informacji dotyczących środowiska«”) College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) zadał także Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, czy przewidzianego w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE wyważenia interesów należy dokonywać w każdym konkretnym przypadku czy może ono zostać dokonane jednorazowo w uregulowaniu ustawowym. Ponadto sąd odsyłający poruszył kwestię zgodności tego przepisu z art. 14

¹¹ Wyrok ten został przedstawiony w Sprawozdaniu rocznym za rok 2013, s. 46.

dyrektywy 91/414/EWG¹², który przewiduje bezwarunkową poufność informacji przemysłowych i handlowych „bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy 2003/4”.

Zdaniem Trybunału art. 4 dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że nakazane w nim porównanie interesu publicznego, któremu ma służyć ujawnienie informacji o środowisku, z interesem szczególnym dyktującym odmowę udostępnienia informacji powinno odbyć się w każdym konkretnym przypadku przedłożonym właściwym organom, nawet jeżeli prawodawca krajowy określi w przepisie o charakterze generalnym kryteria umożliwiające ułatwienie tej porównawczej oceny istniejących interesów.

Ani przepisy art. 14 dyrektywy 91/414/EWG dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, ani żaden inny przepis dyrektywy 2003/4/WE nie pozwalają bowiem uznać, że wyważenie istniejących interesów, które zostało nakazane w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE, może zostać zastąpione innym środkiem niż badanie tych interesów w każdym konkretnym przypadku. Wobec tego okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie, by prawodawca krajowy określił w przepisie o charakterze generalnym kryteria umożliwiające ułatwienie tej porównawczej oceny istniejących interesów, pod warunkiem jednak że przepis ten nie zwalnia właściwych organów z rzeczywistego przeprowadzenia konkretnego badania danej sytuacji, która zostaje im przedłożona w ramach wniosku o udostępnienie informacji o środowisku złożonego na podstawie dyrektywy 2003/4/WE (pkt 57–59, pkt 3 sentencji).

Wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525)

Rząd Zjednoczonego Królestwa stworzył stronę internetową w celu dostarczania społeczeństwu informacji dotyczących rozmieszczenia stacji bazowych telefonii komórkowej, które to informacje zostały przekazane dobrowolnie przez operatorów. Office of Communications odmówił następnie, w związku ze skierowanymi do niego wnioskami o udzielenie informacji, podania informacji na temat współrzędnych owych stacji bazowych, uzasadniając to tym, że ujawnienie tych informacji obejmowałoby położenie miejsc wykorzystywanych do zapewnienia sieci radiowej dla policji i służb szybkiego reagowania, co mogłoby naruszyć bezpieczeństwo publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4/WE, i co mogłoby również mieć negatywny wpływ w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. e) dyrektywy na prawa własności intelektualnej odnośnych operatorów telefonii komórkowej. Information Commissioner, a następnie Information Tribunal nakazali jednak ujawnienie spornych informacji, gdyż Information Tribunal uważał między innymi, że negatywny wpływ na prawa własności intelektualnej operatorów telefonii komórkowej nie przeważa nad interesem publicznym w ujawnieniu tych danych.

Supreme Court of the United Kingdom (Zjednoczone Królestwo), któremu przedłożono do rozstrzygnięcia ten spór, złożył do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu ustalenia, jakie wyważenie wchodzących w grę interesów nakazuje dyrektywa 2003/4/WE w przypadku, w którym ujawnienie informacji może mieć negatywny wpływ na różne interesy chronione więcej niż jednym wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy, podczas gdy ten wpływ nie byłby wystarczająco istotny, aby przeważać nad interesem publicznym w ujawnieniu, gdyby każdy z tych wyjątków był rozpatrywany oddzielnie.

Zdaniem Trybunału art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy organ władzy publicznej znajduje się w posiadaniu informacji o środowisku lub gdy takie informacje są dla niego przeznaczone, może on – w ramach porównywania publicznego interesu w ujawnieniu informacji z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia – w celu oceny wniosku zmierzającego do

¹² Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230 z 19.8.1991, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 11, s. 332).

udostępnienia tych informacji osobie fizycznej lub prawnej uwzględnić kumulatywnie kilka podstaw odmowy wskazanych w tym przepisie (pkt 32 i sentencja).

Wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r. (wielka izba), Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8)¹³

W ramach sporu między: z jednej strony J. Križanem i 43 innymi mieszkańcami miasta Pezinok, a także tym miastem a z drugiej strony Slovenská inšpekcia životného prostredia (zwaną dalej „inšpekcia”), słowacką inspekcją ochrony środowiska, w przedmiocie zgodności z prawem decyzji zezwalających na budowę i użytkowanie składowiska odpadów skarżący powołali się najpierw na niekompletność wniosku o pozwolenie z uwagi na brak decyzji z zakresu planowania przestrzennego wymaganej przez ustawę słowacką nr 245/2003, w drodze której przetransponowano do prawa słowackiego dyrektywę 96/61/WE¹⁴, a następnie zakwestionowali brak opublikowania owej decyzji z zakresu planowania przestrzennego z tego powodu, że miała ona stanowić tajemnicę handlową.

Jako że inšpekcia oddaliła tę skargę, skarżący wnieśli sprawę do Najvyšší súd Slovenskej republiky (Słowacja), który zadał kilka pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości dotyczących między innymi wykładni dyrektywy 96/61/WE, zmienionej rozporządzeniem (WE) nr 166/2006¹⁵. Postawił on Trybunałowi między innymi pytanie dotyczące kwestii, czy zainteresowana społeczność powinna mieć – od początku postępowania w sprawie zezwolenia na składowisko – dostęp do decyzji z zakresu planowania przestrzennego dotyczącej lokalizacji tego przedsięwzięcia oraz czy odmowa udostępnienia zainteresowanej społeczności odnośnej decyzji z zakresu planowania przestrzennego może zostać uzasadniona powołaniem się na ochronę poufności informacji handlowych lub przemysłowych.

Trybunał orzekł, że dyrektywę 96/61/WE dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich zmniejszania należy interpretować w ten sposób, że nie pozwala ona właściwym organom krajowym odmówić zainteresowanej społeczności wszelkiego dostępu, choćby częściowego, do decyzji, w której na podstawie mających zastosowanie przepisów z zakresu planowania przestrzennego organ władzy publicznej zezwala na przedsięwzięcie wchodzące w zakres stosowania tej dyrektywy, w oparciu o ochronę poufności informacji handlowych lub przemysłowych przewidzianą w prawie krajowym lub prawie Unii w celu ochrony prawnie uzasadnionego interesu gospodarczego, mając w szczególności na uwadze znaczenie lokalizacji tego czy innego spośród przedsięwzięć, których dotyczy dyrektywa 96/61/WE.

Nawet przy założeniu, że niektóre fragmenty uzasadnienia decyzji z zakresu planowania przestrzennego mogą zawierać poufne informacje handlowe lub przemysłowe, ochrony poufności takich informacji nie można wykorzystać, z naruszeniem art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4/WE, w celu odmówienia zainteresowanej społeczności wszelkiego dostępu, choćby częściowego, do decyzji z zakresu zagospodarowania przestrzennego o lokalizacji przedsięwzięcia będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym (pkt 82, 83, 91, pkt 2 sentencji).

¹³ Wyrok ten został przedstawiony w Sprawozdaniu rocznym za rok 2013, s. 45.

¹⁴ Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [zmniejszenia] (Dz.U. L 257 z 10.10.1996, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 3, s. 80).

¹⁵ Rozporządzenie (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 33 z 4.2.2006, s. 1).

Wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890)

W sprawie tej (zob. także część II niniejszej fiszki, zatytułowaną „Pojęcie »informacji dotyczących środowiska«”) *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (Niderlandy) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości także z pytaniem – w kontekście wykładni pojęcia „informacji dotyczących emisji do środowiska” w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE – na temat stosowania wyjątku dotyczącego informacji handlowych lub przemysłowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. d) tej dyrektywy.

Zdaniem Trybunału celem dyrektywy 2003/4/WE jest zagwarantowanie zasadniczego dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz osiągnięcie – jak wynika z motywu 9 i z art. 1 tej dyrektywy – stanu możliwie najszerzej i systematycznej dostępności oraz rozpowszechnienia w społeczeństwie tych informacji. Wynika stąd, że – jak przewidują wyraźnie art. 4 ust. 4 akapit drugi konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz motyw 16 i art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE – ujawnianie informacji powinno stanowić ogólną regułę, zaś podstawy odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w tych przepisach, powinny być interpretowane zawężająco.

