

Dostęp do informacji o środowisku w sprawach z zakresu zmian klimatu w świetle orzecznictwa unijnego



Kamila Sobieraj

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Zarządzania Środowiskiem na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie. Specjalizuje się w gospodarczym prawie ochrony środowiska.

✉ kamilasobieraj@wp.pl

Access to Information about the Environment with Regard to Cases Concerning Climate Change in Light of the European Union Courts Jurisdiction

The purpose of the article is to evaluate the critique around the refusal of access to information with regard to cases concerning climate change by the Tribunal of Justice and Court. Is the way of the interpretation of refusal premises and the range of entitled and obligated subjects followed by the Tribunal of Justice and Court favourable to the full accomplishment of the Aarhus Convention and directive 2004/4/CE, the resolution 1049/2001, the resolution 1367/2006 within climate change cases? What kind of disturbing trend (practice) may be perceived in the analysed cases and what kind of challenges may be met by EU courts with regard to the necessity of procedural environmental rights enshrinement in the context of the progressive climate protection instruments centralization process (mainly EU Emission Trading Scheme) and the spreading of climate change law range?

1. Wprowadzenie

Działania, które mają na celu ograniczanie zmian klimatu, w szczególności te zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych (głównie z zakresu energii odnawialnej, efektywności energetycznej i oszczędności energii oraz stosowania technologii wychwytywania i geologicznego

składowania dwutlenku węgla)¹, w dużej części są związane z wykorzystywaniem innowacyjnych technik i technologii, nieznanych

1 Odnośnie do początków działań UE na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, np.: K. Rietig, *Sustainable Climate Policy Integration in the European Union*, „Environmental Policy and Governance” 2013, nr 5, s. 297–299.

powszechnie, a przez to budzących nieufność społeczeństwa. Brak odpowiedniego dostępu do informacji o planowanych działaniach w obszarach „wrażliwych”, włączenia społeczeństwa w proces podejmowania decyzji odnośnie do działań (realizacji inwestycji) zmierzających do ograniczenia zmian klimatu, powoduje, że takie działania budzą często sprzeciw społeczny i stają się powodem wielu istotnych konfliktów. To z kolei skutecznie hamuje realizację działań ograniczających zmiany klimatu, w wielu przypadkach skutkuje wstrzymaniem, a nawet ostatecznym zaprzestaniem wykonania tego rodzaju przedsięwzięć². Zapewnienie proceduralnych praw środowiskowych społeczeństwu³ jest też szczególnie ważne w obszarze funkcjonowania unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)⁴. EU ETS wiąże się z pewnym transferem kompetencji regulacyjnych z władz publicznych na przedsiębiorcę prywatnego⁵. EU ETS pozwala operatorowi instalacji,

który uzyskał stosowne zezwolenie weryfikujące jego zdolność do monitorowania i raportowania emisji, kontynuować swoją działalność⁶, a nawet (poprzez zakup dodatkowych uprawnień) zwiększyć ilość emisji wprowadzanych do atmosfery, o ile nie dochodzi do przekroczenia całkowitych wielkości emisji. Co więcej, operator instalacji, jak każdy przedsiębiorca, będzie często intuicyjnie dążył do zwiększania swoich zysków i zmniejszania kosztów, poprzez szukanie i korzystanie z „luk” regulacyjnych (relokacja przemysłów zanieczyszczających środowisko lub zmiany w praktyce przemysłowej). Proceduralne prawa środowiskowe umożliwiają społeczeństwu stanie na straży dobra wspólnego⁷, jakim jest atmosfera, „wspólnego dziedzictwa ludzkości” koniecznego do utrzymania życia na Ziemi⁸, z którego korzysta podmiot prywatny. Proceduralne prawa środowiskowe mogą też mieć wpływ na zapewnienie skuteczności funkcjonowania tego systemu. Świadomość kontroli społecznej (poprzez dostęp do danych, raportów, sprawozdań i innych informacji dotyczących emisji gazów cieplarnianych) może zmotywować przedsiębiorcę do pełnego zastosowania się do wymagań stawianych przez EU ETS, aby nie narazić się na prawdopodobne sankcje karne⁹ i zyskać społeczną aprobatę.

Potencjalne korzyści, jakie mogą wynikać z efektywnego stosowania przepisów gwarantujących proceduralne prawa środowiskowe w dziedzinie zmian klimatu, są duże. Dotychczas prawa te, regulowane

2 Szerzej: M. Bednarek-Szczepańska, *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce*, „Polityka Energetyczna” 2016, t. 1, z. 1.

3 Odnośnie do proceduralnych praw środowiskowych: G. Bándi, *Right to environment. Procedural guarantees* (w:) G. Bándi (ed.), *Environmental Democracy and Law. Public Participation in Europe*, Groningen–Amsterdam 2014, s. 79–94; J. Ciechanowicz-McLean, *Udział społeczeństwa w postępowaniu w zakresie ochrony środowiska* (w:) J. Ciechanowicz-McLean, *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 378–380. Proceduralnym Prawom środowiskowym w kontekście międzynarodowym poświęconych jest też wiele artykułów zawartych w monografii naukowej J. Jedrośka, M. Bar (eds.), *Procedural Environmental Rights. Principle X in Theory and Practice*, Cambridge–Antwerp–Portland 2017.

4 Na temat prawnych aspektów związanych z funkcjonowaniem EU ETS: J.B. Skjærseth, *Linking EU climate and energy policies. Policy-making, implementation and reform*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2016, nr 16; J. Dyduch, *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013; L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2012; A. Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 221–230.

5 K. MacDonald, Z. Makuch, *Emissions trading and the Aarhus Convention. A proportionate symbiosis?* (w:) M. Peeters, K. De-

ketelaere (eds.), *EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham–Northampton 2006, s. 127.

6 N. Van Aken, *The „Emissions Trading Scheme” case law. Some new paths for a better European environmental protection?* (w:) M. Faure, M. Petters (eds.), *Climate Change and European Emission Trading. Lessons for theory and practice*, Cheltenham–Northampton 2008, s. 89.

7 A. Jaworowicz-Rudolf, *Środowisko jako dobro chronione* (w:) Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 169–178.

8 K. MacDonald, Z. Makuch, *Emissions trading and the Aarhus Convention...*, dz. cyt., s. 128.

9 W szczególności sankcje opisane w rozdziale 12 Ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 568 ze zm.

przed wszystkim na szczeblu unijnym¹⁰ przez sporządzoną w 25 czerwca 1998 r. w Aarhus Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹¹ (Konwencja z Aarhus); w zakresie dostępu do informacji o środowisku na poziomie UE przez Rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (rozporządzenie 1049/2001)¹² w zw. z Rozporządzeniem nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus do instytucji i organów Wspólnoty (Rozporządzenie 1367/2006)¹³, a w zakresie dostępu do informacji o środowisku na poziomie państw członkowskich przez Dyrektywę 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu

do informacji dotyczących środowiska i uchylająca Dyrektywę Rady 90/313/EWG¹⁴ (Dyrektywa 2003/4/WE), stały się przedmiotem analizy Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu co do zasady w dwóch obszarach związanych ze zmianami klimatu. Są to sprawy z zakresu funkcjonowania EU ETS oraz ustanowienia zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów. Dodatkowo najszersza grupa spraw rozpoznawanych przez Trybunał Sprawiedliwości lub Sąd, z zakresu proceduralnych praw środowiskowych, dotyczyła prawa dostępu do informacji o środowisku, które można uznać za filar proceduralnych praw środowiskowych, ponieważ informacja często stanowi punkt wyjścia dla możliwości skorzystania z tych praw.

Celem tego artykułu jest przedstawienie tendencji w sposobie rozstrzygania przez Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd zarzutów w zakresie odmowy udostępnienia informacji właśnie w obszarze funkcjonowania EU ETS oraz ustanowienia zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów. Czy stosowana przez sądy unijne interpretacja przesłanek odmowy i zakresu podmiotowego udostępnienia informacji sprzyja pełnej realizacji postanowień Konwencji z Aarhus (także Dyrektywy 2003/4/WE, Rozporządzenia 1049/2001 oraz Rozporządzenia 1367/2006) w sprawach zmian klimatu? Jakie niepokojące tendencje (praktyki) mogą zostać zauważone w analizowanych sprawach i jakie wyzwania mogą stanąć przed sądami unijnymi w związku z koniecznością zagwarantowania proceduralnych praw środowiskowych w kontekście postępującego procesu centralizacji instrumentów ochrony klimatu (głównie EU ETS) oraz rozszerzania się spraw z zakresu prawa zmian klimatu? Wskazanie (zdefiniowanie) tendencji w sposobie rozstrzygania przez Trybunał Sprawiedliwości lub Sąd zagadnień dotyczących udostępnienia informacji o środowisku w sprawach z zakresu zmian klimatu może być przydatne dla krajowych organów i sądów, które z takimi sprawami coraz częściej mogą się spotykać, a dla których orzeczenia unijne stanowią często wskazówkę

10 Szerzej: E. Kružňáková, *Implementation of Public Participation Principles. Experience of the EU* (w:) G. Bándi (ed.), *Environmental Democracy and Law. Public Participation in Europe*, Groningen–Amsterdam 2014, s. 142–144.

11 Dz.U 2003, nr 78 poz. 706. Weszła w życie 30 października 2001 r. Stała się częścią unijnego porządku prawnego na mocy Decyzji Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz.Urz. L 124/1 z dnia 17.05.2005.

