



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 13 września 2013 r. *

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Otrzymane przez Komisję badania dotyczące transpozycji dyrektyw z zakresu środowiska naturalnego — Częściowa odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu — Konkretna analiza każdego dokumentu — Zgodność z konwencją z Aarhus — Nadrzędny interes publiczny — Konsekwencje przekroczenia terminu na wydanie wyraźnej decyzji — Zakres obowiązku aktywnego rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska

W sprawie T-111/11

ClientEarth, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo), reprezentowana przez adwokata P. Kircha,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez P. Olivera i C. ten Dam, a następnie przez P. Olivera oraz C. Zadrę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot początkowo żądanie stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji Komisji odmawiającej udzielenia stronie skarżącej dostępu do określonych dokumentów dotyczących zgodności ustawodawstw 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 części tych dokumentów

SĄD (szósta izba),

w składzie: H. Kanninen (sprawozdawca), prezes, S. Soldevila Frago i G. Berardis, sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 kwietnia 2013 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

Okoliczności faktyczne

- 1 Skarżąca, ClientEarth, jest organizacją prawa angielskiego, której przedmiotem działalności jest w szczególności ochrona środowiska naturalnego. W dniu 8 września 2010 r. złożyła do Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Środowiska Komisji Europejskiej wnioski o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43), a także na podstawie 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 sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13). Wniosek ten (zwany dalej „wnioskiem wstępnym”) dotyczył szeregu dokumentów wymienionych w dokumencie DG ds. Środowiska zatytułowanym „Plan gospodarowania 2010”, opublikowanym na stronie internetowej tej DG.
- 2 Za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 16 września 2010 r. Komisja potwierdziła otrzymanie wniosku wstępnego i wskazała, że został on wpisany do rejestru w dniu 14 września 2010 r.
- 3 Pismem z dnia 29 października 2010 r. Komisja rozpatrzyła częściowo odmownie wniosek wstępny. Przekazała skarżącej jeden z żądanych dokumentów i wskazała, że pozostałe dokumenty są objęte wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 tiret trzecie i art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącymi, odpowiednio, ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu oraz ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucje.
- 4 W dniu 10 listopada 2010 r. skarżąca złożyła na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wniosek potwierdzający, w którym zwróciła się do Komisji, aby ponownie rozpatrzyła swoją decyzję w odniesieniu do szeregu dokumentów, do których odmówiła dostępu (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym”).
- 5 Pismem z dnia 1 grudnia 2010 r. Komisja poinformowała skarżącą, że zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 termin udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający został przedłużony o kolejne 15 dni roboczych.
- 6 Pismem z dnia 15 grudnia 2010 r. Komisja powiadomiła skarżącą, że nadal nie była w stanie udzielić odpowiedzi na wniosek potwierdzający.
- 7 Pismem z dnia 20 grudnia 2010 r. skarżąca powiadomiła Komisję, że termin udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający upływał w dniu 22 grudnia 2010 r. Skarżąca wezwała Komisję do przekazania jej żądanych dokumentów do dnia 22 stycznia 2010 r. i wyjaśniła, że w przeciwnym wypadku zamierza wnieść do Sądu skargę na dorozumianą decyzję Komisji oddalającą wniosek potwierdzający (zwaną dalej „dorozumianą decyzją”).
- 8 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 lutego 2011 r. skarżąca wniosła skargę mającą na celu stwierdzenie częściowej nieważności dorozumianej decyzji.
- 9 W dniu 30 maja 2011 r. Komisja wydała wyraźną decyzję w sprawie wniosku potwierdzającego (zwaną dalej „wyraźną decyzją”), która w tym samym dniu została oznajmiona skarżącej.
- 10 W decyzji tej, po pierwsze, Komisja określiła zakres wniosku potwierdzającego. Stwierdziła, że wniosek ten obejmował, w szczególności, 63 badania dotyczące zgodności ustawodawstw szeregu państw członkowskich z prawem Unii Europejskiej dotyczącym ochrony środowiska, przeprowadzone przez

zewnętrzne przedsiębiorstwo na rzecz Komisji i otrzymane przez nią w 2009 r., oraz osiem dokumentów zatytułowanych „Plany działań wdrożeniowych”, opracowanych w 2009 r. i w 2010 r. dla wszystkich „głównych dyrektyw”.

- 11 Następnie Komisja wskazała, że wniosek potwierdzający nie obejmował niektórych dokumentów, których dotyczył wniosek wstępny i uznała, że skarżąca nie żądała już dostępu do tych dokumentów.
- 12 Po drugie, Komisja wskazała, że żądane dokumenty zawierały informacje dotyczące środowiska w rozumieniu Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”) i zaznaczyła, że postanowienia tej konwencji stosują się do instytucji Unii na podstawie rozporządzenia nr 1367/2006. Ponieważ art. 3 tego rozporządzenia stanowi, że wnioski o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska, będące w posiadaniu instytucji Unii, są rozpatrywane zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001, Komisja stwierdziła, że wniosek potwierdzający powinien zostać rozpatrzony w świetle tych dwóch rozporządzeń.
- 13 Po trzecie, Komisja podzieliła na dwie grupy dokumenty objęte wnioskiem potwierdzającym. Grupa pierwsza obejmowała 22 badania oraz 8 planów działań, wspomnianych w pkt 10 powyżej. Komisja udzieliła skarżącej pełnego dostępu do tych dokumentów, z wyłączeniem nazwisk autorów niektórych badań. Grupa druga obejmowała 41 spośród badań wspomnianych w pkt 10 powyżej (zwanym dalej „spornymi badaniami”). Komisja udzieliła skarżącej częściowego dostępu do tych badań. Dokładniej, przekazała jej, w przypadku każdego spornego badania, spis treści, wykaz używanych skrótów, załącznik zawierający badane ustawodawstwo, jak również części składowe zatytułowane „Wstęp”, „Przegląd ram prawnych państwa członkowskiego” oraz „Ramy dla transpozycji i wdrożenia”. Komisja odmówiła natomiast przekazania skarżącej, w przypadku każdego badania, części zatytułowanych „Streszczenie”, „Analiza prawna środków transpozycji” i „Wnioski”, jak również załącznika zawierającego tabelę zgodności między ustawodawstwem danego państwa członkowskiego i właściwym prawem Unii.
- 14 Komisja podzieliła sporne badania na dwie kategorie. Kategoria pierwsza obejmowała badanie, którego ocena, w formie dialogu z danym państwem członkowskim na temat wdrożenia prawa Unii, niedawno się zaczęła. Kategoria druga obejmowała 40 badań, które były podstawą bardziej zaawansowanego dialogu z odnośnymi państwami członkowskimi.
- 15 Po czwarte, Komisja przedstawiła trzy powody, dla których odmówiła dostępu do pewnych części spornych badań, jak również do nazwisk autorów niektórych ujawnionych badań.
- 16 Przede wszystkim Komisja wskazała, że nieudostępnione części spornych badań były objęte wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym w szczególności ochrony celów dochodzenia.
- 17 Komisja wskazała, że badania te zostały opracowane w celu umożliwienia jej kontroli transpozycji przez państwa członkowskie szeregu dyrektyw, a w razie potrzeby wszczęcia wobec nich postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w art. 258 TFUE (zwanego dalej „postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom”). Jeśli chodzi o badanie należące do kategorii pierwszej, o którym mowa w pkt 14 powyżej, Komisja wskazała, że nie wyciągnęła jeszcze wniosków co do transpozycji odnośnej dyrektywy. Jako że zawarte w tym badaniu dane i wnioski nie zostały jeszcze sprawdzone, a państwo członkowskie, którego dotyczą, nie miało możliwości na nie zareagować, ich ujawnienie groziłoby narażeniem tego państwa na krytykę, być może niesłuszną, i pogorszyłoby klimat wzajemnego zaufania konieczny do oceny wdrożenia przedmiotowej dyrektywy. Jeśli chodzi o sporne badania należące do kategorii drugiej, o której mowa w pkt 14 powyżej, Komisja wskazała, że w niektórych przypadkach wszczęła wobec odnośnych państw członkowskich postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom, a w innych przypadkach nie