W tym względzie art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE, przewidując, że poufność informacji handlowych lub przemysłowych nie może stanowić przeszkody dla ujawnienia informacji dotyczących emisji do środowiska, umożliwia konkretne wprowadzenie w życie tej reguły i zasady możliwie najszerzego dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone. Z tego wynika, że nie należy przyjmować zawężającej wykładni pojęć „emisji do środowiska” i „informacji dotyczących emisji do środowiska” w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE (pkt 55–58).

W celu dokonania interpretacji pojęcia „emisji do środowiska” w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE nie ma potrzeby odróżniania tego pojęcia od pojęć „odprowadzania” i „uwalniania” do środowiska.

Po pierwsze bowiem, rozróżnienie to jest obce konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która ogranicza się do przewidzenia w art. 4 ust. 4 akapit pierwszy lit. d), że ochrona tajemnicy handlowej i przemysłowej nie może stanowić przeszkody dla ujawnienia informacji o emisjach, które mają znaczenie dla ochrony środowiska. Po drugie, rozróżnienie między emisjami, odprowadzaniem i innego rodzaju uwalnianiem jest pozbawione znaczenia w świetle przyświecającego dyrektywie 2003/4/WE celu polegającego na ujawnianiu informacji o środowisku i miałoby sztuczny charakter. Zarówno bowiem emisje gazów lub substancji do atmosfery, jak i innego rodzaju uwalnianie lub odprowadzanie, takie jak uwalnianie substancji, preparatów, organizmów, mikroorganizmów, wibracji, ciepła lub hałasu do środowiska, w szczególności do powietrza, wody i gleby, mogą wpłynąć na te różne elementy środowiska. Ponadto pojęcia emisji, odprowadzania i uwalniania pokrywają się w znacznym stopniu, o czym świadczy użycie wyrażenia „inne rodzaje zanieczyszczeń [uwalniania]” w art. 2 pkt 1 lit. b) tej dyrektywy, z którego wynika, że emisje i odprowadzanie stanowią także uwalnianie do środowiska (pkt 62–65, 67).

Artykuł 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wniosku o dostęp do informacji dotyczących emisji do środowiska, których ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów wskazanych w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a), d), f)–h) tej dyrektywy, należy ujawnić tylko istotne dane, które mogą zostać wyciągnięte ze źródła informacji i które dotyczą emisji do środowiska,

jeżeli możliwe jest oddzielenie tych danych od innych informacji zawartych w owym źródle, co powinien zweryfikować sąd odsyłający (pkt 106, pkt 3 sentencji).

V. Kwota opłaty pobieranej za dostęp do informacji o środowisku

Wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656)¹⁶

W ramach transakcji nieruchomościowej PSG Eastbourne, przedsiębiorstwo wyszukujące informacje o nieruchomościach, złożyło do rady hrabstwa East Sussex wnioski o udzielenie informacji o środowisku. Rada hrabstwa udzieliła wymaganych odpowiedzi przy wykorzystaniu bazy danych służącej także do wykonywania innych zadań i nałożyła na wnioskodawcę kilka opłat na podstawie standardowej tabeli opłat.

W następstwie zakwestionowania przez PSG Eastbourne faktu nałożenia na nie takich opłat komisarz ds. informacji wydał decyzję, w której uznał, że opłaty te są niezgodne z art. 8 ust. 3 Environmental Information Regulations z 2004 r. (EIR 2004) – które to uregulowanie transponuje do prawa angielskiego dyrektywę 2003/4/WE – ponieważ zawierają one koszty inne niż opłaty pocztowe, koszty sporządzenia fotokopii lub inne koszty poniesione w związku z udostępnieniem wnioskowanych informacji. Rada hrabstwa wniosła zatem skargę na tę decyzję, twierdząc, że opłaty figurujące w jej tabeli opłat są zgodne z prawem i nie przekraczają uzasadnionej kwoty.

First-tier Tribunal (Zjednoczone Królestwo) wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE i pojęcia „uzasadnionej kwoty” oraz w celu ustalenia, czy część kosztów związanych z utrzymywaniem bazy danych rady hrabstwa, jak również koszty ogólne związane z czasem przeznaczonym przez pracowników tej rady na utrzymywanie bazy danych mogą zostać ujęte w obliczeniu żądanych opłat.