12 Dz.Urz. UE L 145/43 z dnia 31.05.2001. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu, jak wynika z jego motywu 4 i art. 1, zapewnienie opinii publicznej jak najszerszego prawa dostępu do dokumentów instytucji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, UE:C:2010:541, pkt 69; a także z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, UE:C:2013:671, pkt 28). Zob. Wyrok Trybunału z dnia 23.11.2016 w sprawie C-673/13P, Komisja przeciwko Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe, ECLI:EU:C:2016:889, par. 52.

13 Dz.Urz. L 264/13 z dnia 25.09.2006. Rozporządzenie to ma na celu, jak przewiduje jego art. 1, zapewnienie dostępności i systematycznego rozpowszechniania informacji o środowisku będących w posiadaniu instytucji i organów Unii. Zob. też. Wyrok w sprawie C-673/13P, par. 52.

14 Dz.Urz. L 41/26 z dnia 14.02.2003. Zgodnie z art. 1 pkt a tej dyrektywy celem dyrektywy jest „Zagwarantowanie prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów (...)”.

interpretacyjną i które w praktyce w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć odwołują się do orzecznictwa unijnego. Artykuł ten zmierza zatem do włączenia się w dyskusję na temat gwarancji prawnych demokratyzacji ochrony środowiska oraz istniejących ograniczeń w tym zakresie w regulacjach z obszaru klimatyczno-energetycznego, ale też wpisuje się w szerszą dyskusję na temat jawności działania władzy publicznej.

Problematyka udostępniania informacji o środowisku (sama w sobie) była i nadal jest często i szeroko omawianym zagadnieniem, zarówno na tle regulacji prawa międzynarodowego i unijnego (głównie analiza Konwencji z Aarhus oraz Dyrektywy 2003/4/WE)¹⁵, jak i prawa polskiego¹⁶. Natomiast prawo zmian klimatu

jest nowym, ale ostatnio szybko rozwijającym się obszarem. Z tego powodu problematyka ta – z wyjątkiem szeroko omówionej w literaturze Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹⁷ (Konwencja klimatyczna)¹⁸ – dopiero zaczyna być przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki polskiej (wskazać należy na pierwszą, aczkolwiek o charakterze ogólnym, monografię Janiny Ciechanowicz-McLean *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, s. 227; oraz monografię Moniki Adamczak-Reteckiej *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody klimatyczne z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, Gdańsk 2017, ss. 239). Nie została jednak podjęta w literaturze polskiej problematyka spraw z zakresu zmian klimatu w kontekście zapewnienia proceduralnych praw środowiskowych, a należy wskazać, że problematyka ta będzie miała coraz istotniejsze znaczenie w kontekście procesu centralizacji instrumentów ochrony klimatu oraz szybkiego rozwoju obszaru prawa zmian klimatu¹⁹.

Należy też zaznaczyć, że z tematem tego artykułu związanych jest kilka kwestii pobocznych, które ze względu na ograniczone ramy tego artykułu zostaną jedynie zasygnalizowane (poprzez odesłania do odpowiedniej literatury). Punkt drugi artykułu zwięźle przedstawia akty prawa unijnego regulujące dostęp do informacji o środowisku (zarówno na płaszczyźnie UE, jak i krajowej państw członkowskich), które mają zastosowanie do spraw w dziedzinie zmian klimatu, ze szczególnym zwróceniem uwagi na relacje pomiędzy tymi aktami. W punkcie trzecim wyodrębnione zostały dwa reżimy dostępu do informacji w sprawach EU ETS: tzw. specjalny reżim prawny oraz reżim oparty na Dyrektywie 2003/4/WE oraz Rozporządze-

- 15 Szerzej na temat dostępu do informacji o środowisku w prawie międzynarodowym oraz w prawie unijnym: M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2012, s. 24; A. Habuda, *Dostęp i rozpowszechnianie informacji o środowisku* (w:) W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 238–241; A. Erechmela, *Prawo dostępu do informacji o środowisku w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1 (57); A. Haładaj, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w prawie publicznym międzynarodowym jako gwarancja procesowa prawa do środowiska* (w:) Z. Galicki, A. Gubrynowicz (red.), *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska w XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 45–54.
- 16 Szerzej na temat dostępu do informacji o środowisku w prawie polskim J. Jendrośka, *Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2004; A. Kosieradzka-Federczyk, *Informacje o środowisku* (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 32–41; A. Habuda, *Dostęp i rozpowszechnianie informacji...*, dz. cyt., s. 241–249; M. Nyka, *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska* (w:) P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemu prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 175–191; cyklicznie wydawane komentarze do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – jednym z ostatnio wydanych, np. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2017.

- 17 Dz.U. 1996, nr 53 poz. 238. Sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. Weszła w życie 21 marca 1994 r.
- 18 M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 177–283; K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatu*, Warszawa 2013, s. 153–291; A. Olecka, *Ochrona klimatu w działaniach międzynarodowych*, Warszawa 2004, s. 94–101.
- 19 Na temat relacji prawa zmian klimatu i prawa ochrony klimatu oraz szybkiego rozwoju obszaru prawa zmian klimatu: L. Karski, *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja* (w:) L. Karski, I. Grochowska (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010, s. 438–444.

niu 1049/2001 w zw. z Rozporządzeniem 1367/2006. W tym punkcie autor stara się analizować tendencje orzecznicze sądów unijnych w zakresie tych dwóch reżimów. Czy sposób interpretacji przesłanek odmowy i zakresu podmiotowego omawianego proceduralnego

zmian klimatu, w tym przede wszystkim dostępu do informacji o środowisku. Jest to Konwencja z Aarhus oraz Konwencja klimatyczna²⁰. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na „miękką” i nieprecyzyjny sposób sformułowania zobowiązań państw



W kwestii dostępu do informacji o środowisku w obszarze funkcjonowania EU ETS zostały wprowadzone dwa reżimy prawne. Pierwszy jest to tzw. specjalny reżim prawny oparty na art. 19 Dyrektywy 2003/87/WE oraz na Rozporządzeniu 389/2013. Drugi oparty został na Dyrektywie 2003/4/WE, Rozporządzeniu 1367/2006 oraz Rozporządzeniu 1049/2001.

prawa środowiskowego służy rozszerzeniu dostępu do informacji oraz sprzyja pełnej realizacji Konwencji z Aarhus, Dyrektywy 2003/4/WE oraz Rozporządzenia 1049/2001 w zw. z Rozporządzeniem 1367/2006, czy też służy ochronie tajemnicy handlowej i przemysłowej? W punkcie czwartym zwrócona została uwaga na niepokojącą praktykę Komisji przewlekania udostępniania żądanych informacji w sprawach z zakresu ustanawiania zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów. Punkt piąty stanowią wnioski i wyzwania, jakie stanąć mogą przed sądami unijnymi w związku z koniecznością zagwarantowania proceduralnych praw środowiskowych w kontekście postępującej centralizacji instrumentów ochrony klimatu oraz rozszerzania się prawa zmian klimatu.

2. Unijne regulacje prawne w zakresie dostępu do informacji o środowisku w sprawach zmian klimatu

Są dwa podstawowe akty prawa międzynarodowego, które regulują problematykę zagwarantowania proceduralnych praw środowiskowych w sprawach z zakresu

stron w treści Konwencji klimatycznej w zakresie proceduralnych praw środowiskowych²¹. Wskazuje się na treść art. 4 ust. 1 litera (i) oraz art. 6 Konwencji klimatycznej. Co więcej, zgodnie z wyraźnymi wymaganiami tych przepisów zobowiązania te mają być rozważone w kontekście „wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności” państw stron. Zwrot ten wyraźnie wskazuje, że nienależyte zapewnienie proceduralnych praw środowiskowych może zostać usprawiedliwione brakiem „zdolności” państwa do zapewnienia tych praw. Ponadto przedmiotowe zobowiązania mają być zapewnione zgodnie z krajowymi regulacjami prawa państw-stron²². Dodatkowo Marjan Peeters

20 Szerzej: J. Jendroška, *Public Participation and Information in Emissions Trading Directive*, „Environmental Law Network International Review” 2004, nr 1, s. 7–9; M. Peeters, S. Nöbreg, *Climate Change-related Aarhus Conflicts. How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law?*, „Review of European Community & International Law” 2014, nr 23(3), s. 354–358.

21 J. Jendroška, *Public Participation and Information...*, s. 7.

22 Tamże.

oraz Sandra Nóbreg wskazują na znacznie mniejszą możliwość monitorowania wypełniania zobowiązań nałożonych na państwa-strony przez Konwencję klimatyczną w porównaniu do zobowiązań w zakresie zapewnienia proceduralnych praw środowiskowych regulowanych przez Konwencję z Aarhus²³, na podstawie której powołany został Komitet zgodności, do którego nawet osoby indywidualne i organizacje pozarządowe mogą przysłać komunikaty²⁴. Co więcej, Konwencja z Aarhus, poza dostępem do informacji o środowisku i udziałem społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji, reguluje też prawo do sądu, które może być wykorzystane w przypadku naruszenia tych dwóch praw.

Jerzy Jendrośka podkreśla zaś, że tego stanu rzeczy nie zmienił Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r.²⁵ Jego art. 10 lit. (e) równie enigmatycznie wymaga, aby państwa podejmowały na poziomie krajowym działania zwiększające świadomość społeczną oraz ułatwiające dostęp społeczeństwa do informacji o zmianach klimatu²⁶.