- zdecydowała jeszcze, czy postępowanie to zostanie wszczęte. Udostępnienie spornych badań pogorszyłoby klimat wzajemnego zaufania niezbędny do rozwiązania sporu pomiędzy nią i odnośnymi państwami członkowskimi bez konieczności uciekania się do etapu sądowego tego postępowania.
- 18 Następnie Komisja wskazała, że niedostępne części spornych badań były również objęte wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącym ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucje.
- 19 W tym względzie Komisja wskazała, że badania te zostały opracowane na jej żądanie i dla jej czysto wewnętrznych celów, w ramach wstępnego etapu dochodzenia w sprawie transpozycji prawa Unii. Komisja dodała, że mogła nie dzielić się wnioskami z tych badań, a także wykorzystać inne środki dochodzenia, w tym własną wewnętrzną ocenę i informacje wynikające z dialogu z odnośnymi państwami członkowskimi. Komisja uznała, że ponieważ nie zajęła jeszcze stanowiska co do zgodności ustawodawstw krajowych z prawem Unii ani co do potrzeby wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, w której to sprawie posiada szeroki zakres uznania, wnioskowane ujawnienie byłoby niekorzystne dla jej wewnętrznego procesu podejmowania decyzji, co mogłoby ją narazić na nieuzasadnione naciski zewnętrzne.
- 20 Wreszcie Komisja wskazała, że nazwiska autorów niektórych ujawnionych badań, jak również niektóre sporne badania były chronione przez wyjątek od prawa dostępu do dokumentów przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczący ochrony prywatności i integralności osoby fizycznej.
- 21 Po piąte, Komisja wskazała, że zastosowanie wyjątków od prawa dostępu do dokumentów przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret trzecie i w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 powinno być wyłączone, jeżeli za ujawnieniem danego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny. Uznała jednak, że w niniejszym przypadku w interesie publicznym leżała ochrona klimatu wzajemnego zaufania pomiędzy nią i państwami członkowskimi, jak również jej dyskrecjonalnego uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie ewentualnych naruszeń. Ponadto Komisja wskazała, że wniosek potwierdzający nie zawierał argumentów mogących wykazać istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie dokumentów.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 22 Jak wskazano w pkt 8 powyżej, skarżąca wniosła skargę w niniejszej sprawie pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 lutego 2011 r. i zażądała stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji.
- 23 W dniu 30 maja 2011 r. Komisja złożyła odpowiedź na skargę. Podniosła, że po wydaniu wyraźnej decyzji skarga stała się bezprzedmiotowa, ponieważ skarżąca nie miała już interesu w uzyskaniu stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji. Komisja wniosła do Sądu o umorzenie postępowania.
- 24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 31 maja 2011 r. Królestwo Danii wniosło o dopuszczenie do udziału w niniejszym postępowaniu w charakterze interwenienta po stronie skarżącej. Wniosek ten został uwzględniony postanowieniem prezesa ósmej izby z dnia 14 lipca 2011 r.
- 25 W dniu 29 lipca 2011 r. skarżąca przedstawiła replikę. Wskazała, że ponieważ Komisja udzieliła jej dostępu do ujawnionych badań i planów działań (zob. pkt 13 powyżej), dokumenty te nie wchodzą już w zakres przedmiotu skargi. Skarżąca wniosła również o dostosowanie jej zarzutów i żądań w następstwie wydania wyraźnej decyzji, tak aby skarga została uznana za skierowaną obecnie przeciwko tej drugiej decyzji w zakresie, w jakim Komisja udzieliła jej jedynie częściowego dostępu do spornych badań.

- 26 W dniu 7 listopada 2011 r. Komisja złożyła duplikę. Wniosła do Sądu o dopuszczenie zmiany żądań i zarzutów skarżącej w trosce o dobre administrowanie wymiarem sprawiedliwości i o ekonomikę procesową.
- 27 Wskutek zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do szóstej izby, której w związku z tym przekazano niniejszą sprawę.
- 28 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 12 marca 2013 r., Królestwo Danii powiadomiło Sąd, że rezygnuje z popierania żądań skarżącej w niniejszej sprawie. Postanowieniem prezesa szóstej izby z dnia 9 kwietnia 2013 r. zostało ono wykreślone z rejestru jako interwenient.
- 29 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (szósta izba) postanowił otworzyć ustny etap postępowania. Na rozprawie w dniu 10 kwietnia 2013 r. Sąd wysłuchał wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 30 Strona skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez ewentualnych interwenientów.
- 31 W replice skarżąca wnosi o możliwość dostosowania jej żądań i zarzutów w następstwie wyraźnej decyzji i wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności wyraźnej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 32 W odpowiedzi na skargę Komisja wniosła do Sądu o umorzenie postępowania w sprawie dorozumianej decyzji ze względu na wydanie wyraźnej decyzji.
- 33 W duplice Komisja wnosi do Sądu o:
- dopuszczenie zmiany żądań i zarzutów skarżącej;
 - oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 34 Na rozprawie skarżąca podtrzymała żądanie stwierdzenia nieważności dotyczące wyraźnej decyzji w zakresie, w jakim Komisja częściowo odmówiła jej dostępu do 41 spornych badań wymienionych w wykazie 2 w tabeli w załączniku II do tej decyzji.

Co do prawa

W przedmiocie dostosowania żądań i zarzutów skarżącej

- 35 Jak wskazano powyżej, dorozumiana decyzja, której początkowo dotyczyło żądanie stwierdzenia nieważności zawarte w skardze wniesionej przez skarżącą, została zastąpiona przez wyraźną decyzję po wniesieniu skargi. Zmiana ta spowodowała dostosowanie przez skarżącą jej początkowych żądań a także zarzutów na poparcie tych żądań. Komisja nie sprzeciwiła się temu dostosowaniu.

36 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem żądania skierowane początkowo przeciwko aktowi, który został zastąpiony w trakcie postępowania, mogą zostać uznane za skierowane przeciwko nowemu aktowi, stanowiącemu nowy element pozwalający stronie skarżącej na dostosowanie jej żądań i zarzutów. W takim przypadku zobowiązanie strony skarżącej do wniesienia nowej skargi do Sądu byłoby bowiem sprzeczne z dobrym administrowaniem wymiarem sprawiedliwości i z wymogami ekonomiki procesowej [zob. wyrok Sądu z dnia 10 października 2001 r. w sprawie T-111/00 British American Tobacco International (Investments) przeciwko Komisji, Rec. s. II-2997, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo]. Należy zatem uznać, że skarga dotyczy obecnie stwierdzenia częściowej nieważności wyraźnej decyzji (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) i uwzględnić dostosowanie żądań i zarzutów.

Co do istoty

37 W następstwie dostosowania jej żądań i zarzutów skarżąca podnosi siedem zarzutów na poparcie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Zarzuty te dotyczą, po pierwsze, naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na niezgodne z prawem przedłużenie przez Komisję terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający; po drugie, naruszenia art. 4 ust. 1, 2 i 4 konwencji z Aarhus ze względu na to, że przepis ten nie przewiduje żadnego wyjątku od prawa dostępu do dokumentów, który miałby na celu ochronę celów dochodzenia innego niż karne lub dyscyplinarne; po trzecie, naruszenia obowiązku aktywnego rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska, który wynika z art. 5 ust. 3–7 konwencji z Aarhus i z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1367/2006; po czwarte, naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, że Komisja nie uwzględniła ograniczeń, którym podlega wyjątek od prawa dostępu do dokumentów przewidziany w tym przepisie; po piąte, naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ ryzyko, że pełne ujawnienie spornych badań naruszy proces podejmowania decyzji przez Komisję, jest hipotetyczne i nie można go rozsądnie przewidzieć; po szóste, naruszenia art. 4 ust. 2 in fine oraz art. 4 ust. 3 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, że istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadnia takie ujawnienie, i po siódme, poważne i powtarzające się naruszenie przez Komisję art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus, które zdaniem skarżącej wymaga podjęcia przez Sąd środków odstraszących.

