



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 16 lipca 2015 r. \*

Odwołanie — Dostęp do dokumentów instytucji Unii Europejskiej — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie — Informacje o środowisku — Konwencja z Aarhus — Artykuł 4 ust. 1 i 4 — Wyjątek od prawa dostępu — Ochrona celu dochodzenia — Badania w przedmiocie transpozycji dyrektyw w dziedzinie środowiska przeprowadzone przez przedsiębiorstwo na wniosek Komisji Europejskiej — Częściowa odmowa dostępu

W sprawie C-612/13 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 25 listopada 2013 r.,

**ClientEarth**, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo), reprezentowana przez P. Kircha, avocat,  
wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania są:

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez L. Pignataro-Nolin, P. Costę de Oliveirę oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

**Parlament Europejski**, reprezentowany przez J. Rodriguesa oraz L. Visaggia, działających w charakterze pełnomocników,

**Radę Unii Europejskiej**, reprezentowaną przez M. Moore'a, M. Simm oraz A. Jensen, działających w charakterze pełnomocników,

interwencji w postępowaniu odwoławczym,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, K. Lenaerts (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

\* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 stycznia 2015 r.,  
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2015 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Poprzez swe odwołanie ClientEarth żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej ClientEarth/Komisja (T-111/11, EU:T:2013:482, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”) oddalającego skargę ClientEarth, której przedmiotem było początkowo żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, poprzez którą Komisja Europejska w sposób dorozumiany odmówiła udzielenia ClientEarth dostępu do określonych dokumentów dotyczących zgodności ustawodawstw różnych państw członkowskich z prawem Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska, a następnie żądanie stwierdzenia nieważności późniejszej wyraźnej decyzji z dnia 30 maja 2011 r., częściowo odmawiającej dostępu do tych dokumentów.

### Ramy prawne

#### *Prawo międzynarodowe*

- 2 Artykuł 2 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. L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), stanowi:

„W rozumieniu niniejszej konwencji,

[...]

- 2) »Władza publiczna« oznacza:

[...]

- d) instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest stroną niniejszej konwencji.

[...]”.

- 3 Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 i 4 tej konwencji:

„1. Każda ze stron zapewnia, że zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępniają społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację, w tym również, na żądanie i w zgodzie z literą b), kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację:

- a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu;

- b) w żądanej formie, chyba że:

- (i) uzasadnione jest udostępnienie jej przez władzę publiczną w innej formie, w którym to przypadku podać należy przyczyny udostępnienia jej w tej formie; lub

(ii) informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie.

[...]

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

[...]

c) wymiar sprawiedliwości, prawo do bezstronnego procesu lub zdolność prowadzenia przez władzę publiczną dochodzenia w sprawach karnych lub dyscyplinarnych;

[...]

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 do środowiska”.

#### *Prawo Unii*

4 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, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów owych instytucji.

5 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, stanowi w ust. 2:

„Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— [...]

— [...]

— celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”.

6 Zgodnie z art. 6 ust. 1 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 do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13):

„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”.

## Okoliczności powstania sporu

- 7 W dniu 8 września 2010 r. ClientEarth, organizacja prawa angielskiego, której przedmiotem działalności jest w szczególności ochrona środowiska naturalnego, złożyła do Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Środowiska Komisji wniosek o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzeń nr 1049/2001 i nr 1367/2006. Wniosek ten dotyczył szeregu dokumentów wymienionych w dokumencie tej DG zatytułowanym „Plan gospodarowania 2010”.
- 8 Pismem z dnia 29 października 2010 r. Komisja uwzględniła jedynie częściowo tenże wniosek. Instytucja ta przekazała ClientEarth jeden z żądanych dokumentów, lecz wskazała, że pozostałe dokumenty były objęte między innymi wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 9 W dniu 10 listopada 2010 r. skarżąca złożyła wniosek, w którym zwróciła się do Komisji, aby ta ponownie rozpatrzyła swoją decyzję w odniesieniu do szeregu dokumentów, do których odmówiła skarżącej dostępu.
- 10 W dniu 30 maja 2011 r. w odpowiedzi na ten wniosek Komisja wydała wyraźną decyzję w świetle rozporządzeń nr 1049/2001 i nr 1367/2006 (zwaną dalej „wyraźną decyzją”), która w tym samym dniu została podana do wiadomości skarżącej.
- 11 We wspomnianej decyzji Komisja udzieliła ClientEarth częściowego dostępu do 41 badań dotyczących zgodności ustawodawstw szeregu państw członkowskich z prawem Unii dotyczącym ochrony środowiska, przeprowadzonych przez przedsiębiorstwo na żądanie i na rzecz Komisji i otrzymanych przez Komisję w 2009 r. (zwanym dalej „spornymi badaniami”). W szczególności Komisja przekazała ClientEarth, w przypadku każdego spornego badania, stronę tytułową, spis treści, wykaz używanych skrótów, załącznik zawierający badane ustawodawstwo, jak również części zatytułowane „Wstęp”, „Przegląd ram prawnych państwa członkowskiego” oraz „Ramy dla transpozycji i wdrożenia”. Komisja odmówiła natomiast przekazania skarżącej, w przypadku każdego z tych badań, części zatytułowanych „Streszczenie”, „Analiza prawna środków transpozycji” i „Wnioski”, jak również załącznika zawierającego tabelę zgodności między ustawodawstwem danego państwa członkowskiego i właściwym prawem Unii.
- 12 Komisja podzieliła sporne badania na dwie kategorie. Kategoria pierwsza obejmowała badanie, którego oceny, w formie dialogu z danym państwem członkowskim, zaczęto dokonywać niedługo przed wydaniem wyraźnej decyzji. Kategoria druga obejmowała 40 innych badań, które były podstawą bardziej zaawansowanego dialogu z odnośnymi państwami członkowskimi.
- 13 Na poparcie swej decyzji Komisja wskazała, że nieudostępnione części spornych badań były objęte w szczególności wyjątkiem dotyczącym ochrony celu dochodzenia, przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 14 W tym względzie instytucja ta podkreśliła, że owe badania zostały opracowane w celu umożliwienia jej kontroli transpozycji przez państwa członkowskie szeregu dyrektyw, a w razie potrzeby – wszczęcia wobec tych państw postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w art. 258 TFUE.
- 15 Jeśli chodzi o badanie należące do kategorii pierwszej, o której mowa w pkt 12 niniejszego wyroku, Komisja wskazała, że nie wyciągnęła ona jeszcze wniosków co do transpozycji przez dane państwo członkowskie dyrektywy objętej tym badaniem i że ujawnienie danych i wniosków, które nie zostały jeszcze sprawdzone i na które owo państwo członkowskie nie miało możliwości zareagować, groziłoby narażeniem tego państwa na krytykę, być może niesłuszną, i pogorszyłoby klimat wzajemnego zaufania konieczny do oceny wdrożenia przedmiotowej dyrektywy.