Zdaniem Trybunału art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE należy interpretować w ten sposób, że opłata za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku nie może zawierać w sobie żadnej części kosztów wynikających z utrzymywania bazy danych wykorzystywanej w tym celu przez organ władzy publicznej, ale może zawierać koszty ogólne związane z czasem, jaki pracownicy tego organu przeznaczają na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji, uwzględnione w odpowiedni sposób przy określaniu wysokości tej opłaty, pod warunkiem że całkowita kwota tej opłaty nie przekracza uzasadnionej kwoty.

Z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4/WE w związku z jej art. 3 ust. 5 lit. c) wynika bowiem, że w zasadzie tylko koszty niewynikające ze stworzenia i utrzymywania rejestrów, wykazów i infrastruktury pozwalających na zapoznanie się z informacjami można przypisać udostępnieniu informacji o środowisku, za które organy krajowe mają prawo domagać się opłaty na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE. Takie koszty obejmują nie tylko opłaty pocztowe i koszt sporządzenia fotokopii, ale również koszty związane z czasem przeznaczonym przez pracowników danego organu władzy publicznej na udzielenie odpowiedzi na indywidualny wniosek o udostępnienie informacji, co obejmuje między innymi czas przeznaczony na poszukiwanie wnioskowanych informacji i nadanie im wymaganej formy. Ponadto biorąc pod uwagę użycie w motywie 18 dyrektywy 2003/4/WE pojęcia rzeczywistych kosztów, koszty ogólne, uwzględnione w odpowiedni sposób, mogą w zasadzie zostać włączone przy obliczaniu wysokości opłaty przewidzianej w art. 5 ust. 2 owej dyrektywy. Uwzględnienie kosztów ogólnych przy obliczaniu wysokości tej opłaty odpowiada bowiem zwyczajowym zasadom księgowości. Niemniej jednak koszty te mogą zostać

¹⁶ Wyrok ten został przedstawiony w Sprawozdaniu rocznym 2015, s. 65.

uwzględnione przy obliczaniu wysokości tej opłaty jedynie w zakresie, w jakim mogą zostać przyporządkowane do jakiejś pozycji kosztowej związanej z udostępnieniem informacji o środowisku (pkt 34, 36, 39, 40, 45, pkt 1 sentencji).

Jeśli chodzi o drugi warunek ustanowiony w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE, zgodnie z którym całkowita kwota opłaty przewidzianej w tym przepisie nie może przekraczać uzasadnionej kwoty, należy wykluczyć wszelką wykładnię pojęcia uzasadnionej kwoty, która mogłaby mieć skutek odstrasżający dla osób pragnących uzyskać informacje lub mogłaby ograniczyć prawo dostępu do informacji. Aby ocenić, czy opłata wymagana zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE ma odstrasżający skutek, należy wziąć pod uwagę zarówno sytuację ekonomiczną osoby występującej z wnioskiem o udzielenie informacji, jak i interes ogólny związany z ochroną środowiska. Taka ocena nie może być zatem dokonana wyłącznie na podstawie sytuacji ekonomicznej zainteresowanego, ale musi również opierać się na obiektywnej analizie wysokości tej opłaty. W tym względzie wspomniana opłata nie może przekraczać możliwości finansowych zainteresowanego ani wydawać się w każdym razie obiektywnie nieuzasadniona.

Ponadto sam fakt, iż opłata nie jest odstrasżająca w sytuacji ekonomicznej danych osób, nie zwalnia organu władzy publicznej z obowiązku zapewnienia, by opłaty te nie wydawały się także nieuzasadnione społeczeństwu z uwagi na interes ogólny związany z ochroną środowiska (pkt 42–44).

VI. Prawo dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu instytucji europejskich

Wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738)

Liga para a Protecção da Natureza (zwana dalej „LPN”) jest organizacją pozarządową, której celem jest ochrona środowiska. W 2003 r. złożyła ona do Komisji Europejskiej skargę, w której twierdziła, że projekt budowy zapory na rzece Sabor w Portugalii narusza dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory¹⁷. Następnie w 2007 r. LPN zwróciła się do Komisji o udostępnienie informacji dotyczących postępowania w sprawie jej skargi i wglądu do pewnych dokumentów. Komisja oddaliła te wnioski, uzasadniając to tym, że wnioskowane dokumenty dotyczą toczącego się postępowania, powołując się zarówno na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 dotyczący ochrony czynności kontroli, dochodzenia i audytu, jak i na wyjątek przewidziany w art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006, zgodnie z którym uznaje się, że „nadrzędny interes publiczny” nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska, z wyjątkiem dochodzeń, w szczególności tych dotyczących możliwego naruszenia prawa wspólnotowego.