Uwagi wstępne

38 Siedem zarzutów podniesionych przez skarżącą można podzielić na dwie grupy, z których pierwsza obejmuje zarzuty drugi i od czwartego do szóstego, a druga obejmuje zarzuty pierwszy, trzeci i siódmy.

39 W ramach pierwszej grupy zarzutów skarżąca podważa uzasadnienie zaskarżonej decyzji. I tak w ramach zarzutów drugiego i czwartego podważa ona zawarte w tej decyzji twierdzenie Komisji, iż informacja, której ujawnienia odmówiono, była objęta wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów wynikającym z ochrony celów dochodzenia. W ramach zarzutu piątego skarżąca podważa twierdzenie, że informacja ta była objęta wyjątkiem wynikającym z ochrony procesu podejmowania decyzji. Wreszcie w ramach zarzutu szóstego skarżąca podnosi, że w sytuacji, gdyby wyjątki te miały zastosowanie, Komisja popełniłaby błąd, ponieważ nie uznała, że nadrzędny interes publiczny wymagał ujawnienia żądanych informacji.

40 W ramach drugiej grupy zarzutów skarżąca przedstawia natomiast argumenty mające wykazać, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji niezależnie od tego, czy jej uzasadnienie zawiera błędy. I tak, w ramach zarzutu pierwszego i siódmego skarżąca podnosi w istocie, że zaskarżona decyzja została wydana z nadmiernym opóźnieniem, co zdaniem skarżącej stanowi stałą i naganną

praktykę Komisji. W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podnosi, że niezależnie od odpowiedzi, jakiej Komisja powinna była udzielić na wniosek potwierdzający, miała ona obowiązek rozpowszechnić z urzędu żądane informacje.

- 41 Należy przede wszystkim wskazać, że skarżąca nie twierdzi, iż Komisja popełniła błąd, uznając, że nazwiska autorów niektórych spornych badań i ujawnionych badań są objęte wyjątkiem od prawa dostępu do dokumentów przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, wynikającym z ochrony danych o charakterze osobistym. Należy zatem uznać, że – z zastrzeżeniem uwag przedstawionych przez nią w ramach drugiej grupy zarzutów – skarżąca nie podważa decyzji Komisji o nieujawnianiu tych nazwisk. Zostało to potwierdzone przez skarżącą na rozprawie.
- 42 Następnie należy wskazać, że instytucja Unii, badając wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów znajdujących się w jej posiadaniu, może uwzględnić w sposób kumulatywny szereg powodów odmowy wskazanych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-404/10 P Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, pkt 113, 114).
- 43 Jak zostało zaś wskazane w pkt 16–19 powyżej, Komisja stwierdziła, że sporne badania były objęte zarówno wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony celu postępowania wyjaśniającego, jak i wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, dotyczącym ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucje. Wobec tego, z zastrzeżeniem badania drugiej grupy zarzutów, aby udowodnić, że zaskarżona decyzja jest obarczona błędami mogącymi uzasadniać stwierdzenie jej nieważności, skarżąca musi wykazać bądź w ramach zarzutów drugiego, czwartego lub piątego, że Komisja popełniła błąd, stwierdzając, iż mogła częściowo odmówić dostępu do spornych badań w oparciu o każdy z tych wyjątków, bądź w ramach zarzutu szóstego, że w każdym razie nadrzędny interes publiczny uzasadniał pełne ujawnienie tych badań.
- 44 Należy na wstępie zbadać pierwszą grupę zarzutów.

W przedmiocie pierwszej grupy zarzutów

- 45 Jak zostało wskazane powyżej, pierwsza grupa zarzutów obejmuje zarzuty drugi, i od czwartego do szóstego. Należy zbadać najpierw zarzut czwarty, a następnie zarzuty drugi, piąty i szósty.
- W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ Komisja nie uwzględniła ograniczeń, którym podlega wyjątek przewidziany w tym przepisie
- 46 Zgodnie ze swym motywem 1 rozporządzenie nr 1049/2001 jest przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi UE, dodanym przez traktat z Amsterdamu, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli. Jak przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji jest związane z ich demokratycznym charakterem (zob. wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, Zb.Orz. s. I-6237, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (zob. ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 48 Prawo to podlega jednak w rzeczywistości pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. Dokładniej, zgodnie z jego motywem 11, rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje w swym art. 4 system wyjątków pozwalający instytucjom na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten artykuł. Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów, powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły (ww. w pkt 46 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 74, 75).
- 49 Z lektury akt sprawy w świetle uwag stron wynika, że sporne badania dotyczą transpozycji niektórych dyrektyw Unii w dziedzinie ochrony środowiska przez 19 państw członkowskich, przy czym każde sporne badanie dotyczy jednego państwa członkowskiego i jednej dyrektywy. Ponadto strony są zgodne co do tego, że badania te zostały zamówione przez Komisję w związku ze spoczywającym na niej na mocy art. 17 TUE obowiązkiem czuwania, pod kontrolą Trybunału, nad stosowaniem prawa Unii. Wobec tego należy uznać, że sporne badania nie zostały opracowane w celach informacyjnych lub naukowych, lecz jako ukierunkowane instrumenty służące wykrywaniu konkretnych uchybień wobec prawa Unii. Jak słusznie podniosła Komisja, celem tych badań jest umożliwienie jej oceny, czy państwa członkowskie prawidłowo transponowały przedmiotowe dyrektywy, i w razie potrzeby wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec państwa członkowskiego, które popełniło naruszenie.
- 50 Z powyższego wynika, że sporne badania wchodzą w zakres dochodzenia Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 51 Jednak z orzecznictwa wynika, że fakt, iż dany dokument dotyczy dochodzenia w rozumieniu tego przepisu, nie może sam w sobie wystarczyć, aby uzasadnić zastosowanie przewidzianego przez ten przepis wyjątku, ze względu na konieczność ścisłego interpretowania i stosowania wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Ryzyko naruszenia chronionego interesu powinno bowiem być możliwe do przewidzenia w rozsądny sposób, a nie czysto hipotetycznie (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 43, 63).
- 52 Ponadto, tak jak to wynika z jego treści, wyjątek ten nie służy ochronie czynności dochodzenia jako takich, lecz celu tych czynności (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 105, 109; z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-36/04 API przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3201, pkt 127). W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom cel ten polega na skłonieniu danego państwa członkowskiego do dobrowolnego spełnienia wymogów traktatu lub, w zależności od przypadku, uzasadnienia swojego stanowiska (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie API przeciwko Komisji, pkt 121, 133 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Jak wynika w istocie z pkt 17 powyżej, Komisja zaznaczyła w zaskarżonej decyzji, że powodem, dla którego ujawnienie spornych badań mogłoby pogorszyć klimat wzajemnego zaufania niezbędny bądź do oceny wdrożenia prawa Unii, jeśli chodzi o badanie, którego Komisja nie miała jeszcze okazji wystarczająco szczegółowo przeanalizować, bądź do rozwiązania sporu pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi bez konieczności uciekania się do etapu sądowego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, jeśli chodzi o pozostałe badania, które Komisja szczegółowo przeanalizowała i na podstawie których w pewnych przypadkach wszczęła takie postępowanie, a w innych przypadkach nie zdecydowała jeszcze, czy postępowanie takie powinno zostać wszczęte.
- 54 Skarżąca podnosi, że motywy te mają charakter ogólny i nie zostały niczym poparte. Wobec tego jej zdaniem nie wystarczają, aby wykazać istnienie niehipotetycznego ryzyka, że ujawnienie spornych badań zagraża w sposób konkretny i rzeczywisty dochodzeniu Komisji. W szczególności wiedza społeczeństwa o możliwym naruszeniu prawa Unii nie przeszkodziłaby Komisji w dalszym prowadzeniu dochodzenia.