Ze względu na „miękki” i nieprecyzyjny sposób sformułowania zobowiązań państw stron w treści Konwencji klimatycznej oraz Protokołu z Kioto w zakresie proceduralnych praw środowiskowych, należy uznać, że to Konwencja z Aarhus jest tym aktem prawa, który odgrywa zdecydowanie ważniejszą rolę w zakresie zapewnienia tych praw w sprawach zmian klimatu²⁷. Konwencja z Aarhus została nie tylko podpisana i ratyfikowana przez państwa członkowskie UE, ale została też zawarta przez (ówczesną) Wspólnotę Europejską w drodze wydania powołanej już wyżej decyzji Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. Stanowi zatem część unijnego porządku prawnego

(tzw. umowę mieszaną²⁸). Celem wykonania Konwencji z Aarhus prawodawca unijny przyjął przede wszystkim Dyrektywę 2003/4/WE²⁹, wprowadzając ogólny system regulacji zmierzający do zagwarantowania każdej osobie fizycznej lub prawnej dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania interesu przez tę osobę³⁰, a także Rozporządzenie 1367/2006 (regulujące kwestie dostępu do informacji o środowisku od organów i instytucji UE)³¹.

Pomimo że zasadniczo problematyka dostępu do informacji o środowisku na gruncie prawa unijnego została uregulowana w Konwencji z Aarhus, Dyrektywie 2003/4/WE, a także Rozporządzeniu 1367/2006 oraz Rozporządzeniu 1049/2001, wiele aktów prawa unijnego odnoszących się do konkretnego sektora zawiera też przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku. Regulacje te można zaszeregować do jednej z dwóch grup: przepisy odwołujące się do Dyrektywy 2003/4/WE (ew. Rozporządzenia 1367/2006 oraz Rozporządzenia 1049/2001), przez co do danego obszaru stosowane są ogólne regulacje dotyczące dostępu do informacji zawarte w Dyrektywie 2003/4/WE (ew. Rozporządzeniu 1367/2006 oraz Rozporządzeniu 1049/2001); albo przepisy stanowiące *lex specialis* do postanowień Dyrektywy 2003/4/WE (ew. Rozporządzenia 1367/2006 oraz Rozporządzenia 1049/2001).

3. Dostęp do informacji w obszarze funkcjonowania EU ETS w świetle orzecznictwa unijnego

Kwestia dostępu do informacji w obszarze funkcjonowania EU ETS została natomiast uregulowana w „mieszany” (podwójny) sposób, co też znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie unijnym (np.

23 M. Peeters, S. Nóbreg, *Climate Change-related Aarhus Conflicts...*, dz. cyt., s. 355.

24 Szerzej: J. Jendrośka, *Aarhus Convention Compliance Committee. Orgins, Status and Activities*, „Journal for European Environmental and Planning Law” 2011, nr 8(4), s. 30.

25 Dz.U. 2005, nr 203 poz. 1684. Wszedł w życie 16 lutego 2005 r.

26 J. Jendrośka, *Public Participation and Information...*, dz. cyt., s. 8.

27 M. Peeters, S. Nóbreg, *Climate Change-related Aarhus Conflicts...*, dz. cyt., s. 355.

28 M. Hedemann-Robinson, *EU Enforcement of International Environmental Agreements. The Role of European Commission*, „European Energy and Environmental Law Review” 2012, nr 21(1), s. 6–7.

29 Motyw nr 5 Dyrektywy 2003/4/WE.

30 Par. 36 Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22.12.2010 w sprawie C-524/09 Ville de Lyon przeciwko Caisse des dépôts et consignation, ECLI:EU:C:2010:822.

31 W szczególności motyw nr 3, a także art. 1 Rozporządzenia 1376/2006/WE.

sprawa C-524/09). A mianowicie Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca Dyrektywę Rady 96/61/WE (dyrektywa 2003/87/WE) wprowadza w ramach EU ETS

informacje dotyczące projektów, w których dane państwo członkowskie uczestniczy lub do których upoważnia podmioty publiczne lub prywatne, oraz sprzedażania dotyczące emisji wymagane na podstawie pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych i znajdujące się w posiadaniu właściwego organu)³⁴. Odnosnie



W tzw. reżimie specjalnym zauważyć można ścisłą interpretację postanowień na rzecz zachowania tajemnicy handlowej w związku z żądaniem dostępu do informacji o środowisku, zaś wyjątki od dania pierwszeństwa tajemnicy handlowej interpretowane są wąsko, co często skutkuje ograniczeniami dostępu do informacji o środowisku, w szczególności w przypadku podmiotów prywatnych.

dwa reżimy dostępu do informacji³². Pierwszy z reżimów jest to tzw. specjalny (odrębny od Dyrektywy 2003/4/WE) reżim prawny oparty na art. 19 Dyrektywy 2003/87/WE oraz na wydanym na jego podstawie rozporządzeniu wykonawczym³³ (dotyczy głównie wydania, posiadania, przenoszenia oraz anulowania przydziałów). Drugi z reżimów oparty został na Dyrektywie 2003/4/WE, Rozporządzeniu 1367/2006 oraz Rozporządzeniu 1049/2001 i ma zastosowanie do działań wymienionych w art. 17 Dyrektywy 2003/87 (decyzje odnoszące się do rozdzielania przydziałów,

do działań regulowanych przez tzw. reżim specjalny zauważyć można ścisłą interpretację postanowień na rzecz zachowania tajemnicy handlowej w związku z żądaniem dostępu do informacji, a wyjątki od dania pierwszeństwa tajemnicy handlowej interpretowane są wąsko, co często skutkuje ograniczeniami dostępu do informacji podmiotom prywatnym (C-524/09 oraz T-317/12³⁵). Odnosnie do reżimu opartego na Dyrektywie 2003/4/WE, widoczna jest interpretacja na rzecz poszerzenia dostępu do informacji o środowisku (C-204/09 oraz C-60/15P).

32 Kwesta podwójnego reżimu dostępu do informacji w Dyrektywie 2003/87/WE została zasygnalizowana już przez J. Jendrośkę, *Public Participation and Information...*, dz. cyt., s. 8.

33 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające rozporządzenia Komisji (UE) nr 920/2010 i nr 1193/2011, Dz.Urz. UE L 122/1 z 4.05.2013.

3.1. Dostęp do informacji oparty na tzw. specjalnym reżimie prawnym

Przedmiotem sprawy C-524/09 była odmowa udzielenia miastu Lyon informacji dotyczących przecho-

34 Zmiany Dyrektywy 2003/87/WE nie przewidują zmian w tym zakresie.

35 Wyrok Sądu z 18.09.2014 w sprawie T-317/12, *Holcim (Romania) przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2014:782.

wywanych przez administratora rejestru krajowego danych w zakresie transakcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych sprzedanych w 2005 r. przez niektórych operatorów (m.in. dotyczących ilości sprzedanych uprawnień do emisji, identyfikacji kupującego).

Przywołując motyw 13 i art. 17 Dyrektywy 2003/87/WE, które przewidują dostęp do informacji zgodnie z przepisami Dyrektywy 2003/4/WE, Rzecznik Generalny (sporządzający opinię do tej sprawy) stwierdził, że „już prawodawca UE wyszedł z założenia, że przynajmniej niektóre informacje o uprawnieniach do emisji są informacjami o środowisku. Wobec tego w szczególności przydział uprawnień do emisji jest informacją o środowisku”³⁶. Rzecznik Generalny przeprowadził też analizę tego, czy dane dotyczące transakcji handlu uprawnieniami do emisji należy uznać za „informacje o środowisku” oraz „informacje dotyczące emisji do środowiska”.

Rzecznik Generalny zastosował szeroką interpretację art. 2 pkt 1 lit. (b) Dyrektywy 2003/4/WE³⁷, uznając informacje na temat handlu uprawnieniami do emisji za informacje na temat czynników, które prawdopodobnie wywierają wpływ na atmosferę, jako jeden z elementów środowiska w rozumieniu lit. (a)³⁸ tego

przepisu³⁹. Rzecznik podkreślił, że art. 2 pkt 1 lit. (b) Dyrektywy 2003/4/WE wymaga jedynie spełnienia przesłanki możliwego wpływu, a z reguły przeniesienie uprawnień do emisji prowadzi do tego, że sprzedający powoduje mniej emisji niż przewidziano w momencie przydziału, podczas gdy kupujący może zwiększyć swoje emisje⁴⁰. Sam zakup dodatkowych uprawnień do emisji daje kupującemu potencjalną możliwość zwiększenia ilości emisji i to stanowi czynnik, który wpływa lub może wpłynąć na elementy środowiska.

W sprawie C-524/09 Rzecznik Generalny oparł swoje rozważania na indywidualnej możliwości emitowania gazów cieplarnianych przez instalację. W międzynarodowej literaturze przypomina się jednak, że transfer (sprzedaż) uprawnień do emisji nie zmienia całkowitej ilości uprawnień do emisji⁴¹. Wpływ na środowisko takiej transakcji (globalnie – z punktu widzenia wpływu na zmiany klimatu) jest ten sam (inaczej może być z punktu widzenia lokalnych emisji)⁴². Z drugiej jednak strony wskazać należy na utartą w orzecznictwie unijnym zasadę, że pojęciom „emisji do środowiska” i „informacji dotyczących emisji do środowiska”, o których mowa w art. 4 ust. 2 Dyrektywy 2003/4 oraz w art. 2 ust. 3 lit. (b) Konwencji z Aarhus, należy nadać szeroki zakres celem zapewnienia szerokiego dostępu do informacji o środowisku⁴³.

