

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

ELEANOR SHARPSTON

przedstawiona w dniu 22 grudnia 2008 r.¹

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Francja) dotyczy dostępu do informacji na temat miejsc przeprowadzania szeregu prób polowych organizmów genetycznie zmodyfikowanych (zwanym dalej „GMO”), w sytuacji gdy władze uznały, iż ujawnienie takich informacji może stanowić ryzyko naruszenia porządku publicznego.

3. Wobec braku odpowiedzi P. Azelvandre zwrócił się do komisji ds. dostępu do dokumentów administracyjnych. Komisja ta wydała pozytywną opinię w sprawie udostępnienia obwieszczenia publicznego i pierwszej strony towarzyszącego pisma prefekturalnego, wydała ona jednak opinię negatywną w sprawie udostępnienia kopii formularza zasadzeń i mapy z zaznaczeniem miejsc uwalniania, uznając, że zagrażałoby to prawu do poszanowania życia prywatnego i bezpieczeństwa zainteresowanych rolników. Komisja ta odrzuciła jako niedopuszczalny wniosek o udostępnienie fiszki informacyjnej dla każdego nowego uwolnienia mającego miejsce w 2004 r.

Okoliczności faktyczne

2. W kwietniu 2004 r. P. Azelvandre zwrócił się do mera gminy Sausheim o udostępnienie mu obwieszczenia publicznego, formularza zasadzeń² oraz towarzyszącego pisma prefekturalnego dotyczących każdej zamierzonej próby polowej GMO, która miała miejsce na terenie gminy Sausheim. Zażądał on także przesłania mu fiszki informacyjnej dla każdej nowej próby polowej GMO na terenie tej gminy w 2004 r.

4. Mer Sausheim udostępnił obwieszczenia publiczne dotyczące pięciu dokonanych już na terenie gminy prób polowych i towarzyszące pisma prefekturalne dla dwóch z tych obwieszczeń. Pierre Azelvandre wniósł odwołanie do Tribunal Administratif (sądu administracyjnego) w Strasburgu, który stwierdził nieważność dorozumianej decyzji mera gminy Sausheim w przedmiocie odmowy udostępnienia pism prefekturalnych dotyczących pozostałych trzech prób oraz formularzy zasadzeń w odniesieniu do wszystkich pięciu prób (z wyjątkiem danych osobowych) i nakazał merowi udostępnienie tychże dokumentów.

1 — Język oryginału: angielski

2 — W języku francuskim: „fiche d'implantation”.

5. Gmina odwołała się od wyroku tego sądu do Conseil d'État, który zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Uwagi wstępne

Odnosne prawodawstwo

„1. Czy pod pojęciem »miejsca uwolnienia« organizmów genetycznie zmodyfikowanych, które zgodnie z art. 19 dyrektywy Rady 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów genetycznie zmodyfikowanych³ nie może być uznane za poufne, należy rozumieć działkę ewidencyjną czy też większy obszar geograficzny odpowiadający gminie, na terenie której następuje uwolnienie lub jeszcze większemu obszarowi (kanton, departament)?

2. Czy w przypadku gdyby pod pojęciem miejsca należało rozumieć działkę ewidencyjną, zastrzeżenie dotyczące ochrony porządku publicznego lub innych tajemnic chronionych przez prawo może sprzeciwiać się udostępnieniu oznaczeń ewidencyjnych miejsca uwolnienia na podstawie art. 95 [WE] lub dyrektywy 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska⁴ lub na podstawie ogólnej zasady prawa wspólnotowego?”

6. Pierre Azelvandre złożył swój wniosek w kwietniu 2004 r. W tym czasie dyrektywa Rady 90/220/EWG (zwaną dalej „dyrektywą 90/220”) została już zastąpiona przez dyrektywę 2001/18/WE (zwaną dalej „dyrektywą 2001/18”)⁵, zaś dyrektywa 2003/4/WE (zwaną dalej „dyrektywą 2003/4”) nie zastąpiła jeszcze poprzedzającej ją dyrektywy Rady 90/313/EWG (zwanej dalej „dyrektywą 90/313”)⁶.