- 55 Skarżąca dodaje, że Komisja nie wskazała, jakiego rodzaju naciski mogłyby utrudniać prowadzone przez nią dochodzenie, ani czy naciski te miałyby być wywierane na służby Komisji, czy na organy państwa członkowskiego. Zdaniem skarżącej organy państwa członkowskiego mogłyby w każdym razie wykazać, że przestrzegają prawa Unii, jeżeli zostałyby narażone na niesłuszną krytykę lub na naciski. Ponadto skarżąca podnosi, że Komisja nie dokonała ścisłej wykładni zastosowanego wyjątku, ponieważ nie wyjaśniła, w jaki sposób ujawnienie spornych badań mogłoby w sposób konkretny i rzeczywisty zagrozić prowadzonemu przez nią dochodzeniu.
- 56 Wreszcie skarżąca podnosi, że przejrzystość zwiększa skuteczność postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom ze względu na naciski wywierane przez państwo członkowskie, którego postępowanie to dotyczy, i powinna być zapewniona, aby umożliwić obywatelom uczestniczenie w procesie podejmowania decyzji, jak również dostarczenie Komisji informacji.
- 57 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżącej.
- 58 Przede wszystkim należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja ma prawo zastosować wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, w celu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów odnoszących się do dochodzeń dotyczących możliwego naruszenia prawa Unii, które mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom lub rzeczywiście doprowadziły do wszczęcia takiego postępowania. W tych przypadkach odmowę udzielenia dostępu uważa się za uzasadnioną ze względu na fakt, że państwa członkowskie mają prawo oczekiwać, iż Komisja dochowa poufności w odniesieniu do dochodzeń, nawet po upływie pewnego czasu od ich zamknięcia (zob. ww. w pkt 52 wyrok w sprawie API przeciwko Komisji, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 W szczególności, z orzecznictwa wynika, że ujawnienie dokumentów odnoszących się do etapu dochodzenia podczas negocjacji pomiędzy Komisją i danym państwem członkowskim może naruszyć prawidłowy przebieg postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, w sytuacji gdy ujawnienie to mogłoby zagrozić jego celowi, jakim jest, jak wskazano w pkt 52 powyżej, umożliwienie państwu członkowskiemu dobrowolnego spełnienia wymogów traktatu lub, w zależności od przypadku, uzasadnienia jego stanowiska. Ten wymóg poufności obowiązuje nadal nawet po skierowaniu sprawy do Trybunału, ze względu na fakt, iż nie można wykluczyć, iż negocjacje pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim, których celem jest doprowadzenie do dobrowolnego spełnienia przez nie wymogów traktatu, mogą być kontynuowane w trakcie postępowania sądowego i do czasu ogłoszenia wyroku. Zabezpieczenie tego celu, a mianowicie polubownego uregulowania sporu między Komisją a danym państwem członkowskim przed wydaniem wyroku przez Trybunał, uzasadnia zatem odmowę udzielenia dostępu do tych dokumentów (zob. ww. w pkt 52 wyrok w sprawie API przeciwko Komisji, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Z powyższego wynika, że jak słusznie podniosła Komisja, ma ona prawo zachować poufność dokumentów zgromadzonych w toku dochodzenia dotyczącego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, których to dokumentów ujawnienie mogłoby pogorszyć klimat zaufania, jaki powinien istnieć pomiędzy nią i państwem członkowskim, którego dotyczy dochodzenie, w celu kompromisowego rozwiązania kwestii dotyczących ewentualnie stwierdzonych naruszeń.
- 61 Należy zatem uznać, że Komisja co do zasady miała prawo powołać się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy ujawnienia spornych badań.
- 62 Powyższego wniosku nie mogą podważyć argumenty skarżącej, iż po pierwsze, zgodnie z zasadami otwartości i przejrzystości, wyrażonymi w art. 1 TUE i art. 15 TFUE obywatele mają prawo wiedzieć, czy ich rządy przestrzegają przepisów Unii w dziedzinie ochrony środowiska, a po drugie, Komisja ma obowiązek czuwać nad stosowaniem wspomnianych zasad, odpowiadać wobec obywateli za sposób, w jaki wypełnia tę misję, i włączyć obywateli w proces podejmowania decyzji.

- 63 Artykuł 15 ust. 3 akapit drugi TFUE przewiduje bowiem, że zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament i Radę, stanowiące zgodnie za zwykłą procedurą ustawodawczą. I tak rozporządzenie nr 1049/2001, przyjęte na podstawie art. 15 ust. 3 TFUE, określa te ogólne zasady i ograniczenia w odniesieniu do prawa dostępu do dokumentów będących w posiadaniu Komisji. Wśród tych ograniczeń znajduje się wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia, dotyczący ochrony dochodzenia prowadzonego przez instytucje. Skarżąca nie może więc, opierając się na ogólnych postanowieniach traktatu, wykluczyć zastosowania tego wyjątku.
- 64 Ponadto należy wskazać, że tak jak to zostało przyjęte w orzecznictwie, jeżeli wnosi się do danej instytucji o ujawnienie dokumentu, powinna ona ocenić w każdym przypadku, czy dokument ten objęty jest wyjątkami od prawa dostępu wymienionymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 51 wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 35).
- 65 W tym względzie wyjaśniono, po pierwsze, że ocena danego wniosku o dostęp do dokumentów powinna mieć konkretny i indywidualny charakter i dotyczyć treści każdego z dokumentów objętych rzeczoną wnioskiem, oraz po drugie, że ocena ta powinna wynikać z uzasadnienia decyzji instytucji, jeżeli chodzi o wszystkie wyjątki wymienione w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia, na których opiera się ta decyzja (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 69–74).
- 66 Jak podniosła w istocie skarżąca, Komisja oceniła sporne badania w sposób ogólny i abstrakcyjny. Z zaskarżonej decyzji nie wynika bowiem, że Komisja przeanalizowała szczegółową treść każdego spornego badania, aby stwierdzić, czy jego ujawnienie może pogorszyć klimat współpracy, jaki musi istnieć pomiędzy nią i państwem członkowskim, którego badanie to dotyczy. Wbrew twierdzeniom Komisji okoliczność, że częściowo ujawniła owe badania, nie stanowi dowodu, że były one przedmiotem indywidualnej oceny, ujawnione części każdego z badań są identyczne.
- 67 Istnieje jednak szereg wyjątków od obowiązku dokonywania przez Komisję konkretnej i indywidualnej oceny dokumentów, w odniesieniu do których wystąpiono o dostęp.
- 68 Taka ocena może bowiem nie być konieczna, gdy ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy udzielić bądź odmówić dostępu. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia w szczególności, gdy pewne dokumenty są albo w sposób oczywisty objęte w całości wyjątkiem od prawa dostępu, albo są w sposób oczywisty dostępne w całości, bądź wreszcie były już uprzednio przedmiotem konkretnej i indywidualnej oceny dokonanej przez Komisję w podobnych okolicznościach (ww. w pkt 65 wyrok w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 75; ww. w pkt 52 wyrok w sprawie API przeciwko Komisji, pkt 58).
- 69 Ponadto zasadniczo dopuszczalne jest, by dana instytucja oparła się, również w uzasadnieniu decyzji o odmowie, 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, pod warunkiem jednak, że sprawdzi ona w każdym przypadku, czy znajdujące zazwyczaj zastosowanie do określonego rodzaju dokumentów względy natury ogólnej faktycznie mają zastosowanie do dokumentu, którego ujawnienie jest przedmiotem wniosku (ww. w pkt 51 wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 50).
- 70 Z uwagi na szczególne okoliczności sprawy Komisja mogła uznać, po pierwsze, że wszystkie sporne badania należą do tej samej kategorii dokumentów, a po drugie, że na podstawie przywołanego wyjątku należało odmówić dostępu do tej kategorii dokumentów (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-29/08 LPN przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-6021, pkt 121). Jak podnosi skarżąca, sporne badania z pewnością nie zostały opracowane przez Komisję, nie odzwierciedlają jej stanowiska ani nie powodują jej odpowiedzialności. Zostały one jednak zamówione przez Komisję

w ramach wstępnego etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom i zawierają dogłębną ocenę zgodności ustawodawstwa państw członkowskich z prawem Unii. Badania te stanowią więc czynnik, który może mieć wpływ na możliwości Komisji w zakresie nawiązania negocjacji z tymi państwami członkowskimi, bez zewnętrznych nacisków, w celu dobrowolnego dostosowania się przez nie do prawa Unii.