36 Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 14.10.2010 w sprawie C-524/09, *Ville de Lyon przeciwko Caisse des dépôts et consignations*, ECLI:EU:C:2010:613, par. 35.

37 W myśl art. 2 ust. 1 lit. b Dyrektywy 2003/4/WE „Informacje o środowisku” oznaczają „informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące (...) czynników, takich jak substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a”.

38 W myśl art. 2 ust. 1 lit. a Dyrektywy 2003/4/WE „Informacje o środowisku” oznaczają „informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie

zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami (...)”.

39 Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott z dnia 14.10.2010, par. 33.

40 Tamże, par. 37.

41 M. Peeters, S. Nóbreg, *Climate Change-related Aarhus Conflicts...*, dz. cyt., s. 359.

42 K.E. Makuch, *Regulating Environmental Information and Environmental Data* (w:) K.E. Makuch, R. Pereira (eds.), *Environmental and Energy Law*, Oxford 2012, s. 506–530, a w szczególności punkt „EU Emission Trading Scheme Regime: Synergies with the Aarhus Convention”.

43 Wyrok Trybunału z dnia 21.09.2010 Królestwo Szwecji przeciwko Association de la presse internationale ASBL (API) i Komisji Europejskiej (C-514/07 P), Association de la presse internationale ASBL (API) przeciwko Komisji Europejskiej (C-528/07 P) i Komisja Europejska przeciwko Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07 P), ECLI:EU:C:2010:541, a także Wyrok Trybunału z dnia

W sprawie C-524/9 Rzecznik Generalny uznał jednak, że co prawda handel uprawnieniami do emisji ma związek z emisjami do środowiska, gdyż te uprawnienia pozwalają ich posiadaczom na uwalnianie substancji do środowiska⁴⁴, jednak danych dotyczących transakcji handlu uprawnieniami do emisji nie można zakwalifikować jako „informacji o emisjach do środowiska”, ponieważ handel uprawnieniami do emisji ma miejsce, zanim substancje zostaną uwolnione. W niniejszej sprawie nie mamy zatem do czynienia z „informacją o emisjach do środowiska” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. (b) Dyrektywy 2003/4, co do których nie można podnieść zarzutu „poufności informacji handlowych lub przemysłowych”⁴⁵. Z tą interpretacją należy się zgodzić również w kontekście art. 3 pkt b) Dyrektywy 2003/87/WE, zgodnie z którym „emisje” oznaczają uwolnienie gazów.

Rozpoznając sprawę C-524/09, Trybunał Sprawiedliwości niestety nie skorzystał z okazji, aby wyjaśnić kwestię, które informacje związane z obszarem funkcjonowania EU ETS są „informacjami o środowisku” w rozumieniu Konwencji z Aarhus oraz Dyrektywy 2003/4/WE (czy tylko te wyraźnie wymienione w art. 17 Dyrektywy 2003/87/WE; jeśli tak, jak się to ma do utrwalonej w orzecznictwie zasady o konieczności szerokiej interpretacji pojęcia „informacji o środowisku”⁴⁶). Trybunał Sprawiedliwości pozostawił zatem w tej sprawie pewien stopień niejasności. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jedynie, że prawodawca UE nie zamierzał poddać wniosku dotyczącego danych transakcyjnych w dziedzinie uprawnień do emisji ogólnym przepisom Dyrektywy 2003/4/WE, lecz że przeciwnie, w odniesieniu do tych danych usta-

nowił szczególny (odrębny) i wyczerpujący system ich publicznego udostępniania, jak również ich poufności (tj. na podstawie art. 19 ust. 3 Dyrektywy 2003/87 oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia)⁴⁷. Natomiast według tego specjalnego reżimu dane o transakcjach zostały uznane za poufne w odniesieniu do wszelkich innych celów niż wypełnienie wymogów rozporządzenia wykonawczego. Informacje te nie mogą być wykorzystywane bez uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku inaczej niż do obsługi i utrzymania tych rejestrów.

Podobnie przedmiotem sprawy T-317/12 (od której odwołanie zostało oddalone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r.⁴⁸) była odmowa przez Komisję ujawnienia podmiotowi prywatnemu (spółce) danych dotyczących transferu (umiejscowienia) uprawnień do emisji rzekomo skradzionych (tj. podania do wiadomości tożsamości beneficjentów rachunków w niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty, na których pojawiły się rzekomo skradzione uprawnienia), tak aby pozwolić wnioskującemu na odzyskanie przypuszczalnie skradzionych uprawnień. W tej sprawie Sąd wskazał, że chodzi tu o dane transakcyjne przechowywane w rejestrach i niezależnym dzienniku Wspólnoty, dla których, w zakresie poufności i udostępniania, ustanowiony został odrębny (od Dyrektywy 2003/4/WE) reżim prawny oparty na Dyrektywie 2003/87/WE oraz wówczas obowiązującym Rozporządzeniu nr 2216/2004⁴⁹ (obecnie Rozporządzenie Komisji nr 389/2013 z dnia 2 maja 2013 r. ustanawiające rejestr Unii zgodnie z Dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Decyzjami nr 280/2004/WE i nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylające Rozporządzenia Komisji [UE] nr 920/2010 i nr 1193/2011⁵⁰). Zgodnie

17.10.2013 w sprawie C-280/11, Rada Unii Europejskiej przeciwko Access Info Europe, ECLI:EU:C:2013:671.

44 Opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott przedstawiona w dniu 14.10.2010, par. 70.

45 Tamże, par. 74.

46 Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące doświadczeń związanych ze stosowaniem Dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, Bruksela, dnia 17.12.2012, COM(2012) 774 final, s. 6; np. wyrok Trybunału z dnia 16.12.2010 w sprawie C-266/09, Stichting Natuur en Milieu i inni przeciwko College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

47 C-524/09, par. 40.

48 Wyrok Trybunału z dnia 7.04.2016 w sprawie C-556/14 P, Holcim (Romania) SA przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2016:207.

49 Rozporządzenie Komisji WE nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE L 386/1 z dnia 29.12.2004 (nieobowiązujący).

50 Dz.Urz. L 122/1 z dnia 3.05.2013.

z art. 10 ust. 1 Rozporządzenia nr 2216/2004 (obecnie art. 110 ust. 1 Rozporządzenia 389/2013) wszystkie informacje – w tym stan posiadania rachunków, zrealizowane transakcje – uważa się za poufne. W ust. 2 art. 10 (obecnie ust. 2 art. 110) powołanych wyżej aktów prawnych wyliczone zostały organy i instytucje, które mogą złożyć wniosek o udostępnienie danych gromadzonych w rejestrach, jeżeli wnioski takie są uzasadnione i niezbędne do celów przeprowadzenia śledztwa, wykrycia i ścigania oszustw, prania pieniędzy, finansowania terroryzmu lub poważnych przestępstw lub dla działań administracji podatkowej lub organów ścigania (przy czym treść art. 110 ust. 2 Rozporządzenia 389/2013 została poszerzona i doprecyzowana w porównaniu do art. 10 ust. 2 Rozporządzenia nr 2216/2004).

W sprawie T-317/12 Sąd zastosował ścisłą interpretację wyjątków od zapewnienia ochrony tajemnicy handlowej, w tym ograniczył krąg podmiotów, którym w drodze wyjątku takie dane mogą zostać udostępnione. Zdaniem Sądu spółka handlowa w żadnym przypadku nie była uprawniona do żądania od Komisji przedmiotowych danych. Sąd wyinterpretował *a contrario* z treści ust. 2b art. 10 Rozporządzenia nr 2216/2004 (obecnie art. 110 ust. 4 Rozporządzenia 389/2013) (w myśl którego podmiot otrzymujący dane „gwarantuje, że nie zostaną one celowo lub przypadkowo udostępnione osobom niezwiązanym z celem zastosowania tych danych. Przepis ten nie wyklucza możliwości udostępnienia tych danych przez podmioty innym podmiotom wymienionym w ust. 2, jeżeli jest to niezbędne dla celów określonych we wniosku przedłożonym zgodnie z ust. 2a”), że ust. 2b nie zabrania, aby podmiot, który uzyskał informacje na podstawie ust. 2a art. 10 Rozporządzenia nr 2216/2004, mógł z kolei ujawnić je osobom fizycznym lub prawnym, których bezpośrednio dotyczą wskazane we wniosku kwestie karne lub podatkowe⁵¹. Według Sądu, skoro art. 10 ust. 2b zdanie pierwsze nakazuje podmiotom otrzymującym dane zagwarantować, że nie zostaną one celowo lub przypadkowo udostępnione osobom niezwiązanym z celem zastosowania tych danych, to „należy stąd wywnioskować *a contrario*, że osoby «związane z zastosowaniem danych», o których mowa

we wniosku przedstawionym na podstawie ust. 2a art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004, mogą uzyskiwać te dane od podmiotów, które wystąpiły z rzeczoną wnioskiem”⁵². Nawet jeżeli przyjmiemy taką interpretację tego przepisu, to trudno uznać, że interes (prawo dostępu do informacji „pośrednio” poprzez właściwe organy krajowe) osoby fizycznej lub prawnej jest należycie gwarantowany. Po pierwsze ust. 2 art. 10 Rozporządzenia nr 2216/2004 (obecnie art. 110 ust. 2 Rozporządzenia 389/2013) jedynie przewiduje możliwość dostarczenia właściwym organom lub instytucjom wymienionym w tym ustępie danych przechowywanych w rejestrze (nie ma takiego obowiązku). Po drugie nie ma też możliwości wymuszenia (obowiązku), aby właściwy organ lub instytucja krajowa złożyły wniosek o udostępnienie takich danych, a także aby po ewentualnym otrzymaniu żądanych danych udostępniły je osobie fizycznej i prawnej.