7. Proponuję zatem, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania przedstawione przez

3 — Dz.U. L 117, s. 15.

4 — Dz.U. L 41, s. 26.

5 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.U. L 106, s. 1).

6 — Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, s. 56).

Conseil d'État na podstawie dyrektywy 2001/18⁷ oraz dyrektywy 90/313⁸. Ponieważ odnośne postanowienia tych wcześniejszych i tych późniejszych dyrektyw są w przeważającej części identyczne, co wyjaśnię w dalszej części niniejszej opinii, wyrażone przeze mnie poglądy dotyczyć będą *mutatis mutandis* także dyrektyw 90/220 i 2003/4.

nasiona). Informacjami wymaganymi od zgłaszającego w ramach procedury zatwierdzenia są zatem informacje, które określa załącznik III B.

Ramy prawne

Rodzaj uwolnienia

8. Zarówno z brzmienia postanowienia odsyłającego, jak i z akt sprawy toczącej się przed sądem krajowym wynika, że rozpatrywane tu uwolnienia miały postać prób polowych, które objęte są zakresem zastosowania części B dyrektywy 2001/18.

9. Ponadto sąd krajowy wskazał Trybunałowi Sprawiedliwości numery identyfikacyjne tych prób. Sprawozdania z prób polowych⁹ wskazują, iż próby te dotyczyły kukurydzy, będącej „rośliną wyższą” w rozumieniu załącznika III dyrektywy 2001/18, należąca do grupy systematycznej Spermatophytæ (wytwarzającej

Postanowienia traktatowe

10. Artykuł 95 ust. 4 WE stanowi, że:

„Jeśli po przyjęciu przez Radę [...] środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi względami określonymi w art. 30 [WE], notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania”.

11. Uzasadnienia wskazane w art. 30 WE obejmują między innymi względy bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi lub roślin oraz ochrony własności przemysłowej i handlowej.

7 — Zamiast dyrektywy 90/220.

8 — Zamiast dyrektywy 2003/4.

9 — Dostępne na stronie internetowej: http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/evaluation_scientifique/cgb/avis_rapports/rapport_activite_1998/rapport_activite_1998.pdf.

Dyrektywa 2001/18

i środowiskiem naturalnym oraz zapewnić wysoki stopień bezpieczeństwa”.

12. Dyrektywa 2001/18/WE reguluje uwalnianie GMO do środowiska¹⁰. Ustanawia ona procedurę, którą należy stosować, gdy dany podmiot pragnie dokonać zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska.

15. Opis ten obejmuje także przeprowadzanie prób polowych GMO.

13. Artykuł 1 stanowi, że celem dyrektywy jest „zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich oraz ochrona zdrowia ludzi i środowiska naturalnego podczas [...] przeprowadzania zamierzonego uwalniania do środowiska naturalnego organizmów zmodyfikowanych genetycznie [...]”.

14. Artykuł 2 ust. 3 definiuje „zamierzone uwolnienie” jako:

„[...] jakiegokolwiek zamierzone wprowadzenie do środowiska naturalnego jednego lub połączonych GMO w przypadku których nie stosuje się szczególnych środków bezpieczeństwa ograniczających ich rozpowszechnianie, aby ograniczyć ich kontakt z ogólną populacją

16. Dyrektywa 2001/18 zawiera cztery części oraz szereg załączników. Część A określa zobowiązania nałożone na państwa członkowskie w związku z zatwierdzaniem zamierzonego uwalniania GMO do środowiska naturalnego. Części B i C zawierają szczegółowe przepisy dotyczące procedury zatwierdzania zamierzonego uwalniania w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzenie do obrotu (część B) oraz w celu wprowadzenia GMO do obrotu w charakterze lub w składzie produktów (część C). Część D zawiera szereg przepisów końcowych, które, podobnie jak przepisy zawarte w części A, są powszechnie obowiązujące. Załączniki w sposób bardziej szczegółowy precyzują zobowiązania ustanowione w głównych częściach dyrektywy.

