



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

*Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link].
Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i
dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek
rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy
zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik
znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i
tłumaczeniowej [Link].*

Decyzji w sprawie 1275/2018/THH dotyczącej odmowy przez Komisję Europejską pełnego udostępnienia opinii publicznej protokołu posiedzenia Komitetu Technicznego ds. Pojazdów Silnikowych z okresu od września 2016 r. do stycznia 2017 r.

Decyzja

Sprawa 1275/2018/THH - Otwarta 23/07/2018 - Zalecenia w sprawie 12/10/2018 - Decyzja z 03/05/2019 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Stwierdzony przypadek niewłaściwego administrowania) |

Sprawa dotyczyła braku zapewnienia przez Komisję Europejską przejrzystości w procesie, w którym przedstawiciele państw członkowskich omawiają unijne zasady dotyczące emisji z pojazdów silnikowych i podejmują decyzje w ich sprawie.

Rzecznik uznała, że odmowa przez Komisję udzielenia publicznego dostępu do stanowisk przedstawicieli państw członkowskich w odniesieniu do informacji dotyczących środowiska stanowiła niewłaściwe administrowanie. Rzecznik wydała odpowiednie zalecenie, aby Komisja udzieliła dalszego częściowego dostępu do odpowiednich dokumentów. Komisja odrzuciła jednak to zalecenie.

Rzecznik zakończyła dochodzenie, potwierdziła swoje ustalenie dotyczące niewłaściwego administrowania i powtórzyła zalecenie.

Kontekst skargi

1. Skarżący jest posłem do Parlamentu Europejskiego.



2. Komitet Techniczny ds. Pojazdów Silnikowych (TCMV) jest komitetem „komitologii”, któremu przewodniczy Komisja, gdzie urzędnicy służby cywilnej reprezentujący każde państwo członkowskie UE dyskutują i wydają opinie w kwestiach technicznych związanych z regulacją pojazdów silnikowych. Opinie te stanowią następnie podstawę „aktów wykonawczych”, które są przyjmowane przez Komisję za zgodą państw członkowskich. TCMV jest zatem kluczowym podmiotem w takich dziedzinach, jak regulacja emisji z pojazdów, kwestia o istotnym znaczeniu dla zdrowia publicznego i środowiska.

3. Skarżący jest członkiem Komisji ds. Pomiarów Emisji Parlamentu Europejskiego w sektorze motoryzacyjnym (EMIS), a zatem, ze względu na tę rolę, ma dostęp do kopii protokołów z posiedzenia TCMV. W dniu 27 stycznia 2017 r. skarżący zwrócił się do Komisji Europejskiej o udzielenie publicznego dostępu do protokołów i skróconych protokołów z posiedzeń TCMV w okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r. Celem tego wniosku o publiczny dostęp był dla niego możliwość udostępnienia protokołów posiedzeń TCMV szerszemu gronu odbiorców.

4. Komisja odpowiedziała skarżącemu, informując go, że *skrócone protokoły* z pięciu posiedzeń są już publicznie dostępne w rejestrze komitologii. [1] Powiedziała, że nie jest w stanie udostępnić pełnego protokołu z pięciu posiedzeń TCMV, ponieważ jej zdaniem publiczne ujawnienie naruszyłoby proces decyzyjny [2] .

5. Skarżący zwrócił się o przegląd tej decyzji, przedkładając Komisji tzw. ponowny wniosek, przypominając swój wniosek o publiczny dostęp do pełnego protokołu pięciu posiedzeń.

6. W odpowiedzi Komisja przyznała częściowy dostęp do protokołów z pięciu posiedzeń TCMV.

7. Skarżący nie był usatysfakcjonowany i złożył skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

8. Na podstawie dochodzenia w sprawie skargi Rzecznik doszedł do następującego **wniosku**: [3]

Odmowa udzielenia przez Komisję publicznego dostępu do wszystkich stanowisk przedstawicieli państw członkowskich związanych z informacjami dotyczącymi środowiska stanowi niewłaściwe administrowanie.