- 16 Jeśli chodzi o sporne badania należące do kategorii drugiej, o której mowa w pkt 12 niniejszego wyroku, Komisja wskazała, że w niektórych przypadkach zdecydowała się wszcząć poprzedzający wniesienie skargi etap postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom wobec odnośnych państw członkowskich, lecz w innych przypadkach nie zajęła jeszcze stanowiska. Komisja stwierdziła, że gdyby pozwolono na udostępnienie spornych badań, pogorszyłyby to klimat wzajemnego zaufania niezbędny do rozwiązania sporu pomiędzy nią i odnośnymi państwami członkowskimi bez konieczności uciekania się do etapu sądowego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich.
- 17 Komisja podkreśliła ponadto, że art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 nie mógł podważyć badania, które przeprowadziła ona w świetle rozporządzenia nr 1049/2001.

### **Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

- 18 W dniu 21 lutego 2011 r. ClientEarth wniosła skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji z dnia 10 lutego 2010 r. o oddaleniu jej wniosku. W następstwie wydania przez Komisję wyraźnej decyzji odmawiającej ClientEarth pełnego dostępu do spornych badań przyjęto, że skarga dotyczyła od tego momentu stwierdzenia nieważności tej drugiej decyzji.
- 19 Na poparcie skargi ClientEarth podniosła siedem zarzutów.
- 20 Nie uwzględnivszy żadnego z tych zarzutów, Sąd oddalił skargę.

### **Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

- 21 ClientEarth zwraca się do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 22 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie ClientEarth kosztami postępowania.
- 23 Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej zostały dopuszczone do postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

### **W przedmiocie odwołania**

- 24 Na poparcie swojego odwołania ClientEarth podnosi trzy zarzuty.

#### *W przedmiocie zarzutu drugiego*

- 25 Należy rozpocząć od analizy zarzutu drugiego, który dotyczy naruszenia prawa, jakie popełnił Sąd, orzekając, że art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 jest zgodny z art. 4 ust. 1 i 4 konwencji z Aarhus.

#### Argumentacja stron

- 26 W ramach tego zarzutu ClientEarth kwestionuje rozumowanie Sądu zawarte w pkt 91–99 zaskarżonego wyroku.

- 27 Po pierwsze, ClientEarth, powołując się na wyroki Fediol/Komisja (70/87, EU:C:1989:254) i Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186), zarzuca Sądowi, że sprawdził on możliwość bezpośredniego zastosowania art. 4 konwencji z Aarhus, chociaż nie było to konieczne w celu kontroli zgodności art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 z tą konwencją.
- 28 Po drugie, ClientEarth podnosi, że w każdym razie Sąd niesłusznie orzekł, iż art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 4 akapit pierwszy lit. c) konwencji z Aarhus nie mają bezpośredniego zastosowania do instytucji Unii. W szczególności Sąd naruszył prawo, zgadzając się z tezą, iż specyficzne cechy Unii mogą uzasadnić odstępstwo od bezpośredniego stosowania tej konwencji.
- 29 Po trzecie, ClientEarth podnosi, że Sąd naruszył obowiązek interpretowania art. 4 ust. 4 akapit pierwszy lit. c) konwencji z Aarhus w sposób zawężający, zgodnie z art. 4 ust. 4 akapit drugi tej konwencji.
- 30 Po czwarte, ClientEarth twierdzi, że Sąd nie dokonał interpretacji konwencji z Aarhus w sposób zgodny z zasadami zawartymi w art. 26 i 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331, zwanej dalej „konwencją wiedeńską”). Rozszerzając zakres wyjątku dotyczącego ochrony celu dochodzenia na sporne badania, Sąd dokonał, z naruszeniem wspomnianych postanowień konwencji wiedeńskiej, interpretacji art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus sprzecznej z jej brzmieniem, przedmiotem i celem.
- 31 Komisja, wspierana przez Parlament i Radę, podnosi ogólnie, że rozumowanie Sądu zawarte w pkt 91–99 zaskarżonego wyroku nie stanowi w żadnym wypadku naruszenia prawa. Rozumowanie to jest pod każdym względem zgodne z orzecznictwem Trybunału.