17. Zawarty w części A art. 4 opisuje ogólną procedurę zatwierdzenia, której podlegają wszystkie podmioty zgłaszające. Przepis ten stanowi w szczególności, że:

¹⁰ — Dyrektywa 2001/18 uchyliła dyrektywę Rady 90/220 ze skutkiem od 17 października 2002 r.

„1 [...] GMO mogą być w sposób zamierzony uwalniane lub wprowadzane do obrotu tylko w zgodności odpowiednio z częścią B lub C niniejszej dyrektywy.

18. W części B określona jest standardowa procedura zatwierdzenia dla zgłaszających, którzy zamierzają przeprowadzać (między innymi) próby polowe GMO. Procedura ta opisana jest szczegółowo w art. 6. Odnośne przepisy zawarte w tym artykule brzmią:

[...]

2. Każda osoba, przed złożeniem zgłoszenia zgodnie z częścią B lub C, przeprowadzi ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego. Informacje, które mogą być konieczne do przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego, ustanowione są w załączniku III.

„1. Bez uszczerbku dla przepisów art. 5 [który dotyczy produktów leczniczych i związków przeznaczonych do stosowania u ludzi] każda osoba musi, przed podjęciem zamierzonego uwolnienia jednego lub połączonych GMO, przedłożyć zgłoszenie właściwemu organowi państwa członkowskiego, na którego terytorium uwolnienie ma nastąpić.

[...]

2. Zgłoszenie określone w ust. 1 obejmuje:

4. Państwa członkowskie wyznaczają właściwy organ lub władze odpowiedzialne za stosowanie wymagań niniejszej dyrektywy. Właściwy organ zbada zgłoszenia zgodne z częścią B i C pod względem ich zgodności z wymogami niniejszej dyrektywy oraz stwierdzi, czy ocena przewidziana w ust. 2, została przeprowadzona właściwie.

a) dokumentację techniczną zawierającą informacje wymienione w załączniku III konieczną do przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego wynikających z zamierzonego uwolnienia jednego lub połączonych GMO [...]

[...]”

[...]

8. Zgłaszający może przeprowadzić uwolnienie jedynie wtedy, gdy otrzymał pisemne zezwolenie właściwego organu i musi spełnić wszelkie warunki postawione w tym zezwoleniu. [...]”

2. Zgłaszający może wskazać informacje zawarte w zgłoszeniu przedłożonym na mocy niniejszej dyrektywy, których ujawnienie mogłoby naruszyć jego pozycję wobec konkurencji i które dlatego należy traktować jako poufne. W takich przypadkach należy podać możliwe do sprawdzenia uzasadnienie.

19. Część D zawiera dwa przepisy, a mianowicie art. 25 i 31 ust. 3, które nakładają na władze krajowe obowiązki dotyczące informacji zgromadzonych w toku procesu zatwierdzenia.

3. Właściwy organ po konsultacji ze zgłaszającym zadecyduje, które informacje należy traktować jako poufne i poinformuje zgłaszającego o swojej decyzji.

20. Artykuł 25 dotyczy kwestii poufności informacji przedstawionych właściwym władzom w ramach procedury określonej w części B. Stanowi on, że:

4. W żadnym wypadku nie mogą być uważane za poufne następujące informacje dostarczone zgodnie [między innymi z art. 6] [...]:

„1. Komisja i właściwe władze nie ujawniają stronom trzecim jakichkolwiek poufnych informacji zgłaszanych lub wymienianych na mocy niniejszej dyrektywy i chronią prawa własności intelektualnej odnoszące się do otrzymywanych danych.

[...] miejsce uwolnienia [...]”¹¹.