- 71 Ocenę tę potwierdzają zasady uznane w wyroku Trybunału z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-139/07 P Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau (Zb.Orz. s. I-5885, pkt 54–62), których wykładni Sąd dokonał w ww. w pkt 70 wyroku w sprawie LPN przeciwko Komisji.
- 72 W ww. w pkt 71 wyroku w sprawie Technische Glaswerke Ilmenau Trybunał stwierdził, w odniesieniu do administracyjnych postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa, że ogólne domniemanie poufności, takie jak wspomniane w pkt 69 powyżej, może wynikać z rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 [WE] (Dz.U. L 83, s. 1), jak również z orzecznictwa dotyczącego prawa do wglądu do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego Komisji. W tym względzie Trybunał przypomniał, że postępowanie kontrolne w sprawie pomocy państwa z uwagi na jego ogólną systematykę jest postępowaniem wszczętym przeciwko państwu członkowskiemu, w ramach którego tylko to państwo posiada prawo do obrony, w tym prawo do wglądu do określonych dokumentów, w odróżnieniu od zainteresowanych, którzy nie posiadają w tym zakresie prawa do wglądu do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego Komisji. Trybunał orzekł również, że należy uwzględnić tę okoliczność przy wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Gdyby bowiem owi zainteresowani mogli uzyskać na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dostęp do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania administracyjnego Komisji, system kontroli pomocy państwa zostałby podważony.
- 73 Na tej podstawie Trybunał wywnioskował, że jeżeli czynności instytucji wpisują się w ramy specjalnych funkcji administracyjnych przyznanych im przez art. 88 WE, należy brać pod uwagę okoliczność, że zainteresowani inni niż państwo członkowskie, którego dotyczy postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa, nie mają prawa do wglądu do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego Komisji, i w związku z tym należy uznać istnienie domniemania, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów z akt postępowania administracyjnego stanowiłoby zasadniczo zagrożenie dla ochrony celów czynności dochodzenia, co skutkowałoby tym, że dana instytucja mogłaby powstrzymać się od uprzedniej konkretnej i indywidualnej oceny odnośnych dokumentów. Niemniej jednak zdaniem Trybunału, w tym względzie zainteresowani zachowują prawo do wykazania, że dany dokument nie jest objęty rzeczonym domniemaniem ogólnym lub że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający jego ujawnienie.
- 74 Co się tyczy kontroli, której Komisja powinna dokonywać w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, w ww. w pkt 70 wyroku w sprawie LPN przeciwko Komisji w pkt 126 Sąd stwierdził, że należy ona do funkcji administracyjnej, w ramach której Komisja dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania i podejmuje dwustronny dialog z państwem członkowskim, którego to postępowanie dotyczy. Sąd zauważył natomiast, że uczestnicy postępowania inni niż owo państwo członkowskie nie dysponują szczególnymi gwarancjami procesowymi, których przestrzeganie podlega skutecznej kontroli sądowej.
- 75 Wobec tego Sąd uznał, poprzez analogię do sytuacji zainteresowanych w ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa, że istnieje ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów zawartych w aktach postępowania administracyjnego stanowi co do zasady zagrożenie dla ochrony celów czynności dochodzenia. W związku z tym wystarczy, aby Komisja sprawdziła, czy należy zastosować owo domniemanie ogólne do wszystkich odnośnych dokumentów, bez konieczności dokonywania uprzedniej konkretnej i indywidualnej oceny treści każdego z tych dokumentów. Wreszcie Sąd uznał, że w sytuacji, gdy w chwili wydania decyzji odmownej toczyło się postępowanie

w sprawie uchybienia zobowiązaniom, Komisja musiała wyjść koniecznie z założenia, że owo domniemanie ogólne miało zastosowanie do wszystkich odnośnych dokumentów (ww. w pkt 70 wyrok w sprawie LPN przeciwko Komisji, pkt 127).

- 76 W tym względzie, po pierwsze, skarżąca podnosi szereg argumentów mających wykazać, że ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie „akt postępowania administracyjnego” Komisji w sprawie kontroli pomocy państwa stanowiłoby zagrożenie dla ochrony celów dochodzenia wykazane przez Sąd w ww. w pkt 71 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, wynika ze szczególnych zasad dotyczących „dostępu do akt postępowania” w toku postępowania administracyjnego w dziedzinie pomocy państwa i odnosi się wyłącznie do dokumentów dotyczących tej pomocy.
- 77 Jak słusznie podnosi Komisja, te argumenty są niezgodne z uwagami Sądu zawartymi w ww. w pkt 70 wyroku w sprawie LPN przeciwko Komisji i wobec tego powinny zostać oddalone.
- 78 Po drugie, skarżąca podnosi, że sporne badania nie wchodzą w skład „akt postępowania”, ponieważ zostały opracowane w ramach wstępnego etapu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.
- 79 W tym względzie należy stwierdzić, że sporne badania są dokumentami ukierunkowanymi i poświęconymi analizie transpozycji określonej dyrektywy przez określone państwo członkowskie, przeznaczonymi do wejścia w skład akt postępowania Komisji dotyczących tej transpozycji. Jeżeli postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom zostało już wszczęte, nie można uznać, że dokumenty te nie wchodzą w skład akt tego postępowania, ponieważ to w szczególności na ich podstawie Komisja postanawia wszcząć rzeszone postępowanie. Co się tyczy badań, w wypadku których Komisja nie wszczęła jeszcze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, to również konieczne jest zachowanie ich poufności, ponieważ, jak słusznie podniosła Komisja, informacje, które weszły już do domeny publicznej, nie mogą zostać wycofane w chwili wszczęcia postępowania.
- 80 Ponadto należy przypomnieć, że wyjątek dotyczący ochrony celów dochodzenia nie ma zastosowania wyłącznie do dokumentów dotyczących wszczętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, lecz również dokumentów dotyczących dochodzeń, które mogą ewentualnie doprowadzić do wszczęcia takiego postępowania (zob. pkt 58 powyżej).
- 81 Wreszcie skarżąca podnosi, że nawet gdyby orzecznictwo Trybunału dotyczące pomocy państwa można było bezpośrednio odnieść do postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, to jednak należałoby stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji. W odróżnieniu od przedsiębiorstwa wnoszącego o dostęp do dokumentów w ww. w pkt 71 sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, które nie zdołało wykazać istnienia nadrzędnego interesu publicznego, lecz wyłącznie istnienie prywatnego interesu beneficjenta pomocy państwa, skarżąca reprezentuje nadrzędny interes publiczny dotyczący ogółu obywateli europejskich, a mianowicie ochronę środowiska naturalnego.
- 82 Poprzez ten argument skarżąca w rzeczywistości podnosi, że ujawnienie spornych badań było uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. Argument ten należy zatem zbadać, w razie potrzeby, w ramach zarzutu szóstego, dotyczącego istnienia takiego interesu.
- 83 Z całości powyższych rozważań wynika, że z zastrzeżeniem oceny zagadnienia poruszonego w pkt 82 powyżej rozpatrywany niniejszym zarzut należy oddalić.