Jeżeli (hipotetycznie) za Rzecznikiem Generalnym (sporządzającym opinię w sprawie C-524/09) uznalibyśmy, że dane transakcyjne uprawnień do emisji są „informacjami o środowisku” w znaczeniu Konwencji z Aarhus (czego nie rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości), należałoby się zastanowić nad zgodnością z Konwencją z Aarhus ustanowienia przez prawodawcę unijnego dwóch reżimów w zakresie zasad upubliczniania oraz poufności informacji związanych z funkcjonowaniem EU ETS. Przypomnieć należy, że w myśl orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości umowy międzynarodowe zawarte przez UE (np. Konwencja z Aarhus) mają pierwszeństwo przed przepisami prawa wtórnego UE⁵³, przepisy prawa wtórnego UE należy interpretować w świetle międzynarodowych zobowiązań UE.

52 T-317/12, par. 154.

53 Wyrok Trybunału z dnia 10.09.1996 w sprawie C061/94, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, ECLI:EU:C:1996:313, pkt 52; Wyrok Trybunału z dnia 1.04.2004 w sprawie C-286/02, Bellio F.lli Srl przeciwko Prefettura di Treviso, ECLI:EU:C:2004:212, pkt 33; Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 10.01.2006 w sprawie C-344/04, The Queen, na wniosek International Air Transport Association i European Low Fares Airline Association przeciwko Department for Transport, ECLI:EU:C:2006:10, par. 35.

51 T-317/12, par. 111

3.2. Dostęp do informacji o środowisku w sprawach EU ETS oparty na Dyrektywie 2003/4/WE, Rozporządzeniu 1049/2001 oraz Rozporządzeniu 1367/2006

W Konwencji z Aarhus oraz w Dyrektywie 2003/4/WE wyraźnie zaznacza się, że „informacje o emisji do środowiska” (art. 4 ust. 2 akapit 2 Dyrektywy 2003/4/WE) lub „informacje o wprowadzanych zanieczyszczeniach mające znaczenie dla ochrony środowiska” (art. 4 ust. 4 lit. (d) Konwencji z Aarhus) są informacjami o środowisku, a ponadto że te informacje podlegają ujawnieniu, nawet jeżeli zostały objęte tajemnicą handlową lub przemysłową. W stosunku natomiast do „pozostałych” informacji o środowisku zarówno Konwencja z Aarhus, jak i Dyrektywa 2003/4/WE przewidują możliwość odmowy dostępu do informacji na podstawie analizy, w konkretnym przypadku, enumeratywnie wymienionych przesłanek uprawniających do tej odmowy⁵⁴. Oba te akty przewidują przesłankę odmowy udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ m.in. na odpowiednio: „poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe” (art. 4 ust. 4 lit. [a] Konwencji z Aarhus) lub „poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana” (art. 4 ust. 2 lit. [a] Dyrektywy 2003/4/WE).

Również przedmiotem sprawy C-60/15P⁵⁵ była odmowa przez Komisję dostępu do informacji o środowisku, tym razem odmowa pełnego dostępu do wykazu przekazanego Komisji przez Republikę Federalną Niemiec w ramach postępowania przewidzianego w art. 15 ust. 1 Decyzji Komisji 2011/278/WE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej UE na mocy art. 10a Dyrektywy 2003/87/WE. Podstawą odmowy, wskazaną przez Komisję, był przepis art. 4 ust. 3 akapit 1 Rozporządzenia 1049/2001 („jeśli ujawnienie takiego doku-

mentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”⁵⁶).

Należy zaznaczyć, że Rozporządzenie nr 1049/2001 dotyczy wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności UE, a nie tylko w dziedzinie ochrony środowiska, przy czym w obszarze ochrony środowiska obowiązują dodatkowo przepisy szczególne (Rozporządzenie 1367/2006)⁵⁷. Istotny wymiar tej sprawy polega na tym, że możemy na podstawie jej analizy wysunąć wnioski, iż informacje (dane, dokumenty) dotyczące środowiska należy traktować inaczej niż dane (dokumenty) z innych obszarów działalności (wykonywania kompetencji) Komisji. Obowiązek dostępu do dokumentów dotyczących ochrony środowiska ma szczególny wymiar, w szczególności należy go interpretować w kontekście postanowień Konwencji z Aarhus, na rzecz dostępu do informacji o środowisku.

W sprawie C-60/15P wyłoniła się też pośrednio kwestia relacji przesłanki odmowy dostępu do informacji o środowisku zawartej art. 4 ust. 4 lit. (a) Konwencji z Aarhus („poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe”) w stosunku do art. 4 ust. 2 lit. (a) Dyrektywy 2003/4 („poufność działań [obrad] organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana”), a także w stosunku do art. 4 ust. 3 akapit 1 Rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 („naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”). Przyczyną odmowy w treści przedmiotowej przesłanki ujętej w Konwencji z Aarhus oraz Dyrektywie 2003/4/WE

54 Art. 4 ust. 1 lit. a–h dyrektywy 2003/4/WE oraz art. 4 ust. 3 i 4 Konwencji z Aarhus.

55 Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 13.07.2017 w sprawie C-60/15P, Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:540.

56 Szeroko na temat pojęcia interesu publicznego w prawie UE: P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 80–158.

57 Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dz.Urz. L 264/13 z dnia 25.09.2009.

jest identyczna – poufność. Natomiast inny jest zakres jej zastosowania: w przypadku Konwencji z Aarhus szerszy – obejmuje bowiem „postępowanie”, a w Dyrektywie 2003/4/WE węższy – obejmuje jedynie „obradę”, a nie całe postępowanie, którego zwieńczeniem są obrady organów władzy publicznej. Ani Konwencja z Aarhus, ani dyrektywa 2003/4/WE nie zawierają natomiast postanowień porównywalnych do art. 4

jątków określonych w art. 4 rozporządzenia 1049/2001 podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej (...). Powołany przepis wyłącza możliwość odmowy udostępnienia dokumentów, jeżeli informacje w nich zawarte dotyczą emisji do środowiska, uznając, że za ich ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny. Odnośnie do pozostałych wyjątków stwierdza się jedynie, że podlegają interpretacji zawężającej.



W drugim z reżimów Trybunał Sprawiedliwości w sprawach odmowy udostępniania informacji interpretuje przepisy na rzecz osiągnięcia stanu jak najszerzej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku, decydując się wręcz na poszerzenie dostępu do informacji o środowisku.

ust. 3 Rozporządzenia 1049/2001, który przewiduje, że można odmówić dostępu do informacji o środowisku, w przypadku gdy ich ujawnienie mogłoby „poważnie zagrozić procesowi podejmowania decyzji”. Wobec powyższego można mieć wątpliwości (co nie było rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości) odnośnie do zgodności przesłanki zawartej w art. 4 ust. 3 akapit 1 Rozporządzenia nr 1049/2001 z Konwencją z Aarhus, gdzie mowa jest wyłącznie o „poufności” (przyczyna odmowy jest inna).

Powyższych wątpliwości nie wydaje się rozwiewać art. 6 Rozporządzenia 1367/2006, zatytułowany „Zastosowanie wyjątków dotyczących wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska”. W myśl ust. 1 tego przepisu „uznaje się, że nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska”⁵⁸. W odniesieniu do innych wy-

W sprawie C-60/15P Trybunał Sprawiedliwości szeroko uzasadnił naruszenie przez Komisję powyżej cytowanego ust. 1 art. 6 Rozporządzenia 1367/2006 nakazującego zawężającą wykładnię wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie Rozporządzenia nr 1049/2001 (poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji). Trybunał Sprawiedliwości wskazał na błędną interpretację przez Komisję pojęcia procesu „podejmowania decyzji”, którym posługuje

nia nr 1367/2006 należy dokonywać w sposób zawężający, na pewno należy przyjąć taką wykładnię tego pojęcia, która nie pozbawia wszelkiej istoty art. 339 TFUE oraz art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, w zakresie, w jakim te uregulowania chronią tajemnicę zawodową i interesy handlowe określonej osoby fizycznej lub prawnej. Prawo dostępu do dokumentów instytucji przewidziane tym rozporządzeniem podlega jednak, jak podkreślił Sąd w pkt 29 zaskarżonego wyroku, pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego, spośród których znajdują się interesy handlowe określonej osoby fizycznej lub prawnej”, par. 50.