#### Ocena Trybunału

- 32 Na wstępie należy wyjaśnić, że niniejszy zarzut dotyczy zgodności art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 z art. 4 ust. 1 i 4 konwencji z Aarhus, lecz nie zgodności art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 z tym postanowieniem.
- 33 Po tym wstępnym wyjaśnieniu należy przypomnieć, że na mocy art. 216 ust. 2 TFUE umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą jej instytucje i w konsekwencji mają pierwszeństwo przed wydawanymi przez nie aktami prawa (wyroki: Rada i in./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Z powyższego wynika, że ważność aktu Unii może być naruszona z powodu niezgodności tego aktu z takimi normami prawa międzynarodowego (wyrok Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 51).
- 35 Jak przypomniał Sąd w pkt 91 zaskarżonego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że sąd Unii może badać ważność aktu prawnego Unii w świetle danego postanowienia traktatu międzynarodowego jedynie wtedy, gdy nie sprzeciwiają się temu charakter ani struktura tego traktatu, a ponadto gdy treść owego postanowienia jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (zob. wyroki: IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 39; Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 45; a także Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 54).
- 36 Jest oczywiście prawdą, że Trybunał uznał również, iż powinien on dokonywać kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu Unii w świetle reguł Światowej Organizacji Handlu (WTO), w sytuacji gdy Unia zamierzała wykonać konkretne zobowiązanie przyjęte na mocy porozumień zawartych w ramach tej organizacji lub gdy akt Unii zawiera wyraźne odesłanie do konkretnych postanowień

tych porozumień (zob. podobnie wyroki: Fediol/Komisja, 70/87, EU:C:1989:254, pkt 19–22; Nakajima/Rada, C-69/89, EU:C:1991:186, pkt 29–32; zob. także wyrok LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 37 Niemniej jednak, bez potrzeby wypowiedzania się co do kwestii tego, czy orzecznictwo przytoczone w poprzednim punkcie ma zastosowanie w niniejszej sprawie, wystarczy zauważyć, że rozporządzenie nr 1049/2001, a w szczególności jego art. 4 ust. 2 tiret trzecie, nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do konwencji z Aarhus ani nie wykonuje konkretnego zobowiązania z niej wynikającego. W konsekwencji wspomniane orzecznictwo nie ma w żadnym razie znaczenia w niniejszej sprawie.
- 38 Z powyższego wynika, że Sąd słusznie, po pierwsze, nie wziął pod uwagę orzecznictwa wynikającego z wyroków Fediol/Rada (70/87, EU:C:1989:254) i Nakajima/Rada (C-69/89, EU:C:1991:186), i po drugie, sprawdził, czy treść art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 4 akapit pierwszy lit. c) konwencji z Aarhus jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna.
- 39 W tych okolicznościach należy zbadać argumentację ClientEarth dotyczącą błędności analizy Sądu, zgodnie z którą to argumentacją owe postanowienia nie mają tych cech i w konsekwencji nie można powoływać się na nie w celu oceny zgodności z prawem art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 40 W tym względzie, jak słusznie zaznaczył Sąd w pkt 96 zaskarżonego wyroku, odesłanie w art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus do ustawodawstwa krajowego świadczy o tym, że konwencja ta w oczywisty sposób została stworzona z uwzględnieniem krajowych porządków prawnych, a nie specyficznych cech charakteryzujących regionalne organizacje integracji gospodarczej, takich jak Unia, chociaż organizacje te mogą podpisać tę konwencję i przystąpić do niej zgodnie z jej art. 17 i 19.
- 41 To z tego powodu, jak podkreślone zostało przez Komisję i Parlament, wyrażając zgodę na konwencję z Aarhus, Wspólnota w deklaracji złożonej zgodnie z art. 19 tej konwencji ponowiła swoją deklarację złożoną przy podpisaniu konwencji i załączoną do decyzji 2005/370, a mianowicie, że „instytucje Wspólnoty będą stosować konwencję w ramach istniejących i przyszłych zasad dotyczących dostępu do dokumentów i innych odpowiednich zasad prawa wspólnotowego w dziedzinie objętej konwencją”.
- 42 W tych okolicznościach ani odniesienia w art. 4 ust. 4 akapit pierwszy lit. c) konwencji z Aarhus do dochodzeń „w sprawach karnych lub dyscyplinarnych”, ani przewidzianego w art. 4 ust. 4 akapit drugi tej konwencji obowiązku interpretowania jej w sposób zawężający nie można rozumieć w ten sposób, że powody odmowy dostępu wspomniane w pierwszym z tych postanowień pociągają za sobą konkretny obowiązek dla prawodawcy Unii. Tym bardziej z postanowień tych nie można wysnuć zakazu rozumienia pojęcia „dochodzenia” w sposób uwzględniający specyficzne cechy Unii, a zwłaszcza spoczywającą na Komisji misję prowadzenia dochodzeń w przedmiocie ewentualnych uchybień przez państwa członkowskie ich obowiązkom, które to uchybienia mogłyby zagrozić prawidłowemu stosowaniu traktatów i zasad Unii przyjętych na podstawie tych traktatów.
- 43 Z powyższych rozważań wynika, że Sąd słusznie wykluczył możliwość powołania się na art. 4 ust. 1 i 4 konwencji z Aarhus w celu dokonania oceny zgodności z prawem art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. W konsekwencji mógł on, nie naruszając prawa, nie uwzględnić argumentacji ClientEarth dotyczącej niezgodności tego przepisu z konwencją z Aarhus.
- 44 Te same względy prowadzą również do nieuwzględnienia argumentacji ClientEarth dotyczącej naruszenia przez Sąd zasad wykonania w dobrej wierze i interpretacji traktatów, o których mowa w art. 26 i 31 konwencji wiedeńskiej.
- 45 W związku z powyższym należy oddalić zarzut drugi.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego*