- W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1, 2 i 4 konwencji z Aarhus ze względu na to, że przepis ten nie przewiduje żadnego wyjątku od prawa dostępu do dokumentów, który miałyby na celu ochronę celów dochodzenia innego niż karne lub dyscyplinarne
- 84 Na wstępie należy przypomnieć, że na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE, jeżeli umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię Europejską, takie umowy są wiążące dla instytucji Unii i w konsekwencji mają one pierwszeństwo przed aktami Unii (wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America i in., Zb.Orz. s. I-13755, pkt 50).
- 85 Konwencja z Aarhus została podpisana przez Wspólnotę i następnie zatwierdzona decyzją 2005/370. Dlatego też postanowienia tej konwencji stanowią od tej pory integralną część porządku prawnego Unii (wyrok Trybunału z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-240/09 Lesoochronárske zoskupenie, Zb.Orz. s. I-1255, pkt 30).
- 86 Artykuł 3 ust. 1 stanowi, że każda ze stron konwencji z Aarhus podejmie niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia tej konwencji odnoszące się w szczególności do informowania społeczeństwa w zakresie informacji dotyczących środowiska, w celu ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień niniejszej konwencji. Artykuł 4 ust. 1 konwencji z Aarhus stanowi, że każda ze stron tej konwencji zapewni, że władze publiczne udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, żądane informacje dotyczące środowiska. Wreszcie konwencja z Aarhus przewiduje w art. 4 ust. 3 i 4, określone powody umożliwiające odmowę żądania udzielenia informacji dotyczących środowiska. Powody umożliwiające odmowę przewidziane w art. 4 ust. 4 tej konwencji powinny, zgodnie z akapitem drugim tego przepisu, być interpretowane w sposób zawężający, z uwzględnieniem społecznego interesu przemawiającego za ujawnieniem informacji i tego, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska.
- 87 Rozporządzenie nr 1367/2006 zostało wydane, aby zapewnić stosowanie wymogów konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii. Celem tego rozporządzenia zgodnie z jego art. 1 ust. 1 jest przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z tej konwencji. Zgodnie z motywem 3 tego rozporządzenia „[p]rzepisy prawa [Unii] powinny być zgodne z [konwencją z Aarhus]”.
- 88 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi, że „[r]ozporządzenie nr 1049/2001 ma zastosowanie do wszelkich złożonych przez wnioskodawcę wniosków o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska, będących w posiadaniu instytucji lub organów [Unii]”. Wreszcie art. 6 rozporządzenia nr 1367/2006 zawiera szczególne postanowienia dotyczące stosowania przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątków od prawa dostępu do dokumentów. Zgodnie z motywem 15 rozporządzenia nr 1367/2006 „[w] przypadku gdy rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje wyjątki, powinny one mieć zastosowanie, z zastrzeżeniem bardziej szczegółowych przepisów niniejszego rozporządzenia dotyczących wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska”.
- 89 W niniejszym przypadku Komisja w zaskarżonej decyzji zbadała wniosek skarżącej o udzielenie dostępu w świetle rozporządzeń nr 1367/2006 oraz nr 1049/2001 i, jak zostało wskazane w pkt 16 powyżej, w oparciu o art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego drugiego rozporządzenia uzasadniła odmowę ujawnienia określonych części spornych badań. Ponadto wskazała, że na wniosek ten nie miał wpływu art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 i podkreśliła, że rozporządzenie nr 1367/2006 przewiduje, iż wyjątek odnoszący się do ochrony celów dochodzenia, w szczególności dotyczącego ewentualnych naruszeń prawa Unii, może mieć zastosowanie w odniesieniu do dokumentów zawierających informacje dotyczące środowiska, o ile ujawnienie nie jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.
- 90 Wobec tego, jeżeli chodzi o wyjątek dotyczący ochrony celów dochodzenia, Komisja dokonała oceny wniosku potwierdzającego, opierając się nie bezpośrednio na konwencji z Aarhus, lecz na postanowieniach rozporządzeń nr 1049/2001 i nr 1367/2006. Tymczasem w ramach rozpatrywanego

zarzutu skarżąca podnosi, że wniosek, do którego Komisja doszła w wyniku tej oceny, jest niezgodny z art. 4 ust. 1, 2 i 4 konwencji z Aarhus, co według niej wystarcza, aby uznać, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w odniesieniu do tej kwestii.

- 91 Należy przypomnieć, że ważność aktu Unii może być naruszona z powodu niezgodności tego aktu z umową międzynarodową. Jeżeli niezgodność aktu Unii z normami prawa międzynarodowego zostanie podniesiona przed sądem Unii, sąd ten może ją ocenić pod dwoma warunkami. Po pierwsze, owe normy powinny być wiążące dla Unii. Po drugie, sąd Unii może badać ważność aktu prawnego Unii w świetle danego postanowienia traktatu międzynarodowego jedynie wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu charakter ani struktura tego traktatu, a ponadto gdy treść owego postanowienia jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (ww. w pkt 84 wyrok w sprawie *Air Transport Association of America* i in., pkt 51–54).
- 92 Należy wskazać, że konwencja z Aarhus jest dla Unii wiążąca. Jeżeli jednak chodzi o powody uzasadniające odmowę żądania dostępu do dokumentów dotyczących środowiska, okazuje się, że treść tej konwencji nie jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna w rozumieniu orzecznictwa, o którym mowa w pkt 91 powyżej.
- 93 Jak zostało bowiem wskazane powyżej, art. 3 konwencji z Aarhus przewiduje, że każda ze stron tej konwencji podejmie niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia tej konwencji w celu ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień konwencji.
- 94 Co więcej, z art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus wynika, że każda ze stron tej konwencji posiada szeroki zakres swobody przy ustalaniu sposobów udostępniania społeczeństwu informacji dotyczących środowiska żądanych od władz publicznych.
- 95 Skarżąca podnosi, że zastosowanie przez Komisję w niniejszym przypadku odnośnych postanowień rozporządzenia nr 1367/2006 i rozporządzenia nr 1049/2001, a w szczególności art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego drugiego rozporządzenia, jest niezgodne z postanowieniami art. 4 ust. 4 lit. c) konwencji z Aarhus. Ten ostatni przepis nie jest jednak dostatecznie jasny, aby mógł być bezpośrednio stosowany, przynajmniej co się tyczy regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w art. 2 lit. d) tej konwencji.
- 96 Jest bowiem oczywiste, że konwencja ta, a w szczególności jej art. 4 ust. 4 lit. c), w założeniu ma być stosowana przede wszystkim do władz umawiających się państw i posługuje się pojęciami, które są dla nich właściwe, jak wynika z przewidzianego w art. 4 ust. 1 odesłania do ram ustawodawstwa krajowego. Nie uwzględnia ona natomiast specyficznych cech charakteryzujących regionalne organizacje integracji gospodarczej, które mogą jednak przystąpić do konwencji. W szczególności art. 4 ust. 4 lit. c) ani inne postanowienia konwencji z Aarhus nie zawierają wskazówek, które pozwalałyby interpretować pojęcia użyte w tym przepisie i określić, czy dochodzenie dotyczące postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom może mieścić się w ich zakresie.
- 97 W braku takich wyjaśnień nie można uznać, że konwencja z Aarhus uniemożliwia ustawodawcy Unii wprowadzenie wyjątku od zasady dostępu do dokumentów instytucji w dziedzinie środowiska, jeżeli dotyczą one postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, które należy do konstytucyjnych mechanizmów prawa Unii przewidzianych w traktatach (wyrok Sądu z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie T-59/09 Niemcy przeciwko Komisji, pkt 63, 64).
- 98 Zresztą byłoby nielogiczne, gdyby konwencja z Aarhus przewidywała wyjątki na rzecz niektórych umawiających się stron, to znaczy na rzecz państw członkowskich, sprzeciwiając się stosowaniu podobnych wyjątków przez inne umawiające się strony, to znaczy przez regionalne organizacje integracji gospodarczej, do których w rozumieniu tej konwencji należy Unia.