⁵⁸ W wyroku w sprawie C-673/13 P, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „(...) art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządze-

się art. 4 ust. 3 akapit 1 Rozporządzenia nr 1049/2001, a które powinno być rozumiane jako odnoszące się do samego podjęcia decyzji, nie zaś do całości postępowania prowadzącego do wydania decyzji⁵⁹. Według opinii Trybunału Sprawiedliwości Komisja, odmawiając dostępu do informacji, przede wszystkim jednak błędnie zinterpretowała przesłankę „negatywnych konsekwencji dla procesu podejmowania decyzji”⁶⁰. Komisja bezpodstawnie twierdziła, że pełne ujawnienie informacji pozwoliłoby opinii publicznej, w tym zainteresowanym przedsiębiorstwom, na zakwestionowanie informacji przekazanych przez państwa członkowskie lub sformułowanie w odniesieniu do nich zastrzeżeń, co mogłoby zakłócić trwający proces podejmowania decyzji dotyczący licznych instalacji w wielu państwach członkowskich⁶¹. Odmowa dostępu do informacji była, zdaniem Komisji, uzasadniona koniecznością uniknięcia zewnętrznych wpływów, które mogłyby zakłócić normalny przebieg trwającego procesu weryfikacji przez Komisję informacji projektu zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, co mogłoby z kolei szkodzić dialogowi pomiędzy Komisją a państwami. Komisja wyjaśniała, że podstawowe znaczenie w sprawie miało zagwarantowanie swobody podjęcia decyzji, wolnej od wszelkich zewnętrznych zakłóceń, i zachowanie klimatu zaufania między Komisją a organami niemieckimi (co zostało podtrzymane przez Sąd). Natomiast zdaniem Trybunału Sprawiedliwości trudno uznać za zasadne, że sama możliwość, iż ujawnienie informacji o środowisku może wywołać krytykę czy też ewentualne opóźnienie, może uzasadniać odmowę dostępu do informacji. Należy zwrócić uwagę, że w istocie to właśnie krytyka ze strony opinii publicznej służy przejrzystości postępowań administracyjnych, podejmowaniu najlepszych decyzji w dziedzinie środowiska na podstawie informacji poddanych kontroli publicznej.

Kolejną kwestią wartą zasygnalizowania jest praktyka poszerzania możliwości dostępu do informacji w sprawach dotyczących funkcjonowania EU ETS poprzez „szeroką” interpretację pojęcia „organu lub instytucji działających jako władza ustawodawcza”.

Zarówno Konwencja z Aarhus (art. 2 ust. 2), jak i Dyrektywa 2003/4/WE definiują pojęcie „władz publicznych” lub „organu władzy publicznej” (podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji o środowisku) w sposób szeroki. Przy czym postanowienia Konwencji z Aarhus wyłączają z zakresu tej definicji „organy lub instytucje w zakresie, w jakim działają jako sądownicza lub ustawodawcza”. Natomiast Dyrektywa 2003/4/WE stwierdza, że państwo członkowskie może ustanowić regulację krajową stanowiącą, że definicja „władz publicznych” nie obejmuje organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. To postanowienie daje państwom członkowskim możliwość poszerzenia zakresu prawa do informacji o środowisku.

W sprawie C-204/09⁶² Trybunał Sprawiedliwości stara się poszerzyć możliwość dostępu do informacji w sprawach dotyczących funkcjonowania EU ETS poprzez „szeroką” interpretację pojęcia „organu lub instytucji działających jako władza ustawodawcza”. Niemiecki producent szkła Flachglas Torgau GmbH, który uczestniczył w handlu uprawnieniami do emisji, wniósł o udostępnienie informacji w zakresie procesu uchwalenia niemieckiego planu przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (na lata 2005–2007). Ministerstwo odmówiło z podaniem powodu, że organy działały w zakresie ich legislacyjnych kompetencji. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, nawet jeśli państwo (a tak było w przypadku Niemiec) skorzystało z przyznanej mu przez Dyrektywę 2003/4/WE możliwości wprowadzenia do prawa krajowego regulacji stanowiącej, że definicja „władz publicznych” nie obejmuje organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym, to na takie wyłączenia państwo nie może się powołać, jeżeli dany proces legislacyjny został zakończony. Celem przedmiotowego wyłączenia jest zapewnienie prawidłowego przebiegu tego procesu (zapobieżenie utrudnianiu). Ten cel nie istnieje już po zakończeniu procesu ustawodawczego. Ani Konwencja, ani Dyrektywa 2003/4/WE nie dają natomiast wskazówek, aby przedmiotowe wyłączenie mogło mieć jeszcze inny cel i Trybunał z tego powodu

59 C-60/15P, par. 75–76.

60 C-60/15P, par. 69.

61 C-60/15P, par. 91.

62 Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14.02.2012 w sprawie C-204/09, Flachglas Torgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, ECLI:EU:C:2012:71.

orzekł na korzyść dostępu do informacji, przynajmniej po zakończeniu procesu legislacyjnego⁶³.

4. Dostęp do informacji o środowisku w obszarze ustanowienia zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów

Z zakresu odnawialnych źródeł energii istotne znaczenie w kontekście dostępu do informacji o środowisku miały sprawy dotyczące ustanowienia zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów. Problematyka wpływu produkcji biopaliw i biopłynów na środowisko budzi kontrowersje zarówno w literaturze przedmiotu⁶⁴, jak i w orzecznictwie, np. niedawno wydanym wyroku z 22 czerwca 2017 r., w którym podniesiona została m.in. kwestia zgodności ustanowienia zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów ze swobodą przepływu towarów gwarantowaną w art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁶⁵. Występowanie różnych stanowisk odnośnie do danej kwestii wywołuje szczególne zapotrzebowanie na informacje, a brak udostępnienia ich na czas budzi szczególne negatywne emocje wśród społeczeństwa.

W sprawie T-120/10⁶⁶ konsorcjum organizacji pozarządowych wniosło o udostępnienie dokumentów dotyczących opracowanych przez Wspólne Centrum Badawcze, Instytut Badań Perspektyw Technologicz-

nych Komisji Europejskiej modeli efektów pośredniej zmiany sposobu użytkowania gruntów spowodowanych wzrostem produkcji biopaliw, natomiast w sprawie T-449/10⁶⁷ – o udostępnienie dokumentów dotyczących sprawozdania z Raportu Międzynarodowego Instytutu Badań nad Polityką Żywnościową oceniającego wpływ celów UE w zakresie biopaliw na środowisko naturalne i handel światowy. W obu sprawach Komisja nie udostępniła żądanych dokumentów w terminach przewidzianym w ust. 2 art. 8 Rozporządzenia 1049/2001 (pomiędzy 15 dni roboczych a maksymalnie 30 dni roboczych od złożenia wniosku), dodatkowo bez podania ważnych przyczyn ich nieudostępnienia. Wobec tego wnioskodawca, zgodnie z treścią ust. 3 art. 8 Rozporządzenia 1049/2001, uznał brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanym limicie czasowym za odpowiedź odmowną i wniosł do Sądu o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Jednak przed wydaniem orzeczenia przez Sąd Komisja przesłała skarżącemu część żądanych dokumentów, odmawiając udostępnienia pozostałych, ponieważ naruszyłyby to ochronę interesów handlowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret 1 Rozporządzenia 1049/2001⁶⁸. W ocenie Sądu poprzez takie działanie Komisja „faktycznie wycofała domniemaną decyzję o odmowie”, decyzja ta zatem nie istnieje i skarżący nie mają już interesu prawnego we wniesieniu skargi na tę decyzję⁶⁹. W konsekwencji nie ma potrzeby rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszych skarg⁷⁰, zatem postępowania uległy umorzeniu. Skarżącym z kolei pozostała możliwość zainicjowania nowego postępowania weryfikującego od początku nową decyzję odmawiającą dostępu do części dokumentów⁷¹.

Z kolei w sprawie T-278/11⁷² konsorcjum organizacji pozarządowych wniosło do Komisji o udzielenie dostę-

63 A. Knade-Plaskacz, *Dostęp do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z 14.02.2012 r. w sprawie C-204/09 Flachglas Torgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 8, s. 53.

64 A. Langlais, *Biomass or the story of unfinished coming together of energy and waste. Observations on the UE and French legal approach* (w:) M. Peeters (ed.), *Climate Law in EU Member States. Towards National Legislation for Climate Protection*, Cheltenham–Northampton 2012, s. 280–283; S. Romppanen, *Regulating Better Biofuels for the European Union*, „European Energy and Environmental Law Review” 2012, nr 21(3), s. 123.

65 Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 22.06.2017 w sprawie C-549/16, E.ON Biofor Sverige AB przeciwko Statens energimyndighet, ECLI:EU:C:2017:490, par. 20.

66 Postanowienie Sądu z 9.11.2011 w sprawie T-120/10, ClientEarth i in. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2011:646 (wersja angielskojęzyczna).

67 Postanowienie Sądu z 21.09.2011 w sprawie T-449/10, ClientEarth i in. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2011:647 (wersja angielskojęzyczna).