9. Rzecznik **zalecił** , aby:

Komisja powinna przyznać znacznie większy częściowy dostęp do protokołów posiedzeń Komitetu Technicznego ds. Pojazdów Silnikowych w okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r., ujawniając co najmniej wszystkie stanowiska przedstawicieli państw członkowskich dotyczące informacji o środowisku.



Odpowiedź Komisji na zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

10. W swojej odpowiedzi skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja zauważa, że znaczna część pięciu żądanych dokumentów została ujawniona w następstwie ponownego wniosku skarżącego z dnia 3 kwietnia 2017 r. Twierdzi ona, że na wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia 1049/2001 powołano się jedynie w odniesieniu do ograniczonych części dokumentów i że Rzecznik potwierdził zastosowanie dwóch z trzech tych wyjątków.

11. Komisja wskazuje, że różne części pięciu dokumentów, które Rzecznik zakwalifikował jako „*informacje o środowisku*”:

- zawierać informacje na temat sposobu głosowania w odpowiednich państwach członkowskich,
- dotyczą aspektów proceduralnych procesu decyzyjnego jako całości, lub
- mają charakter czysto administracyjny.

12. Sekcje te zostały zredagowane w celu ochrony procesu decyzyjnego Komisji. [4] W opinii Komisji informacje te nie mogą zostać uznane za „*informacje o środowisku*” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus [5] .

13. Ponadto Komisja podnosi, że obowiązek wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia 1049/2001 w sposób zawężający, przewidziany w art. 6 ust. 1 rozporządzenia Aarhus, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy chodzi o emisje do środowiska, a nie w odniesieniu do jakichkolwiek informacji dotyczących środowiska.

14. Komisja uważa, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie uwzględnił przepisów dotyczących poufności zawartych w art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 2 standardowego regulaminu wewnętrznego komitetów [6] , do których Komisja odniosła się w swojej decyzji potwierdzającej z dnia 29 kwietnia 2017 r. Przepisy te stanowią, że skrócona protokoły posiedzeń nie wymienia stanowiska poszczególnych państw członkowskich w dyskusjach komitetu i że dyskusje komitetu mają charakter poufny.

15. Komisja stwierdza, że standardowe zasady zostały przyjęte na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 182/2011 (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie procedury komitetowej”). [7] Według Komisji art. 10 rozporządzenia w sprawie procedury komitetowej określa informacje dotyczące procedur komitetowych, które mogą być podawane do wiadomości publicznej; informacje zawarte w żądanych dokumentach nie są ich częścią. Komisja twierdzi, że przepisy rozporządzenia 1049/2001 muszą być stosowane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie procedury komitetowej, tak aby wymóg poufności nie był pozbawiony jego znaczącego skutku.

16. Komisja podnosi również, że charakter procesu decyzyjnego w niniejszej sprawie nie ma charakteru „ustawodawczego”, ponieważ rozpatrywana tutaj procedura nie prowadzi do przyjęcia „aktu ustawodawczego” w rozumieniu traktatu [8] .



17. Komisja uważa zatem, że prawidłowo i zgodnie z mającym zastosowanie orzecznictwem zastosowała przepisy rozporządzenia 1049/2001.

Uwagi skarżącego

18. Skarżący uważa, że decyzje wiążące dla państw członkowskich i mające bezpośredni wpływ na środowisko (jakość powietrza) i zdrowie obywateli europejskich powinny podlegać najwyższym standardom przejrzystości, zgodnie z traktatami UE i odpowiednim orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

19. Skarżący twierdzi, że proces decyzyjny, w którym TCMV odgrywa rolę, ma charakter ustawodawczy i jako taki Komisja jest zobowiązana do zapewnienia wysokiego stopnia przejrzystości. Zdaniem skarżącego rola TCMV w prawodawstwie wykonawczym, ustanowienie komisji EMIS oraz ustalenia komisji EMIS dotyczące zdolności TCMV do podważania ustanowionego prawodawstwa potwierdzają prawny charakter procesu decyzyjnego, którego częścią jest TCMV.