Argumentacja stron

- 46 Zarzut pierwszy, dotyczący błędów popełnionych przez Sąd przy interpretacji art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dzieli się na dwie części.
- 47 Część pierwsza dotyczy błędnej interpretacji pojęcia „dochodzenia” w rozumieniu tego przepisu i odnosi się zwłaszcza do pkt 49, 50, 58–61 i 70 zaskarżonego wyroku.
- 48 W ramach tej części ClientEarth podnosi, że pojęcie to zakłada istnienie formalnej decyzji Komisji zebranej w kolegium. ClientEarth powołuje się w tym względzie na wyroki: Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376); Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738); WWF UK/Komisja (T-105/95, EU:T:1997:26); Bavarian Lager/Komisja (T-309/97, EU:T:1999:257); Petrie i in./Komisja (T-191/99, EU:T:2001:284); a także API/Komisja (T-36/04, EU:T:2007:258).
- 49 Tymczasem w niniejszej sprawie sporne badania były wynikiem decyzji administracyjnej wydanej przez służby Komisji, a nie formalnej decyzji kolegium komisarzy o wszczęciu postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 50 ClientEarth dodaje w oparciu o wyrok Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, pkt 27, 30), że nawet gdyby przyznać, iż sporne badania mieszczą się we wstępnej fazie formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 może uzasadniać odmowę ujawnienia jedynie w sytuacji, gdy istnienie wnioskowanego dokumentu bezpośrednio poprzedza wszczęcie postępowania sądowego lub quasi-sądowego i wynika z konieczności zgromadzenia materiału dowodowego lub przeprowadzenia czynności śledczych przed rozpoczęciem fazy właściwego postępowania. Tymczasem w niniejszej sprawie sporne badania nie zostały przeprowadzone bezpośrednio przed decyzją o wszczęciu, w następstwie dochodzenia, postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE.
- 51 Druga część pierwszego zarzutu dotyczy błędnej interpretacji pojęcia „naruszenia ochrony celu dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i odnosi się w szczególności do pkt 53 i 68–80 zaskarżonego wyroku.
- 52 W ramach tej drugiej części ClientEarth podnosi przede wszystkim, że organizacja ta wystąpiła o dostęp do dokumentów szczególnych, a nie o dostęp do całości akt administracyjnych dotyczących postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego lub o dostęp do ogółu dokumentów oznaczonych ogólnie. Co więcej, jej wniosek dotyczył nie tyle określonej kategorii dokumentów odpowiadających podobnym względem ogólnej natury, ile dwóch różnych kategorii badań, a mianowicie, po pierwsze, badań dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które zostało wszczęte, i po drugie, badań niezwiązanych z żadnym postępowaniem tego rodzaju.
- 53 ClientEarth twierdzi następnie, że ujawnienie spornych badań w żaden sposób nie zaszkodziło realizacji celu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którym jest nakłonienie danych państw członkowskich, aby dostosowały one swe prawo krajowe do prawa Unii.



- 54 ClientEarth podnosi ponadto, że dopóki Komisja nie wszczęła formalnego postępowania przeciwko danemu państwu członkowskiemu, dopóty nie można było uważać, że ujawnienie spornych badań mogło zagrozić klimatowi wzajemnego zaufania. Zwykle istnienie tych badań nie wystarczyłoby bowiem do ukształtowania pomiędzy poszczególnym państwem członkowskim i Komisją dwustronnego stosunku zasługującego na ochronę z uszczerbkiem dla przejrzystości.
- 55 Komisja twierdzi, że argumentacja zaprezentowana przez ClientEarth w ramach pierwszej części jej pierwszego zarzutu jest pozbawiona podstaw prawnych. Instytucja ta podnosi zasadniczo, że należy uważać, iż jakikolwiek dokument, taki jak badanie zgodności, mający umożliwić jej sprawdzenie, zgodnie z art. 17 TUE, przestrzegania prawa Unii przez państwa członkowskie, odnosi się do dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 56 W odniesieniu do drugiej części zarzutu pierwszego Komisja twierdzi, że w świetle ustaleń poczynionych w pkt 53 zaskarżonego wyroku rozumowanie Sądu przedstawione w pkt 68–80 tego wyroku nie stanowi w żadnym wypadku naruszenia prawa. Rozumowanie to jest pod wszystkimi względami zgodne z orzecznictwem Trybunału.