11 — Przepis ten stanowi odpowiednik art. 19 dyrektywy 90/220, na podstawie którego sformułowane zostało pierwsze z pytań przedłożonych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Conseil d'État. Mające tu znaczenie istotne przepisy zawarte w tym artykule nie zostały zmienione.

21. Artykuł 31 ust. 3 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia jawności. Przewiduje on, że:

dotyczących uwolnień GMO będących roślinami wyższymi.

„Bez uszczerbku dla [ust. 2 i części A pkt 7 załącznika IV]:[¹²]

23. Część E załącznika III B wskazuje informacje, jakie należy dostarczyć właściwym władzom krajowym w odniesieniu do miejsca, do którego uwolnienie ma nastąpić. Punkt 1 części E wskazuje w szczególności, że zgłaszający winien ujawnić „[l]okalizację i wielkość miejsca (miejs) uwolnienia”¹³.

a) państwa członkowskie ustanowią publiczne rejestry, w których odnotowywane będzie miejsce uwolnienia GMO zgodnie z częścią B”.

Dyrektywa 90/313

22. Spośród załączników do dyrektywy znaczenie dla niniejszej sprawy ma jedynie załącznik III. Określa on informacje, jakie podlegają zgłoszeniu władzom krajowym w toku procedury zatwierdzenia. Załącznik ten składa się z dwóch części. W części A określone są informacje, jakie należy przedstawić, gdy zgłoszenie dotyczy GMO innych niż rośliny wyższe. Część B wskazuje informacje wymagane w przypadku zgłoszeń

24. W czasie właściwym dla okoliczności niniejszej sprawy kwestię dostępu do będących w posiadaniu władz publicznych państwa członkowskiego informacji dotyczących środowiska regulowała dyrektywa 90/313¹⁴.

12 — Obydwa dotyczą zgłoszeń dokonywanych zgodnie z częścią C.

13 — Natomiast przepis pkt III lit. B ppkt 1 załącznika III A, który wskazuje informacje dotyczące miejsca uwolnienia, jakie należy przedstawić w przypadku zgłoszenia dotyczącego GMO innych niż rośliny wyższe, posługuje się sformułowaniem „lokalizacja geograficzna i współrzędne geograficzne [proponowanych miejsc uwolnienia]”. Sformułowanie to zostało także użyte w dyrektywie 90/220.

14 — Została ona zastąpiona przez dyrektywę 2003/4 z dniem 14 lutego 2005 r.

25. Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi, że jej celem jest „zapewnienie swobody dostępu i upowszechniania informacji o środowisku będących w posiadaniu władz publicznych oraz ustalenie podstawowych zasad i warunków, zgodnie z którymi informacje takie powinny być udostępniane”.

26. Artykuł 2 lit. a) określa zakres zastosowania dyrektywy. Stanowi on, że:

27. Artykuł 3 dyrektywy 90/313 ustanawia ramy, w których państwa członkowskie winny umożliwiać dostęp do informacji dotyczących środowiska. Brzmi on następująco:

„1. Państwa członkowskie zobowiązane są, z zastrzeżeniem przepisów niniejszego artykułu, do zapewnienia, że władze publiczne są zobowiązane do udostępniania informacji dotyczących środowiska każdej osobie fizycznej lub prawnej na jej żądanie i bez konieczności wykazania przez nią powodów swojego zainteresowania.

[...]

„Do celów niniejszej dyrektywy:

2. Państwa członkowskie mogą przewidzieć odrzucenie wniosków o udzielenie takich informacji, jeżeli dotyczy to:

a) »informacje dotyczące środowiska« oznaczają wszelkie dostępne informacje pisemne [...] na temat stanu wód, powietrza, gleby, fauny, flory, powierzchni ziemi i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych oraz działań [...] lub środków, które mają lub mogą mieć na nie niekorzystny wpływ, a także na temat działań lub środków mających na celu ochronę powyższych elementów środowiska, w tym również środków administracyjnych i programów gospodarowania środowiskiem”.

[...]