20. Skarżący twierdzi, że Komisja nie wykazała żadnego konkretnego, przewidywalnego, a nie czysto hipotetycznego ryzyka, że ujawnienie stanowisk państw członkowskich zagroziłoby procesowi decyzyjnemu. Przeciwnie, podkreśla, że większe ryzyko polega na nieujawnianiu stanowisk *państw członkowskich*, odnosząc się do ustaleń komisji EMIS, zgodnie z *którymi „niektóre państwa członkowskie przedstawiły społeczeństwu inne stanowisko niż przedstawione uczestnikom TCMV”*.

21. Skarżący nie zgadza się z argumentami Komisji, zgodnie z którymi wymagane informacje nie stanowią „*informacji o środowisku*”. Kwestionuje argumenty Komisji (które odnosiły się do faktu, że informacje dotyczą sposobu głosowania lub dotyczą proceduralnych i administracyjnych aspektów procesu decyzyjnego), stwierdzając, że proces decyzyjny w tym przypadku dotyczy właśnie emisji z pojazdów do środowiska oraz poziomów, na których emisje te powinny być ograniczone w celu ochrony środowiska i zdrowia publicznego. Zwraca uwagę na niedawny wyrok, w którym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że substancje odprowadzane do środowiska są przewidywalnymi emisjami w rozumieniu przepisów dotyczących dostępu do informacji dotyczących środowiska [9].

22. Odnosząc się do argumentu Komisji, zgodnie z którym Rzecznik nie uwzględnił przepisów dotyczących poufności zawartych w standardowym regulaminie wewnętrznym dla komitetów i rozporządzeniu w sprawie procedury komitetowej, skarżący twierdzi, że art. 9 rozporządzenia w sprawie procedury komitetowej przyznaje komitetom jedynie uprawnienia do ustanawiania własnych przepisów proceduralnych. Oznacza to, że rozporządzenie 1049/2001 nadal ma zastosowanie do komitetów i że powinny one decydować o dostępie do dokumentów na podstawie rozporządzenia 1049/2001. Zwraca uwagę na art. 13 ust. 1 regulaminu wewnętrznego komitetów, który stanowi, że „*wnioski o dostęp do dokumentów komisji są rozpatrywane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001*”.



23. Skarżący twierdzi, że nawet gdyby proces decyzyjny miał zostać poważnie naruszony, rozporządzenie 1049/2001 wymaga zapewnienia przejrzystości w przypadku, gdy istnieje nadrzędny interes publiczny przemawiający za ujawnieniem informacji. Jego zdaniem w niniejszej sprawie istnieje oczywisty nadrzędny interes publiczny w odniesieniu do ujawniania informacji dotyczących emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów silnikowych. W tym kontekście skarżący odnosi się do opublikowanego w maju 2017 r. badania na temat zgonów związanych z nadmiernymi emisjami [10], a także do decyzji Trybunału Sprawiedliwości z grudnia 2018 r., w której orzekł on przeciwko Komisji w dziedzinie emisji z samochodów [11].

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

24. Rzecznik jest rozczarowany odpowiedzią Komisji na jej zalecenie.

25. Jeśli chodzi o standardowy regulamin wewnętrzny Komisji dla komitetów, Komisja stwierdziła, że nie wymaga on włączenia tożsamości państw członkowskich do protokołu posiedzenia komisji. Ogólnie rzecz biorąc, Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że podobnie przepisy nie wykluczają rejestrowania stanowisk państw członkowskich. Zwraca również uwagę, że wielokrotnie podkreślała, że dobrą praktyką byłoby rejestrowanie stanowisk państw członkowskich w takich protokołach. W każdym razie w tym przypadku Rzecznik Praw Obywatelskich sprawdził dokumenty i zauważa, że w przedmiotowym *protokole* określono stanowiska odpowiednich państw członkowskich w odniesieniu do konkretnych kwestii.