- 99 Z całości powyższych uwag wynika, że argument skarżącej, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, który został zastosowany przez Komisję w zaskarżonej decyzji, jest niezgodny z art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus, ponieważ postanowienie to nie przewiduje żadnego wyjątku od prawa dostępu do dokumentów, który miałby na celu ochronę celów dochodzenia innego niż karne lub dyscyplinarne, nie może zostać uwzględniony.
- 100 W związku z tym zarzut drugi należy oddalić.
- 101 Ponieważ zarzuty czwarty i drugi zostały oddalone, należy stwierdzić, że skarżąca nie wykazała, iż w niniejszym przypadku Komisja popełniła błąd, odmawiając ujawnienia spornych badań ze względu na ochronę celu dochodzenia. Powód ten, który sam w sobie mógł uzasadniać odmowę przekazania skarżącej przez Komisję nieprzekazanej części spornych badań, zatem nie ma potrzeby badania, czy Komisja popełniła błąd poprzez uznanie, że mogła również odmówić tego ujawnienia w celu ochrony procesu podejmowania decyzji, jak podnosi skarżąca w ramach zarzutu piątego. Należy natomiast zbadać argumenty podniesione przez nią w ramach zarzutu szóstego, w myśl których ujawnienie spornych badań było w każdym razie uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.
- W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 in fine i art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie żądanych dokumentów
- 102 Skarżąca przypomina, że wyjątki od prawa dostępu do dokumentów należy interpretować zgodnie z zasadami ustanowionymi w art. 1 TUE, na mocy którego obywatele powinni otrzymać możliwie jak najszerszy dostęp do dokumentów instytucji. Skarżąca podnosi ponadto, że wobec tego Komisja nie może odmówić dostępu do danego dokumentu w celu ochrony interesu objętego jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, jeżeli, po pierwsze, nie sprawdziła, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie tego dokumentu, po drugie, nie wyważyła różnych wchodzących w grę interesów, i po trzecie, nie uzasadniła szczegółowo tej odmowy, czego zdaniem skarżącej Komisja w zaskarżonej decyzji nie zrobiła.
- 103 Skarżąca dodaje, że w interesie obywateli europejskich leży wiedza o tym, czy i w jakim stopniu ustawodawstwo Unii dotyczące środowiska jest przestrzegane na poziomie krajowym, aby mogli oni w razie potrzeby nalegać, aby było ono skutecznie stosowane, w oparciu o jego pierwszeństwo i jego bezpośrednią skuteczność, przez sądy krajowe, a po drugie, żądać dostosowania ustawodawstwa krajowego do prawa Unii. Ponadto przejrzystość zwiększyłaby zainteresowanie obywateli polityką instytucji i poziom ich uczestnictwa, co z kolei wzmocniłoby demokratyczny charakter Unii i przyczyniło się do ochrony zasad otwartości i przejrzystości wpisanych do art. 1 TUE i art. 11 TUE oraz art. 15 TFUE.
- 104 Komisja nie zgadza się z zarzutami skarżącej.
- 105 Należy wskazać, że możliwość uzyskania przez obywateli odpowiednich informacji dotyczących środowiska i rzeczywiste możliwości udziału w podejmowaniu decyzji w dziedzinie środowiska odgrywają zasadniczą rolę w społeczeństwie demokratycznym. Jak bowiem zostało wskazane w preambule do konwencji z Aarhus, ułatwiony dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji poprawia jakość i wykonanie decyzji, przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska, daje społeczeństwu możliwość zgłaszania swych poglądów, a władzy publicznej możliwość ich należytego uwzględnienia.

- 106 Prawo społeczeństwa do otrzymywania informacji jest wyrazem zasady przejrzystości, którą wdrażają wszystkie przepisy rozporządzenia nr 1049/2001, co wynika z motywu 2 tego rozporządzenia, zgodnie z którym przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja działa w sposób bardziej zgodny z prawem, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli i przyczynia się do umacniania zasad demokracji.
- 107 Niemniej jednak z orzecznictwa wynika, że nadrzędny interes publiczny, o którym mowa w art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001, mogący uzasadniać ujawnienie dokumentu naruszającego ochronę postępowań sądowych, musi w zasadzie różnić się od wspomnianych wyżej zasad będących podstawą tego rozporządzenia (ww. w pkt 52 wyrok w sprawie API przeciwko Komisji, pkt 97).
- 108 Oczywiście fakt, że strona występująca z wnioskiem o udzielenie dostępu nie powołuje się, jak to ma miejsce w niniejszym przypadku, na żaden interes publiczny inny od wyżej wspomnianych zasad, nie oznacza automatycznie, że wyważenie istniejących interesów nie jest konieczne. Przywołanie tych samych zasad może bowiem, w świetle szczególnych okoliczności danego przypadku, mieć tak wymowne znaczenie, że wykracza poza potrzebę ochrony spornych dokumentów (ww. w pkt 52 wyrok w sprawie API przeciwko Komisji, pkt 97).
- 109 Taka sytuacja nie miała jednak miejsca w niniejszym przypadku. Skarżąca nie podnosi bowiem żadnego argumentu, który wykazywałby, że w odniesieniu do spornych badań przywołanie tych zasad ma, w świetle szczególnych okoliczności tego przypadku, szczególnie wymowne znaczenie. Skarżąca poprzestała na przywołaniu twierdzeń ogólnych bez związku ze szczególnymi okolicznościami niniejszego przypadku, a mianowicie że obywatele mają prawo być poinformowani o stopniu przestrzegania przez państwa członkowskie prawa Unii dotyczącego środowiska, jak również uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji. Ogólne twierdzenia nie mogą bowiem pozwolić na ustalenie, że zasada przejrzystości ma w danym przypadku szczególnie wymowne znaczenie, które przewyższa powody uzasadniające odmowę ujawnienia żądanych dokumentów (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 158).
- 110 Rozpatrywany zarzut należy zatem oddalić.

W przedmiocie drugiej grupy zarzutów

- 111 Należy przede wszystkim zbadać łącznie zarzuty pierwszy i siódmy, dotyczące w istocie naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001, jak również art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus ze względu na niezgodne z prawem przedłużenie przez Komisję terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający, a następnie zarzut trzeci, dotyczący obowiązku aktywnego rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska, który wynika z art. 5 ust. 3–7 konwencji z Aarhus i z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1367/2006.
- W przedmiocie zarzutów pierwszego i siódmego, dotyczących w istocie naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001, jak również art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus ze względu na niezgodne z prawem przedłużenie przez Komisję terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający, co zdaniem skarżącej stanowi stałą praktykę Komisji, której należy ukrócić.
- 112 Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„Wniosek potwierdzający jest rozpatrywany bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji takiego wniosku instytucja udziela dostępu do żadanego dokumentu i zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja informuje

wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 [WE] i art. 195 [WE]”.

113 Zgodnie z art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia:

„W przypadkach wyjątkowych, na przykład w przypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, termin podany w ust. 1 może zostać przedłużony o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem, że wnioskodawca zostanie powiadomiony z wyprzedzeniem i z podaniem szczegółowych powodów”.

114 Skarżąca podnosi, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem tych przepisów. Wniosek potwierdzający nie dotyczył bowiem bardzo długiego dokumentu ani bardzo dużej liczby dokumentów i nie miał wyjątkowego charakteru. Jednak nawet gdyby tak było, termin udzielenia odpowiedzi na ten wniosek mógł zostać przedłużony tylko o 15 dni roboczych. Zgodnie z orzecznictwem termin ten ma charakter wiążący. Tymczasem Komisja wydała zaskarżoną decyzję ponad pięć miesięcy po upływie tego terminu.