Jako że Sąd oddalił wniesioną przez LPN skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji¹⁸, LPN i Republika Finlandii wniosły odwołanie od wyroku Sądu do Trybunału Sprawiedliwości.

Przy tej okazji Trybunał wypowiedział się między innymi w przedmiocie kwestii, czy należy uznać istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym w okolicznościach danego przypadku ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może stanowić zagrożenie dla ochrony celów czynności dochodzenia. Jako że brzmienie i systematyka

¹⁷ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102).

¹⁸ Wyrok Sądu z dnia 9 września 2011 r., LPN/Komisja (T-29/08, EU:T:2011:448).

obu zdań art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 jasno ukazują zamiar prawodawcy, by wyłączyć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z zakresu stosowania tego przepisu w całości, Trybunał doszedł do wniosku, że Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa, uznając, że art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 nie ma znaczenia dla badania, które Komisja powinna przeprowadzić na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, w sytuacji gdy wniosek o udzielenie dostępu odnosi się do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego znajdującego się jeszcze na etapie poprzedzającym wniesienie skargi (pkt 84–85).

Wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Komisja/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe (C-673/13 P, EU:C:2016:889)

Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) złożyły do Komisji na podstawie zarówno rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, jak i rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 wnioski o udzielenie dostępu do kilku dokumentów dotyczących pierwszego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu substancji czynnej pod nazwą glifosat, wydanego na podstawie dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin. W 2011 r. sekretarz generalny Komisji udzielił dostępu do projektu sprawozdania z oceny, sporządzonego przez Republikę Federalną Niemiec, z wyjątkiem jego tomu 4, którego ujawnienia władze niemieckie odmówiły. Sekretarz generalny Komisji uznał między innymi, że nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 nie uzasadnia ujawnienia tego dokumentu oraz że – w jego opinii – z postępowania, w drodze którego glifosat został włączony do załącznika I do dyrektywy 91/414 wynika, iż wymogi ustanowione w rozporządzeniu (WE) nr 1367/2006 w odniesieniu do publicznego udostępnienia informacji o oddziaływaniu tej substancji na środowisko zostały uwzględnione, w związku z czym powinna przeważać ochrona interesów producentów tej substancji.

Jako że Sąd uwzględnił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Greenpeace Nederland i PAN Europe na tę decyzję, uzasadniając to między innymi tym, że ujawnienie żądanych informacji dotyczących emisji do środowiska w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1367/2006¹⁹, Komisja Europejska wniosła odwołanie od wyroku Sądu do Trybunału Sprawiedliwości.

W swoim wyroku, którym uchylił on zaskarżony wyrok, Trybunał uznał, że pojęcie informacji dotyczących emisji do środowiska w rozumieniu art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 nie może być poddawane wykładni zawężającej. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 ma bowiem na celu, jak wskazano w jego motywie 4 i art. 1, zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Podobnie rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 ma na celu, jak przewiduje jego art. 1, zapewnienie systematycznej dostępności i rozpowszechniania informacji o środowisku będących w posiadaniu instytucji i organów Unii.

Wyłącznie zatem w zakresie, w jakim odchodzą one od zasady możliwie najszerzego dostępu do dokumentów instytucji, wyjątki od tej zasady – w szczególności wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 – należy poddawać zawężającej wykładni i ścisłemu stosowaniu. Konieczność stosowania takiej zawężającej wykładni została ponadto potwierdzona w motywie 15 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006. Ustanawiając natomiast domniemanie, zgodnie z którym uznaje się nadrzędność interesu publicznego nakazującego ujawnianie informacji dotyczących emisji do środowiska, z wyjątkiem informacji dotyczących dochodzeń, wobec interesu polegającego na ochronie interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej, tak że ochrona tych interesów handlowych nie może być przeciwstawiana ujawnianiu tych informacji, art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 z pewnością stanowi odstępstwo od zasady wyważania interesów przewidzianej

19 Wyrok Sądu z dnia 8 października 2013 r., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisja (T-545/11, EU:T:2013:523, pkt 75).

w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Niemniej jednak wspomniany art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze umożliwia w ten sposób konkretne zastosowanie zasady możliwie najszerszego dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu instytucji i organów Unii, tak że zawężająca wykładnia tego przepisu nie znajduje uzasadnienia (pkt 51–54).