#### Ocena Trybunału

- 57 Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji. Jednocześnie z rozporządzenia tego, w szczególności z jego art. 4, wynika, że przewiduje ono w tym względzie system wyjątków oraz że prawo dostępu do dokumentów jest jednak poddane pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny (zob. wyroki: LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 61 i przytoczone orzecznictwo).
- 58 Na podstawie podnoszonego w niniejszej sprawie przez Komisję wyjątku, zawartego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, instytucje Unii odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę celu kontroli, dochodzenia lub audytu, chyba że za ujawnieniem tego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.
- 59 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zbadać, czy, jak twierdzi ClientEarth w pierwszej części zarzutu pierwszego, Sąd naruszył prawo, uznając, że sporne badania mieszczą się w zakresie dochodzenia w rozumieniu tego przepisu.
- 60 W tym względzie należy na wstępie podkreślić, że z orzecznictwa, na jakie powołała się ClientEarth, przypomnianego w pkt 48 niniejszego wyroku, w żaden sposób nie wynika, iż „dochodzenie” w rozumieniu wspomnianego przepisu jest uwarunkowane istnieniem formalnej decyzji wydanej przez Komisję zebraną w kolegium.
- 61 Po wyjaśnieniu tej kwestii należy zauważyć, że sporne badania zostały zrealizowane na wniosek i na rzecz Komisji po upływie terminu transpozycji szeregu dyrektyw Unii dotyczących ochrony środowiska w szczególnym celu sprawdzenia procesu transpozycji tych różnych dyrektyw w pewnej liczbie państw członkowskich. Jak wynika z informacji zawartych w pkt 13 i 49 zaskarżonego wyroku, każde z tych badań, które dotyczy jednego państwa członkowskiego i jednej dyrektywy, zawiera bowiem przegląd mającego znaczenie badanego prawa Unii wraz z towarzyszącą mu analizą prawną i wnioskami dotyczącymi środków transpozycji przyjętych przez dane państwo członkowskie.
- 62 Jak słusznie orzekł Sąd w pkt 49 zaskarżonego wyroku, badania takie są częścią instrumentów, jakimi dysponuje Komisja w ramach spoczywającego na niej na mocy art. 17 ust. 1 TUE obowiązku czuwania pod kontrolą Trybunału nad stosowaniem prawa Unii w celu wykrywania ewentualnych uchybień państw członkowskich obowiązkowi transponowania przez te państwa danych dyrektyw i decydowania

w razie potrzeby o wszczęciu wobec nich postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich, co do których uważa ona, iż naruszyły prawo Unii. Badania te mieszczą się więc w zakresie pojęcia „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

- 63 Podkreślana przez ClientEarth okoliczność, że przeprowadzenie spornych badań zostało powierzone przez Komisję zewnętrznemu usługodawcy, a nie zapewnione przez jej własne służby, oraz że badania te nie odzwierciedlają stanowiska tej instytucji ani nie powodują jej odpowiedzialności, nie oznacza, że Komisja, zlecając realizację tychże badań, zmierzała do celu innego aniżeli pozyskanie, dzięki tym środkom dochodzenia, pogłębionych informacji dotyczących zgodności prawodawstwa pewnych państw członkowskich z prawem Unii w dziedzinie środowiska, umożliwiającym jej wykrycie możliwych naruszeń tego prawa i wszczęcie w razie potrzeby postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec państwa członkowskiego, które ich nie wypełnia.
- 64 Jeżeli chodzi o argument ClientEarth oparty na wyroku Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), to nauka płynąca z jego pkt 27 i 30 nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Wyrok ten dotyczy bowiem pojęcia „wstępnego postępowania dochodzeniowego” w rozumieniu art. 3 ust. 2 tiret trzecie dyrektywy 90/313/EWG Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, s. 56), a nie odrębnego pojęcia „dochodzenia”, do którego nawiązuje również ten przepis.
- 65 Z powyższych uwag wynika, że Sąd słusznie uznał w pkt 50 zaskarżonego wyroku, iż sporne badania wchodziły w zakres dochodzenia Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 66 Wobec powyższego należy oddalić pierwszą część zarzutu pierwszego.
- 67 Następnie należy zbadać czy, jak twierdzi ClientEarth w drugiej części jej zarzutu pierwszego, Sąd naruszył prawo, orzekając, że Komisja mogła zasadnie uznać na podstawie względów natury ogólnej, iż pełne ujawnienie tych badań naruszyłoby ochronę celu dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 68 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, zasadniczo nie wystarczy powołać się na okoliczność, iż dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja jest zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (wyrok Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Zasadniczo jest jednak dopuszczalne, by właściwa instytucja Unii oparła się w tym względzie na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (wyrok Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 W niniejszej sprawie pkt 66 zaskarżonego wyroku uwidacznia, że Komisja oparła się na takich względach natury ogólnej, aby odmówić udzielenia ClientEarth pełnego dostępu do spornych badań. Jak wynika w szczególności z pkt 60 i 70 tego wyroku, Sąd orzekł, że Komisja mogła uznać, iż wszystkie sporne badania należą do tej samej kategorii dokumentów, i oprzeć się na względach natury ogólnej, zgodnie z którymi pełne ujawnienie naruszyłoby ochronę celu jej dochodzenia, jako że ujawnienie takie, gdyby na nie zezwolono, pogorszyłoby klimat zaufania, jaki powinien istnieć pomiędzy Komisją i danym państwem członkowskim, i w wypadku stwierdzenia naruszeń prawa Unii stanowiłoby przeszkodę dla osiągnięcia kompromisowego rozwiązania bez zewnętrznych nacisków.