115 Komisja przyznaje, że przekroczyła termin udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający, ale podnosi, że przekroczenie to zgodnie z orzecznictwem nie powoduje niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

116 Na rozprawie skarżąca przyznała, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż przekroczenie terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający nie powoduje nieważności z prawem decyzji wydanej w odniesieniu do tego wniosku przez instytucję, do której jest on skierowany. Postanowił jednak podtrzymać rozpatrywane niniejszym zarzuty, jak również argumenty przedstawione na ich poparcie, w celu ujawnienia tego, co uważa za stosowaną wobec siebie stałą praktykę Komisji polegającą na systematycznym naruszaniu wiążących terminów na udzielanie odpowiedzi.

117 W tym względzie należy wskazać, że termin przewidziany w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 ma charakter wiążący i nie może być przedłużany w innych przypadkach niż te przewidziane w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 bez pozbawienia tego przepisu wszelkiej skuteczności ze względu na to, iż wnioskodawca nie wiedziałby dokładnie, począwszy od jakiej daty może wszcząć postępowanie sądowe lub wnieść skargę do rzecznika praw obywatelskich, o których to środkach jest mowa w art. 8 ust. 3 przytoczonego rozporządzenia (zob. wyrok Sądu z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08 Ryanair przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5723, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak podnosi skarżąca, nawet jeżeli spełnione są przesłanki przewidziane w art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, termin ten może zostać przedłużony tylko o 15 dni roboczych.

118 Jednak, jak sama skarżąca przyznaje, upływ terminu przewidzianego w art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 sam w sobie nie powoduje pozbawienia Komisji właściwości do wydania wyraźnej decyzji (wyroki Sądu: z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 56; ww. w pkt 117 wyrok w sprawie Ryanair przeciwko Komisji, pkt 50).

119 Gdyby bowiem ustawodawca chciał, by milczenie instytucji miało taki skutek, uczyniłby stosowną wzmiankę we właściwych przepisach. W zakresie dostępu do dokumentów ustawodawca przewidział konsekwencje przekroczenia terminu określonego w art. 8 ust. 1–2 rozporządzenia nr 1049/2001, stanowiąc w art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia, iż jego naruszenie przez instytucję otwiera możliwość skierowania sprawy na drogę sądową. W tych okolicznościach skutki, jakie skarżąca pragnie przypisać przekroczeniu przez Komisję terminu określonego w art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001, należy uznać za nieproporcjonalne. Żadna zasada prawna nie powoduje utraty przez organ administracji jego właściwości do udzielenia odpowiedzi na wniosek strony nawet po przekroczeniu

wyznaczonego w tym celu terminu. Mechanizm dorozumianej decyzji odmownej został ustanowiony w celu uniknięcia ryzyka, iż organ administracji postanowi w ogóle nie ustosunkowywać się do wniosku o udostępnienie dokumentów i uniknie wszelkiej kontroli sądowej, nie zaś w celu uczynienia niezgodnymi z prawem wszystkich decyzji wydanych z opóźnieniem. Wręcz przeciwnie, organ administracji zobowiązany jest co do zasady do udzielenia, choćby z opóźnieniem, uzasadnionej odpowiedzi na każdy wniosek złożony przez podmiot podlegający władztwu administracyjnemu. Tego rodzaju rozwiązanie jest zgodne z celem mechanizmu dorozumianej decyzji odmownej, który polega na tym, by pozwolić podmiotom podlegającym władztwu administracyjnemu na zaskarżenie bezczynności organu administracji w celu uzyskania od tego organu uzasadnionej odpowiedzi (ww. w pkt 118 wyrok w sprawie Co-Frutta przeciwko Komisji, pkt 57–59).

120 Należy zatem uznać, że przekroczenie terminu udzielenia odpowiedzi na wniosek potwierdzający nie ma wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

121 Ponieważ na rozprawie skarżąca sama przyznała, że twierdzenie to jest słuszne, nie ma potrzeby badania dodatkowych argumentów, które przedstawiła w replice na poparcie tezy przeciwnej.

122 Wreszcie skarżąca podnosi, że zaskarżona decyzja została wydana po upływie „terminu 15 dni określonego w art. 4 ust. 1 konwencji z Aarhus”. Przepis ten nie ustanawia jednak żadnego terminu wyznaczonego organowi, do którego został skierowany wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu, na rozpatrzenie tego wniosku. Nawet przy założeniu, że skarżąca zamierzała powołać się na niezajomość art. 4 ust. 2 tej konwencji, ustanawiającego dwa miesiące jako maksymalny termin, w którym informacje dotyczące środowiska powinny zostać przekazane wnioskującym o nie osobom w sytuacji, kiedy przekazanie to dotyczy dokumentów mających obszerny zakres lub znaczny stopień skomplikowania, przekroczenie przez Komisję tego terminu nie miałoby wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, z powodów takich samych jak przedstawione w pkt 117–119 powyżej.

123 Zarzuty pierwszy i siódmy należy zatem oddalić.

– W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia obowiązku aktywnego rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska, który wynika z art. 5 ust. 3–7 konwencji z Aarhus i z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 1367/2006

124 Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi:

„Informacje dotyczące środowiska, które mają być udostępniane i rozpowszechniane, są odpowiednio aktualizowane. Obok dokumentów wyszczególnionych w art. 12 ust. 2 i 3 oraz w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 bazy danych lub rejestry zawierają:

- a) teksty [...] przepisów prawnych [Unii], które dotyczą środowiska lub się do niego odnoszą, oraz polityki, plany i programy odnoszące się do środowiska;
- b) raporty dotyczące postępów we wdrażaniu aktów, o których mowa w lit. a), jeżeli są one opracowane lub przechowywane w formie elektronicznej przez instytucje lub organy Wspólnoty;

[...]”.

125 Artykuł 5 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze stron zapewni, że informacje dotyczące środowiska będą sukcesywnie stawały się dostępne dla społeczeństwa w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne. Informacje osiągalne w tej formie będą obejmować:

[...]

c) gdy ma to zastosowanie – wytyczne polityki, plany i programy dotyczące lub mające znaczenie dla środowiska, a także porozumienia dotyczące ochrony środowiska [...]”.

126 Artykuł 5 ust. 5 tej konwencji stanowi:

„Każda ze stron w ramach jej własnego ustawodawstwa podejmie środki w celu rozpowszechniania, inter alia:

a) ustawodawstwa i dokumentów, takich jak przygotowywane na różnych szczeblach administracji publicznej teksty strategii, wytycznych polityki, programów i planów działania mających znaczenie dla środowiska oraz sprawozdań o postępach w ich realizacji [...]”.

127 Skarżąca podnosi w istocie, że na mocy tych przepisów, jak również na mocy art. 1 ust. 2 TUE i art. 11 TUE Komisja była zobowiązana do aktywnego rozpowszechniania spornych badań.

128 W tym względzie wystarczy wskazać, że zarówno konwencja z Aarhus, jak i rozporządzenie nr 1367/06 przewidują zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji dotyczących środowiska na wniosek lub poprzez aktywne rozpowszechnianie informacji przez odnośne władze i instytucje. Ponieważ władze i instytucje mogą odmownie rozpatrzyć wniosek o dostęp do informacji, jeżeli wchodzi one w zakres stosowania określonych wyjątków, należy stwierdzić, że nie mają one obowiązku aktywnie rozpowszechniać tych informacji. W przeciwnym bowiem wypadku wspomniane wyjątki nie miałyby żadnego skutku, co w sposób oczywisty jest niezgodne z duchem i literą konwencji z Aarhus i rozporządzenia nr 1367/06.

129 Rozpatrywany zarzut należy zatem oddalić.

130 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

131 Zgodnie z art. 87 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań stron lub też z przyczyn szczególnych Sąd może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty.

132 W niniejszym przypadku Komisja w toku postępowania udzieliła dostępu do znacznej części dokumentów żądanych przez skarżącą we wniosku potwierdzającym, do których odmowa dostępu spowodowała wniesienie skargi w niniejszej sprawie. Ze względu na te szczególne okoliczności należy postanowić, że strony poniosą własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **ClientEarth i Komisja Europejska ponoszą własne koszty.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 września 2013 r.

Podpisy