68 T-449/10, par. 11.

69 T-449/10, par 39; T-120/10, par. 52.

70 T-449/10, par 43; T-120/10, par. 56.

71 Szerzej na temat tych spraw: M. Peeters, S. Nöbreg, *Climate Change-related Aarhus Conflicts...*, dz. cyt., s. 361.

72 Postanowienie Sądu z dnia 13.11.2012 w sprawie T-278/11, ClientEarth i in. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:T:2012:593.

pu do kilku dokumentów związanych z dobrowolnymi systemami certyfikacji, o których uznanie za właściwe do weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju biopaliw lub biopłynów wystąpiono do Komisji na podstawie art. 18 Dyrektywy 2009/28/WE. Komisja nie udostępniła żądanych dokumentów w przedłużonym terminie 30 dni od dnia rejestracji wniosku przewidzianym w ust. 2 art. 8 Rozporządzenia 1049/2001, uznając, że nie była w stanie udzielić odpowiedzi w tym czasie ze względu na to, że wymagana analiza żądanych dokumentów oraz konsultacje ze służbami we-

dzianemu w art. 4 ust. 1 Rozporządzenia 1049/2001⁷³. Skarga organizacji pozarządowych została uznana za niedopuszczalną z powodu upływu dwumiesięcznego okresu przewidzianego w art. 263 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁷⁴ na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności, który w niniejszej sprawie rozpoczął się z upływem 30 dnia od złożenia wniosku przez organizację pozarządową o udostępnienie dokumentów. W myśl treści ust. 3 art. 8 Rozporządzenia 1049/2001 brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanych limitach czasowych (pomiędzy 15 dni roboczych a mak-



W sprawach z zakresu ustanawiania zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów niepokojąca jest praktyka Komisji zmierzająca do opóźniania udostępniania żądanych informacji o środowisku, co w konsekwencji ogranicza możliwość kontroli prowadzonych przez Komisję postępowań i podejmowanych decyzji. Taka praktyka może naruszać proceduralne prawa środowiskowe gwarantowane przez Konwencję z Aarhus.

wnętrznymi zabrały więcej czasu niż zazwyczaj. Jednocześnie Komisja wyraziła zamiar udzielenia takich informacji w możliwie najkrótszym terminie. Pomimo kilkukrotnych ponagień przez organizacje pozarządowe i kolejnych obietnic Komisji, że udzieli informacji w możliwie najkrótszym czasie, do udostępnienia żądanych informacji nie doszło. Ostatecznie organizacje pozarządowe zdecydowały się na wniesienie skargi do Sądu, domagając się stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji odmownej oraz wydania nakazu sądowego na podstawie art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus nakazującego Komisji udostępnienie w określonym terminie wszystkich żądanych dokumentów, chyba że podlegają one bezwzględnemu wyjątkowi przewi-

symalnie 30 dni roboczych od złożenia wniosku) jest uważany za odpowiedź odmowną i będzie uprawniał wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u Rzecznika Praw Obywatelskich. Argumenty wnioskodawcy, że zwłoka we wniesieniu skargi na nieważność decyzji wynikała z tego, iż Komisja wielokrotnie zapewniała organizacje pozarządowe o woli szybkiego udostępnienia dokumentów, nie zostały uznane przez Sąd, który stwierdził, że termin na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności ma charakter bezwzględny.

⁷³ T-278/11, par. 20.

⁷⁴ Dz.Urz., UE C-326/47 z 26.10.2012.

Powyższe sprawy wskazują na praktykę Komisji zmierzającą do znacznego opóźniania udostępniania żądanych informacji, co w konsekwencji (w praktyce) ogranicza możliwość kontroli przez organizacje pozarządowe prowadzonych przez Komisję postępowań i podejmowanych decyzji. Należałoby zatem rozważyć, czy w powyższych sprawach nie doszło do naruszenia proceduralnych praw środowiskowych gwarantowanych przez Konwencję z Aarhus. Skarga w przedmiocie stwierdzenia nieważności domniemanej decyzji odmawiającej dostępu do informacji nie okazała się dla organizacji pozarządowych skutecznym środkiem ochrony ich prawa dostępu do informacji. Organizacje pozarządowe nie miały prawa do przywrócenia terminu do wniesienia przedmiotowej skargi (taka instytucja nie została przewidziana), mając na względzie, że zwłoka we wniesieniu tej skargi nie wynikała z beczynności organizacji pozarządowych (nie była zawiniona), ale z bezpodstawnego „przeciągania” przez Komisję tej sprawy. Komisja wielokrotnie zapewniała organizacje pozarządowe o woli szybkiego udostępnienia dokumentów, czego jednak nie uczyniła. Z powyższego można wywodzić złą wolę Komisji do realizacji prawa dostępu do informacji. Organizacje pozarządowe nie miały możliwości wpływu na zapewnienie prawidłowości podejmowanych przez Komisję decyzji, uchwalanych aktów⁷⁵. W literaturze międzynarodowej wskazuje się przede wszystkim na konieczność rozważenia potrzeby zmian prawnych⁷⁶, które zapobiegałyby takim nadużyciom (opóźnienia udostępnienia dokumentów) i zagwarantowałyby pełną realizację celów proceduralnych praw środowiskowych przewidzianych w Konwencji z Aarhus.

5. Podsumowanie

Odnosnie do spraw, w stosunku do których Dyrektywa 2003/87/WE wyraźnie stwierdza, że w zakresie dostępu do informacji o środowisku stosuje się przepisy Dyrektywy 2003/4/WE, Trybunał Sprawiedliwości, w sprawach odmowy udostępniania tych informacji, interpretuje przepisy na rzecz osiągnięcia stanu jak najszerzej dostępności i rozpowszechnienia w spo-

łeczeństwie informacji o środowisku. Trybunał Sprawiedliwości decyduje się wręcz na poszerzenie dostępu do informacji o środowisku, np. poprzez ograniczenie możliwości powoływania się na wyłączenie spod definicji organu władzy zobowiązanego do udostępnienia informacji „organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza ustawodawcza”, gdy proces legislacyjny zakończył się. W sprawach podlegających reżimowi dostępu do informacji o środowisku opartego na Dyrektywie 2003/4/WE, Rozporządzeniu 1049/2001 oraz Rozporządzeniu 1367/2006 Trybunał Sprawiedliwości stara się zaszczerpić w organach i instytucjach (również Komisji i Sądzie) praktykę, że informacje (dane, dokumenty) dotyczące środowiska należy traktować inaczej (bardziej priorytetowo) niż dane (dokumenty) z innych obszarów ich działalności (wykonywania kompetencji).

Obecnie mamy do czynienia z procesem zaostrzania wymagań prawa zmian klimatu. Przykładem tego jest przyjęcie ostatnio dyrektywy dotyczącej reformy unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) na lata 2021–2030⁷⁷, a także procedowanie w Parlamencie Europejskim projektu nowej Dyrektywy w sprawie promowania stosowania odnawialnych źródeł energii oraz projektu Dyrektywy zmieniającej Dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej⁷⁸. Ponadto spotykamy się obecnie z poszerzaniem się obszarów regulowanych przez prawo zmian klimatu (coraz większe znaczenie ma obszar adaptacji do zmian klimatu). Ze względu na powyższe dwa czynniki można się spodziewać coraz większego zapotrzebowania na informacje o środowisku przez społeczeństwo w sprawach zmian klimatu (także informacje odnośnie do potencjalnego ryzyka powodzi, fal upałów czy działań podejmowanych celem ograniczenia ich skutków), nie tylko w kwestiach

77 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca Dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz Decyzję (UE) 2015/1814, Dz.Urz. L 76/3 z dnia 19.03.2018.

78 Źródło informacji: <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/search-in-documents.html?urefProcYear=2016&urefProcNum=0382&urefProcCode=COD&linkedDocument=true&ufolderComCode=&ufolderLegId=&ufolderId=#sid esForm> (dostęp: 12.06.2018).

75 Szerzej na temat tych spraw: M. Peeters, S. Nöbreg, *Climate Change-related Aarhus Conflicts...*, dz. cyt., s. 362.

76 Tamże.

materialnych, ale też proceduralnych. Zwiększone zapotrzebowanie na informacje o środowisku może zwiększyć liczbę spraw dotyczących udostępnienia tych informacji. Z tego powodu obszar zmian klimatu może stać się wyzwaniem dla Trybunału Sprawiedliwości i Sądu oraz organów i sądów krajowych (dla których orzeczenia unijne stanowią często wskazówkę interpretacyjną) w zakresie zagwarantowania przestrzegania

i sądy krajowe powinny mieć zawsze na względzie, utrwalane również w sprawach z zakresu ochrony klimatu, stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że obowiązkiem udzielenia dostępu do dokumentów i informacji dotyczących środowiska ma szczególny wymiar. Ten obowiązek w szczególności należy interpretować w kontekście postanowień Konwencji z Aarhus, na rzecz osiągnięcia przez państwa członkowskie UE jak



Sytuacja zaostrzania poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz poszerzającego się zakresu spraw dotyczących zmian klimatu stanowić będzie dla organów i sądów wyzwanie w zakresie odpowiedniego wyważania pomiędzy ochroną tajemnicy handlowej i przemysłowej, ochroną konkurencji i konkurencyjności a dostępem do informacji o środowisku oraz wartościami ekonomicznymi a dostępem do informacji o środowisku.

proceduralnych praw środowiskowych w sprawach zmian klimatu. W sytuacji zaostrzania wymaganych poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych tak samo organy, jak i sądy unijne i krajowe mogą coraz częściej spotykać się z koniecznością odpowiedniego wyważania pomiędzy ochroną tajemnicy handlowej i przemysłowej, ochroną konkurencji i konkurencyjności a dostępem do informacji o środowisku, a nawet konfliktem pomiędzy wartościami ekonomicznymi a dostępem do informacji o środowisku.

W obliczu zwiększonego zapotrzebowania na informacje ze względu na zaostrzenie wymagań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i poszerzania się obszarów regulowanych przez prawo zmian klimatu organy i instytucje unijne, a w szczególności organy

najszerszego poziomu dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku (umowy międzynarodowe zawarte przez UE, np. Konwencja z Aarhus, mają pierwszeństwo przed przepisami prawa wtórnego UE).