- 71 W tym względzie informacje zawarte w pkt 17 zaskarżonego wyroku wskazują, że jeszcze przed dniem wydania przez Komisję wyraźnej decyzji niektóre ze spornych badań doprowadziły do wszczęcia etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.
- 72 Z powodów analogicznych do wyjaśnionych szczegółowo przez Trybunał w wyroku LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 52–65) Komisja miała prawo uznać, że pełne ujawnienie spornych badań, które jeszcze przed dniem wydania wyraźnej decyzji doprowadziły ją do skierowania do państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybień na podstawie art. 258 akapit pierwszy TFUE i zostały w konsekwencji włączone do akt dotyczących etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wywołałoby ryzyko zmiany charakteru i przebiegu tego etapu postępowania, komplikując proces negocjacji między Komisją a tymże państwem członkowskim oraz poszukiwanie polubownego rozwiązania umożliwiającego usunięcie zarzucanego uchybienia bez potrzeby przechodzenia do sądowego etapu rzeczoności postępowania. Instytucja ta mogła więc zasadnie uznać, że pełne ujawnienie tych badań naruszyłoby ochronę celu dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 73 Podniesiona przez ClientEarth okoliczność, że sporne badania zostały przeprowadzone przez zewnętrzne przedsiębiorstwo i nie odzwierciedlają stanowiska Komisji, nie może podważyć powyższej analizy.
- 74 Po pierwsze bowiem, dokumenty zawarte w aktach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi stanowią jednolitą kategorię dokumentów dla potrzeb ochrony celu dochodzenia, przez co nie należy wprowadzać rozróżnienia w zależności od rodzaju dokumentu wchodzącego w skład akt lub od autora danych dokumentów (zob. podobnie wyrok LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 64).
- 75 Po drugie, etap postępowania poprzedzający wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec pewnych państw członkowskich został otwarty przez Komisję na podstawie analizy prawnej i wniosków zawartych w spornych badaniach. Wspomniana analiza i wnioski stanowiły zatem podstawę dla negocjacji, które Komisja rozpoczęła z każdym z zainteresowanych państw członkowskich w celu osiągnięcia polubownego rozwiązania w przedmiocie zarzucanych uchybień prawu Unii. W tych okolicznościach pełne ujawnienie tychże badań mogło w szczególności spowodować zewnętrzne naciski mogące zagrozić przebiegowi tych negocjacji w klimacie wzajemnego zaufania i w konsekwencji naruszyć ochronę celu dochodzenia Komisji.
- 76 Wobec powyższego Sąd słusznie ocenił, że Komisja ogólnie mogła uznać, iż pełne ujawnienie spornych badań, które jeszcze przed wydaniem wyraźnej decyzji zostały włączone do akt dotyczących etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętego poprzez skierowanie do zainteresowanego państwa wezwania do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 akapit pierwszy TFUE, naruszałoby ochronę wspomnianego celu.
- 77 Co się tyczy natomiast spornych badań innych niż przewidziane w pkt 71–76 niniejszego wyroku, należy, po pierwsze, zaznaczyć, że dotychczas Trybunał uwzględniał ogólne domniemanie poufności na rzecz pięciu rodzajów dokumentów, a mianowicie dokumentów akt administracyjnych dotyczących procedury kontroli pomocy państwa (wyrok Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 61), pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego (wyrok Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 94), dokumentów wymienionych między Komisją a przedsiębiorstwami dokonującymi zgłoszenia lub osobami trzecimi w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (wyrok Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 123), dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie

poprzedzającym wniesienie skargi (wyrok LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 65) oraz dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 101 TFUE (wyrok Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 93).