W celu stwierdzenia nieważności Trybunał zwrócił jednak uwagę, że pojęcie to nie może obejmować swym zakresem wszelkich informacji mających jakikolwiek związek, nawet bezpośredni, z emisjami do środowiska. Jeśli bowiem pojęcie to byłoby rozumiane jako obejmujące swym zakresem tego rodzaju informacje, wyczerpywałoby ono w znacznym stopniu pojęcie „informacji dotyczących środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1367/2006. Taka wykładnia pozbawiłaby wszelkiej skuteczności (effet utile) przewidzianą w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 możliwość, by instytucje odmawiały ujawnienia informacji dotyczących środowiska, w szczególności w sytuacji gdy ich ujawnienie naruszałoby ochronę interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej i zagrażałoby równowadze, jaką pragnął zapewnić prawodawca Unii między celem przejrzystości a ochroną tych interesów. Przynosiłaby ona również nieproporcjonalny uszczerbek ochronie tajemnicy zawodowej gwarantowanej na podstawie art. 339 TFUE (pkt 81).

Wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-60/15 P, EU:C:2017:540)

Saint-Gobain, będąca 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, wniosła do Komisji na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 o dostępie do dokumentu przekazanego Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania przewidzianego w art. 15 ust. 1 decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r.²⁰. Dokument ten zawierał informacje dotyczące instalacji Saint-Gobain położonych na terenie Niemiec.

Ze względu na to, że żądane informacje pierwotnie zostały przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec, Komisja skonsultowała się na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 z tym państwem członkowskim, które na początku sprzeciwiło się ich ujawnieniu. W następstwie decyzji władz niemieckich o upublicznieniu niektórych informacji Komisja przyznała częściowy dostęp do żądanych informacji, opierając się na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. W szczególności uznała ona, że pełne ujawnienie żądanych informacji prowadziłoby do poważnego naruszenia jej procesu podejmowania decyzji i zaszkodziłoby dialogowi między Komisją a państwami członkowskimi. Ponadto uznała, że art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 nie zawiera żadnego przepisu pozwalającego na wyłączenie stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i stwierdziła, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny w rozumieniu tego artykułu, uzasadniający pełne ujawnienie żądanych informacji, gdyż interesy przywołane przez skarżącą miały zdaniami Komisji czysto prywatny charakter.

Ponieważ Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez spółkę Saint-Gobain na tę decyzję, wniosła ona odwołanie od wyroku Sądu²¹ do Trybunału Sprawiedliwości.

Trybunał uchylił w swoim wyroku wyrok Sądu oraz stwierdził nieważność spornej decyzji Komisji, uznając, że Sąd naruszył prawo przez brak ścisłej interpretacji art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. W tym względzie Trybunał uznał w szczególności, że pojęcie „proces podejmowania decyzji” zawarte w tym przepisie należy interpretować jako odnoszące się do samego podjęcia decyzji i

²⁰ Decyzja 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. L 130, s. 1).

²¹ Wyrok Sądu z dnia 11 grudnia 2014 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (T-476/12, EU:T:2014:1059).

nie obejmuje całości postępowania administracyjnego, które do tego doprowadziło. Obowiązek ścisłej interpretacji oznacza ponadto, że samo odwołanie się do ryzyka negatywnych konsekwencji i możliwość, że zainteresowani mogliby wpływać na przebieg postępowania, nie może wystarczyć do wykazania, że ujawnienie dokumentów wewnętrznych poważnie naruszyłoby trwający proces podejmowania decyzji (pkt 61, 63, 75–78).

Jako że sprawa ta dotyczyła wniosku o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska, objętego rozporządzeniem (WE) nr 1367/2006, którego art. 6 dodaje reguły bardziej szczegółowe niż przepisy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, Trybunał podkreślił, że ta ścisła interpretacja art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 jest wymagana również ze względu na cel rozporządzenia (WE) nr 1367/2006, którym jest stosowanie postanowień konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii (pkt 65, 66, 78–81).

* * *

Wyroki figurujące w tej fiszce są wymienione w Skorowidzu orzecznictwa w pkt 4.23.