26. W odpowiedzi na zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja ponownie oparła się na swoim standardowym regulaminie wewnętrznym dla komitetów [12] i rozporządzeniu w sprawie procedury komitetowej [13], aby uzasadnić odmowę ujawnienia stanowisk przedstawicieli państw członkowskich. Rzecznik rozumie, że podstawą przyjęcia regulaminu procedury komitetowej jest art. 9 rozporządzenia w sprawie procedury komitetowej. Nie istnieje jednak żaden przepis tego rozporządzenia, który zakazuje ujawniania protokołów komitetu ani stanowisk państw członkowskich ujawnionych podczas takiego posiedzenia.

27. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgadza się z tym, że przepisy te mogą być stosowane w celu odstąpienia od rozporządzenia 1049/2001 i zbioru orzecznictwa, za pomocą którego sądy dokonały wykładni tego rozporządzenia. Mówiąc prościej: regulamin wewnętrzny nie może uchylić rozporządzenia.

28. Rzecznik nie zgadza się z podejściem Komisji, ponieważ nie uznaje odpowiednich sekcji żądanych dokumentów za „*informacje o środowisku*” na mocy rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus [14]. Rzecznik zauważa, że przedmiotowe przepisy dotyczą ilości emisji do środowiska. Rzecznik potwierdza swoje stanowisko, że jako takie wnioskowane dokumenty *zawierają* informacje na temat środków, które mogą mieć wpływ na emisje do środowiska, a zatem wyraźnie stanowią one informacje o środowisku.

29. Rzecznik Praw Obywatelskich pozostaje przekonany, że ponieważ dokumenty są nie tylko częścią procesu legislacyjnego, ale zawierają również informacje dotyczące środowiska,



wszelkie wyjątki od publicznego dostępu, na które powołuje się Komisja, powinny być stosowane w sposób bardziej restrykcyjny [15] .

30. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgadza się z dokonaną przez Komisję wykładnią art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus (o której mowa w pkt 13 powyżej). „W odniesieniu do innych wyjątków...” (tj. innych niż art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i drugie) „podstawy odmowy są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę interes publiczny, któremu służy ujawnienie, oraz to, czy wnioskowane informacje odnoszą się do emisji do środowiska”. Komisja błędnie twierdzi, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do informacji dotyczących emisji do środowiska. W przypadku gdy istotne informacje dotyczą emisji do środowiska, tym większy jest interes publiczny w ujawnieniu.

31. W odpowiedzi na zalecenie Rzecznika Komisja podniosła, że charakter procesu decyzyjnego rozpatrywanego w niniejszej sprawie różni się od charakteru stosowanego w scenariuszu prowadzącym do sprawy *ClientEarth przeciwko Komisji, która obejmowała wniosek Komisji* , który ma zostać przyjęty w drodze zwykłej procedury ustawodawczej [16] .

32. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie jest jasne i zostało przedstawione bardzo szczegółowo przy wielu okazjach: rzecznik uważa, że przejrzystość w procesie legislacyjnym stanowi kamień węgielny demokracji w UE. Na poparcie tego stanowiska Rzecznik odniósł się do Traktatu, [17] dwóch wcześniejszych dochodzeń strategicznych [18] i orzecznictwa Sądu. [19] Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że publiczny dostęp do stanowisk przedstawicieli państw członkowskich na tzw. posiedzeniach „komitologii” powinien być postrzegany w tym szerszym kontekście. Przepisy UE przewidują szerszy dostęp w przypadkach, gdy instytucje działają w ramach swoich uprawnień ustawodawczych, w **tym w przypadku, gdy wykonują to w ramach uprawnień delegowanych** . Gdy Komisja przyjmuje akt wykonawczy, działa na podstawie takich przekazanych uprawnień. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich jasno stwierdza, że dokumenty dotyczące sposobu przyjęcia tego aktu wykonawczego powinny być udostępniane w jak największym stopniu. [20] Zrozumienie, w jaki sposób powstaje akt wykonawczy i jakie stanowiska zajmują poszczególne państwa członkowskie w tym procesie, ma zasadnicze znaczenie w systemie demokratycznym, w którym przedstawiciele społeczeństwa, w tym przedstawiciele państw członkowskich, muszą być pociągnięci do odpowiedzialności przed obywatelami.