Rozpoznawane przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd (i analizowane w tym artykule) sprawy objęte reżimem dostępu do informacji o środowisku opartym na Dyrektywie 2003/4/WE, Rozporządzeniu 1049/2001 oraz Rozporządzeniu 1367/2006 dotyczyły jednak informacji zawartych w planach przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W obliczu postępującej centralizacji modelu podejmowania decyzji odnośnie do instrumentów ochrony klimatu, tj. przenoszenia tego procesu z poziomu krajowego na

poziom UE (w szczególności odnośnie do funkcjonowania EU ETS, gdzie nastąpiło zastąpienie krajowych planów przydziału systemem aukcyjnym)⁷⁹, kwestia zapewnienia proceduralnych praw środowiskowych w obszarze spraw zmian klimatu wymaga pogłębionej analizy⁸⁰. Wzrost roli Komisji w sprawach podejmowania decyzji odnośnie do instrumentów ochrony klimatu budzi bowiem niepokój w kontekście dużej

wlekania) udostępniania żądanych informacji. Taka praktyka w konsekwencji ogranicza możliwość kontroli przez zainteresowane podmioty prowadzonych przez Komisję postępowań i podejmowanych decyzji. Co więcej, taka odmowa udostępniania informacji jest uzasadniana przez Komisję w sposób wręcz podważający koncepcję (cel) prawa dostępu do informacji (np. sprawa C-60/15P). Komisja powołuje się bowiem na



Obowiązek udzielenia dostępu do dokumentów i informacji dotyczących środowiska powinien mieć szczególny wymiar niezależnie od stosowanego reżimu prawnego. Organy i sądy obowiązek ten powinny zawsze interpretować w kontekście postanowień Konwencji z Aarhus, na rzecz osiągnięcia przez państwa członkowskie UE jak najszerszego poziomu dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku.

liczby spraw⁸¹, których przedmiotem jest odmowa udostępnienia przez Komisję informacji (danych, dokumentów), a także praktyki Komisji (np. w sprawach ustanowienia zrównoważonych standardów biopaliw i biopłynów) znacznego opóźniania (prze-

konieczność zapewnienia „swobody” przy podejmowaniu decyzji, wyeliminowania „ryzyka” wpływania przez społeczeństwo na przebieg postępowania, a przez to możliwość jego opóźnienia, możliwość zakłócenia dobrych relacji Komisji z państwami członkowskimi.

Powyższe sytuacje skłaniają też do rozważenia potrzeby zmian prawnych zmierzających do zapewnienia większej efektywności zagwarantowania prawa dostępu do informacji na poziomie UE. Szczególnie istotne byłyby takie instrumenty (regulacje, w tym regulacje wewnętrzne organów unijnych, także kwestie odpowiedzialności podmiotów działających w ramach organów), które zapobiegałyby opóźnieniu udostępnienia (głównie przez Komisję) informacji z zakresu ochrony środowiska, zapobiegałyby „przewlekaniu” spraw z zakresu udostępnienia informacji o środowisku na poziomie UE. Istotne jest też rozważenie ewentual-

79 Szerzej: J. De Cendra De Larragán, *Too much harmonization? An analysis of the Commissions' proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles* (w:) M. Faure, M. Peeters (eds.), *Climate Change and European Emission Trading. Lessons for theory and practice*, Cheltenham–Northampton 2008, s. 51–87.

80 M. Peters, *Greenhouse gas emission trading in the EU* (w:) D.A. Farber, M. Peeters (eds.), *Climate Change Law*, t. 1, Cheltenham–Northampton 2016, s. 382.

81 Mając na względzie stosunkowo niewielką liczbę wszystkich spraw z zakresu zmian klimatu rozpoznawanych dotąd przez sądy unijne.

nych sytuacji, w których należałoby zagwarantować możliwość realizacji również na szczeblu unijnych proceduralnych praw środowiskowych przewidzianych w Konwencji z Aarhus również podmiotom prywatnym (w kontekście sprawy T-317/12). Jest to istotne przede wszystkim w obliczu centralizacji procesu podejmowania decyzji w zakresie instrumentów ochrony klimatu.

Bibliografia

- Bándi G. (ed.), *Environmental Democracy and Law. Public Participation in Europe*, Groningen–Amsterdam 2014.
- Bándi G., *Right to environment. Procedural guarantees* (w:) G. Bándi (ed.), *Environmental Democracy and Law. Public Participation in Europe*, Groningen–Amsterdam 2014, s. 79–94.
- Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Ciechanowicz-McLean J., *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., *Udział społeczeństwa w postępowaniu w zakresie ochrony środowiska* (w:) J. Ciechanowicz-McLean, *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 378–380.
- De Cendra De Larragán J., *Too much harmonization? An analysis of the Commissions' proposal to amend the EU ETS from the perspective of legal principles* (w:) M. Faure, M. Peeters (eds.), *Climate Change and European Emission Trading. Lessons for Theory and Practice*, Edward Elgar 2008, s. 51–87.
- Duniewska Z., *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014.
- Dyduch J., *Handel uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń powietrza*, Warszawa 2013.
- Erchemla A., *Prawo dostępu do informacji o środowisku w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko” 2009, nr 1 (57), s. 32–49.
- Faure M., Peeters M. (eds.), *Climate Change and European Emission Trading. Lessons for theory and practice*, Cheltenham–Northampton 2008.
- Farber D.A., Peeters M. (eds.), *Climate Change Law*, t. 1, Cheltenham–Northampton 2016.
- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Galicki Z., Gubrynowicz A. (red.), *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska w XXI wieku*, Warszawa 2013.
- Habuda A., *Dostęp i rozpowszechnianie informacji o środowisku* (w:) W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 238–241.
- Haladyj A., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska w prawie publicznym międzynarodowym jako gwarancja procesowa prawa do środowiska* (w:) Z. Galicki, A. Gubrynowicz (red.), *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska w XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 45–54.
- Hedemann-Robinson M., *EU Enforcement of International Environmental Agreements. The Role of European Commission*, „European Energy and Environmental Law Review” 2012, nr 21(1), s. 2–30.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Środowisko jako dobro chronione* (w:) Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 169–178.
- Jendroška J., *Dostęp do informacji o środowisku a dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2004.
- Jendroška J., *Public Participation and Information in Emissions Trading Directive*, „Environmental Law Network International Review” 2004, nr 1, s. 7–12.
- Jendroška J., *Aarhus Convention Compliance Committee. Orgins, Status and Activities*, „Journal for European Environmental and Planning Law” 2011, nr 8(4), s. 301–314.
- Jendroška J., Bar M. (eds.), *Procedural Environmental Rights. Principle X in Theory and Practice*, Cambridge–Antwerp–Portland 2017.
- Karski L., *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja* (w:) L. Karski, I. Grochowska (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010, s. 433–445.
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2012.
- Karski L., Grochowska I. (red.), *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, Warszawa 2010.
- Kenig-Witkowska M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej: wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2012.
- Kępka K., *Prawomiędzynarodowe aspekty zmian klimatu*, Warszawa 2013.
- Knade-Plaskacz A., *Dostęp do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z 14.02.2012 r. w sprawie C-204/09 Flachglas Torgau GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 8, s. 56–64.

- Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemu prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- Kosieradzka-Federczyk A., *Informacje o środowisku* (w:) W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 32–41.
- Kružliková E., *Implementation of Public Participation Principles. Experience of the EU* (w:) G. Bándi (ed.), *Environmental Democracy and Law. Public Participation in Europe*, Groningen–Amsterdam 2014, s. 141–153.
- Langlais A., *Biomass or the story of unfinished coming together of energy and waste. Observations on the UE and French legal approach* (w:) M. Peeters (ed.), *Climate Law in EU Member States. Towards National Legislation for Climate Protection*, Cheltenham–Northampton 2012, s. 277–293.
- MacDonald K., Makuch Z., *Emissions trading and the Aarhus Convention. A proportionate symbiosis?* (w:) M. Peeters, K. Deketelaere (eds.), *EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham–Northampton 2006, s. 125–152.
- Makuch K.E., Pereira R. (eds.), *Environmental and Energy Law*, Oxford 2012.
- Makuch K.E., *Regulating environmental information and environmental data* (w:) K.E. Makuch, R. Pereira (eds.), *Environmental and Energy Law*, Oxford 2012, s. 506–530.
- Nyka M., *Dostęp do informacji o środowisku w systemie prawa ochrony środowiska* (w:) P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemu prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 175–191.
- Olecka A., *Ochrona klimatu w działaniach międzynarodowych*, Warszawa 2004.
- Peeters M. (ed.), *Climate Law in EU Member States. Towards National Legislation for Climate Protection*, Cheltenham–Northampton 2012.
- Peters M., *Greenhouse gas emission trading in the EU* (w:) D.A. Farber, M. Peeters (eds.), *Climate Change Law*, t. 1, Cheltenham–Northampton 2016, s. 377–387.
- Peeters M., Deketelaere K. (eds.), *EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham–Northampton 2006.
- Peeters M., Nøbreg S., *Climate Change-related Aarhus Conflicts. How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law?*, „Review of European Community & International Law” 2014, nr 23(3), s. 354–366.
- Pietras M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.
- Radecki W., *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.
- Rietig K., *Sustainable Climate Policy Integration in the European Union*, „Environmental Policy and Governance” 2013, nr 5, s. 297–310.
- Romppanen S., *Regulating Better Biofuels for the European Union*, „European Energy and Environmental Law Review” 2012, nr 21(3), s. 123–149.
- Skjærseth J.B., *Linking EU climate and energy policies. Policy-making, implementation and reform*, „International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2016, nr 16, s. 509–523.
- Szafranski A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
- Van Aken N., *The “Emissions Trading Scheme” case law. Some new paths for a better European environmental protection?* (w:) M. Faure, M. Peeters (eds.), *Climate Change and European Emission Trading. Lessons for theory and practice*, Cheltenham–Northampton 2008, s. 88–127.