- 78 We wszystkich sprawach zakończonych wyrokami wspomnianymi w poprzednim punkcie odmowa dostępu dotyczyła zestawu dokumentów jasno określonych poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do postępowania administracyjnego lub sądowego w toku (zob. podobnie wyroki: Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 12–22; Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 75; Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 128; LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 49, 50; a także Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 69, 70). Nie jest tak natomiast w przypadku spornych badań innych niż wskazane w pkt 71–76 niniejszego wyroku.
- 79 Po drugie, choć, jak przypomniano w pkt 72 niniejszego wyroku, Komisja miała prawo uznać ogólnie, że ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi naruszałoby prawidłowy przebieg tego etapu postępowania i poszukiwanie, w klimacie wzajemnego zaufania, polubownego rozwiązania sporu pomiędzy Komisją i państwem członkowskim objętym postępowaniem, to jednak takie ogólne domniemanie nie mogło obowiązywać w przypadku tych ze spornych badań, które przed dniem wydania wyraźnej decyzji nie doprowadziły do skierowania przez Komisję pisma zawierającego wezwanie do usunięcia uchybień do danego państwa na mocy art. 258 akapit pierwszy TFUE i co do których w konsekwencji brak było wówczas jasności, czy doprowadzą do wszczęcia etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom w stosunku do tego państwa członkowskiego. W tym względzie należy przypomnieć, że Komisja, gdy uzna, że państwo członkowskie uchybiło swym zobowiązaniom, ma swobodę oceny, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko temu państwu, oraz wyboru chwili wszczęcia przeciwko niemu postępowania w przedmiocie uchybienia przez nie zobowiązaniom (zob. podobnie wyrok LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 61).
- 80 W tych okolicznościach Sąd naruszył prawo, przyznając w zaskarżonym wyroku, że Komisja może zgodnie z prawem rozszerzyć zakres domniemania poufności na sporne badania wspomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.
- 81 Rozumowanie takie jest niezgodne z wymogiem zawężającej interpretacji i stosowania takiego domniemania, które stanowi wyjątek od obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania przez daną instytucję każdego dokumentu objętego wnioskiem o udzielenie dostępu (zob. podobnie wyrok LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo) oraz, ogólniej, od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii (zob. podobnie wyroki: Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 48; a także Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 48).
- 82 Z powyższego wynika, że skoro domniemanie nie może mieć zastosowania względem spornych badań wskazanych w pkt 79 niniejszego wyroku, Komisja powinna była zbadać w poszczególnych przypadkach, czy badania te mogły być przedmiotem pełnego ujawnienia ClientEarth.
- 83 W konsekwencji należy częściowo uwzględnić drugą część zarzutu pierwszego w zakresie, w jakim dotyczy ona spornych badań, które przed dniem wydania przez Komisję wyraźnej decyzji nie doprowadziły do skierowania do danego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybień w rozumieniu art. 258 akapit pierwszy TFUE i w konsekwencji nie zostały włączone do akt dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi.
- 84 W pozostałym zakresie należy oddalić tę część zarzutu pierwszego.

### *W przedmiocie zarzutu trzeciego*

#### Argumentacja stron

- 85 W ramach swego zarzutu trzeciego, dotyczącego dokonania przez Sąd błędnej interpretacji pojęcia „nadrzędnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatni człon zdania rozporządzenia nr 1049/2001, ClientEarth podnosi, że ocena Sądu zawarta w pkt 107–109 zaskarżonego wyroku jest równoznaczna z obciążeniem ciężarem dowodu jej samej zamiast Komisji, co jest sprzeczne zarówno z tym przepisem, jak i z orzecznictwem Trybunału wymagającym, aby dana instytucja dokonywała pod kontrolą sądu Unii wyważenia mających znaczenie interesów, przyjmując jako punkt wyjścia domniemanie istnienia nadrzędnego interesu publicznego (zob. podobnie wyrok Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 44, 45).
- 86 Podkreślając podstawowe dla obywateli Unii znaczenie prawidłowego wdrożenia przez państwa członkowskie prawa Unii w dziedzinie środowiska, ClientEarth twierdzi, że publiczne udostępnienie informacji dotyczących zgodności ustawodawstw krajowych z tym prawem stanowi nadrzędny interes publiczny o szczególnej wadze.
- 87 Komisja twierdzi, że analiza zawarta w pkt 107–109 zaskarżonego wyroku jest w pełni zgodna z orzecznictwem Trybunału.

#### Ocena Trybunału

- 88 W świetle wniosku wyciągniętego w pkt 83 i 84 niniejszego wyroku badanie zarzutu trzeciego dotyczy jedynie nieujawnionych części tylko spornych badań objętych ogólnym domniemaniem poufności, ponieważ jeszcze przed wydaniem wyrażonej decyzji badania te zostały włączone do akt sprawy dotyczących etapu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, ze względu na skierowanie przez Komisję do danego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia na mocy art. 258 akapit pierwszy TFUE.
- 89 W tym względzie należy przypomnieć, że takie ogólne domniemanie nie wyklucza możliwości wykazania, iż w świetle art. 4 ust. 2 ostatni człon zdania rozporządzenia nr 1049/2001 istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentu objętego wnioskiem (wyrok Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 To jednak na wnioskodawcy ciąży obowiązek przedstawienia w sposób konkretny okoliczności, na których opiera się nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danych dokumentów (wyrok Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 128 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 W niniejszej sprawie w postępowaniu przed Sądem, podobnie jak w ramach niniejszego odwołania, ClientEarth podniosła, że zasady przejrzystości i demokracji pociągają za sobą prawo obywateli do bycia poinformowanym o stanie zgodności prawa krajowego z prawem Unii w dziedzinie środowiska i do uczestnictwa w procesie decyzyjnym.
- 92 W tym względzie prawdą jest, że nadrzędny interes publiczny, który mógłby uzasadniać ujawnienie dokumentu, niekoniecznie musi się różnić od zasad stanowiących podstawę rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyroki: Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 74; a także Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 130).
- 93 Jednakże, jak orzekł Sąd w pkt 109 zaskarżonego wyroku, tak ogólne stwierdzenia, jak te podniesione przez ClientEarth, nie mogą wykazać, że zasady przejrzystości i demokracji mają w niniejszej sprawie szczególną wagę, która mogłaby przeważać nad względami uzasadniającymi odmowę pełnego ujawnienia spornych badań włączonych do akt dotyczących postępowania w sprawie uchybienia

zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi (zob. podobnie wyroki: LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 93, 95; a także Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 131).