33. Rzecznik uważa, że Komisja nie uwzględniła tych czynników w wystarczającym stopniu w swojej odpowiedzi.

34. W związku z powyższym Rzecznik ponownie stwierdza, że odmowa udzielenia przez Komisję publicznego dostępu do wszystkich stanowisk przedstawicieli państw członkowskich związanych z informacjami dotyczącymi środowiska stanowi niewłaściwe administrowanie.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym wnioskiem:



Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest usatysfakcjonowany odpowiedzią Komisji na jej zalecenie. Rzecznik przypomina swoje zalecenie, by Komisja przyznała znacznie większy częściowy dostęp do protokołów posiedzeń Komitetu Technicznego ds. Pojazdów Silnikowych w okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r., ujawniając co najmniej wszystkie stanowiska przedstawicieli państw członkowskich dotyczące informacji o środowisku.

Skarżący i Komisja Europejska zostaną poinformowani o tej decyzji .

Emily O'Reilly

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 3 maja 2019 r.

[1] Zob. <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=en> [Link].

[2] Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1049/2001

z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, dostępny pod adresem

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&rid=1> [Link].

[3] Zalecenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 1275/2018/EWM w sprawie odmowy udzielenia przez Komisję Europejską pełnego publicznego dostępu do protokołów posiedzeń Komitetu Technicznego ds. Pojazdów Silnikowych w okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r., dostępne na stronie

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/105278> [Link].

[4] Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001

[5] Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie stosowania 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, dostępne pod adresem

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1367&from=EN> [Link]

[6] Standardowy regulamin wewnętrzny komitetu (2011/C 206/06):



<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:206:0011:0013:EN:PDF>
[Link]

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, dostępne na stronie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN> [Link]

[8] Artykuł 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r.), dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [Link]

[9] Wyrok Sądu z dnia 7 marca 2019 r. w sprawie T-329/17 *Heidi Hautala i in./Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności ECLI:EU:T:2019:142*, pkt 89, dostępny pod adresem <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=001F3FC1339666D6CDEE98CBDA33B377?text=&d>
[Link]

[10] Susan C. Anenberg et al. *Wpływ i łagodzenie nadmiernych emisji NO związanych z olejem napędowym na 11 głównych rynkach pojazdów*, *Nature* 545, 467-471 (25 maja 2017 r.), zob. <https://www.nature.com/articles/nature22086> [Link]

[11] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych T-339/16 *Ville de Paris przeciwko Komisji*, T-352/16 *Ville de Bruxelles/Komisja* i T-391/16 *Ayuntamiento de Madrid / Komisja* z dnia 13 grudnia 2018 r., ECLI:EU:T:2018:927, dostępny pod adresem <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-339/16> [Link]

[12] W szczególności art. 10 ust. 2 i art. 13 ust. 2

[13] W szczególności art. 10

[14] Artykuł 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia 1376/2001

[15] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 września 2018 r. w sprawie C-57/16 *ClientEarth/Komisja* ECLI:EU:C:2018:660, pkt 101, dostępny pod adresem <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016CJ0057&lang1=en&type=TEXT&ancre> [Link]

[16] Artykuł 289 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zobacz na przykład pkt 87, 88, 89, 91 i 92 wyroku *ClientEarth*

[17] Artykuły 1 i art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26 października 2012 r.), dostępne pod adresem https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG#C_2012326EN.0100
[Link]

[18] Badanie strategiczne 01/2/2017/TE w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego Rady,



dostępne na stronie internetowej <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/94896> [Link] oraz dochodzenie strategiczne OI/8/2015/JAS dotyczące przejrzystości rozmów trójstronnych, dostępne pod adresem : [Link]

[19] Wyrok Sądu z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie T-540/15 *De Capitani przeciwko Parlamentowi* , w szczególności pkt 77–81, dostępny pod adresem

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=FA64F14433D803AA33237E9032D894F9?text=&doc> [Link]

[20] Motyw 6 rozporządzenia 1049/2001