- 94 Z powyższego wynika, że zarzut trzeci należy oddalić.
- 95 W świetle ogółu powyższych rozważań należy uwzględnić odwołanie ClientEarth w zakresie drugiej części zarzutu pierwszego. W konsekwencji należy uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd orzekł w nim, że Komisja mogła, poprzez wyraźną decyzję, odmówić, na podstawie ogólnego domniemania, udzielenia ClientEarth pełnego dostępu do spornych badań, które przed wydaniem tej decyzji nie doprowadziły do skierowania do danego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybienia w rozumieniu art. 258 akapit pierwszy TFUE i w konsekwencji nie zostały włączone do akt dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi.
- 96 W pozostałym zakresie odwołanie należy oddalić.

### **W przedmiocie skargi do Sądu**

- 97 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Trybunał może, jeśli stan postępowania na to pozwala, wydać orzeczenie ostateczne w sprawie.
- 98 W niniejszej sprawie Trybunał uważa, że stan postępowania dotyczącego skargi ClientEarth zmierzającej do stwierdzenia nieważności wyraźnej decyzji pozwala na wydanie orzeczenia, wobec czego należy wydać orzeczenie ostateczne w sprawie.
- 99 W ramach tej skargi czwarty z podniesionych przez ClientEarth zarzutów dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, że Komisja nie uwzględniła ograniczeń, którym podlega wyjątek przewidziany w tym przepisie.
- 100 W świetle wniosku wyciągniętego w pkt 95 i 96 niniejszego wyroku zarzut ten należy badać wyłącznie w zakresie, w jakim dotyczy on zawartej w wyraźnej decyzji odmowy udzielenia ClientEarth przez Komisję pełnego dostępu do spornych badań, które przed wydaniem tej decyzji nie doprowadziły do skierowania do danego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybień w rozumieniu art. 258 akapit pierwszy TFUE i w konsekwencji nie zostały włączone do akt dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi.
- 101 W tym względzie z uwag przedstawionych w pkt 77–83 niniejszego wyroku wynika, że Komisja nie miała prawa oprzeć się, jak to uczyniła w niniejszej sprawie, na ogólnym domniemaniu, wedle którego pełne ujawnienie tych badań naruszyłoby ochronę celu dochodzenia. Przeciwnie, w przypadku każdego z tych badań Komisja powinna była zbadać i wyjaśnić, w jaki sposób takie pełne ujawnienie stanowiłoby konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 102 Należy zatem uwzględnić zarzut czwarty i, w konsekwencji, skargę w zakresie określonym w pkt 100 niniejszego wyroku i stwierdzić nieważność wyraźnej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła w niej udzielenia ClientEarth pełnego dostępu do tych ze spornych badań, które przed wydaniem tej decyzji nie doprowadziły Komisji do skierowania do danego państwa członkowskiego wezwania do

usunięcia uchybień w rozumieniu art. 258 akapit pierwszy TFUE i w konsekwencji nie zostały włączone do akt dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi.

### **W przedmiocie kosztów**

- <sup>103</sup> Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, , w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty. Artykuł 140 § 1 rzeczonego regulaminu stanowi, że instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.
- <sup>104</sup> Jako że odwołanie ClientEarth oraz skarga, którą wniosła ona do Sądu, zostały uwzględnione tylko częściowo, należy orzec, że ClientEarth i Komisja pokrywają własne koszty poniesione w postępowaniu odwoławczym i w postępowaniu w pierwszej instancji. Parlament Europejski i Rada pokrywają własne koszty poniesione w postępowaniu odwoławczym.

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

- 1) **Wydany przez Sąd Unii Europejskiej wyrok ClientEarth/Komisja (T-111/11, EU:T:2013:482) zostaje uchylony w zakresie, w jakim Sąd Unii Europejskiej przyznał w nim, że Komisja Europejska mogła poprzez decyzję z dnia 30 maja 2011 r. odmówić ClientEarth, na podstawie ogólnego domniemania, pełnego dostępu do tych z badań dotyczących zgodności ustawodawstw szeregu państw członkowskich z prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska, które przed wydaniem tej decyzji nie doprowadziły Komisji Europejskiej do skierowania do danego państwa członkowskiego wezwania do usunięcia uchybień w rozumieniu art. 258 akapit pierwszy TFUE i w konsekwencji nie zostały włączone do akt dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi.**
- 2) **W pozostałym zakresie odwołanie zostaje oddalone.**
- 3) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 30 maja 2011 r. w zakresie, w jakim Komisja Europejska odmówiła w tej decyzji udzielenia ClientEarth pełnego dostępu do badań, o których mowa w pkt 1 sentencji niniejszego wyroku.**
- 4) **ClientEarth i Komisja Europejska pokrywają własne koszty poniesione w postępowaniu odwoławczym i w postępowaniu w pierwszej instancji.**
- 5) **Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty poniesione w postępowaniu odwoławczym.**

Podpisy