— bezpieczeństwa publicznego,

[...]

macji dotyczących środowiska w związku z takim uwalnianiem.

- materiałów, których ujawnienie zwiększyłoby prawdopodobieństwo zniszczenia środowiska, którego te materiały dotyczą.

W przedmiocie pytania pierwszego

[...]”

Postępowanie

28. Commune de Sausheim, rząd francuski, grecki, niderlandzki i polski, a także Komisja, przedstawiły uwagi na piśmie oraz złożyły wyjaśnienia ustne podczas rozprawy przeprowadzonej w dniu 14 października 2008 r.

Analiza

29. Przedstawione pytania mają na celu wyjaśnienie kwestii, jaki jest wzajemny stosunek dyrektyw regulujących uwalnianie GMO do środowiska naturalnego oraz dyrektyw przewidujących dostęp do infor-

30. Dyrektywa 2001/18 nie jest dyrektywą o „dostępie do informacji”. Jej pierwszorzędnym celem jest zapewnienie zharmonizowanych ram prawnych, w których państwa członkowskie mogą zatwierdzać uwalnianie GMO do środowiska. Ustanawia ona kryteria zindywidualizowanej oceny związanego z tym potencjalnie ryzyka. Środki przewidziane w dyrektywie mają na celu zapewnienie bezpiecznego (i skutecznego) rozwoju produktów przemysłowych wykorzystujących GMO ¹⁵.

31. Aby zrealizować to zadanie, dyrektywa 2001/18 zobowiązuje wszelkie podmioty, które zamierzają dokonać uwolnienia, do przedstawienia informacji właściwym władzom państwa członkowskiego, w którym proponowane uwolnienie miałyby nastąpić. Informacje te mają umożliwić tymże władzom przeprowadzenie rzeczywistej oceny ryzyka przed podjęciem decyzji, czy zezwolić zgłaszającemu na wprowadzenie GMO w kontakt ze środowiskiem.

¹⁵ — Zobacz motyw 7.

32. Z chwilą gdy władze znajdują się w posiadaniu informacji niezbędnych do podjęcia rzeczowej decyzji co do tego, czy zatwierdzić uwolnienie i gdy decyzja taka zostanie już podjęta, dyrektywa 2001/18 nakłada na nie pewne obowiązki o charakterze wtórnym w odniesieniu do kwestii, w jakie inne sposoby informacje przedstawione przez zgłaszającego winny zostać wykorzystane.

33. Jednym z nich jest obowiązek upublicznienia informacji¹⁶. Zobowiązanie do informowania opinii publicznej nie powstaje jednak w sposób niezależny, ma ono bowiem charakter zobowiązania pomocniczego.

34. Zbadam teraz dokładniej strukturę i treść dyrektywy 2001/18.

35. Podmioty zamierzające uwolnić GMO do środowiska zobowiązane są na mocy art. 6 do dokonania zgłoszenia właściwym władzom krajowym oraz do przedłożenia kompletu informacji, tak aby władze te mogły podjąć rzeczową decyzję w przedmiocie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia takiego uwolnienia.

16 — W motywach konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, 2161 UNTS 447, wyraźnie odzwierciedlona jest zasada, zgodnie z którą przejrzystość jest pożądana bez względu na to, że opinii publiczną mogą tworzyć w przeważającej części osoby, które nie są specjalistami w dziedzinie nauki.

36. Artykuł 6 zawiera odesłanie do załącznika III. Załącznik ten określa informacje, jakie przedłożyć musi zgłaszający. Należą do nich między innymi informacje dotyczące miejsca uwolnienia.

37. W niniejszej sprawie istotne jest w tym zakresie brzmienie załącznika III B¹⁷.

38. Część E pkt 1 załącznika III B stanowi, że zgłaszający muszą informować właściwe władze o lokalizacji i wielkości miejsca (miejsc) uwolnienia.

39. Podczas gdy załącznik III A (dotyczący GMO innych niż rośliny wyższe) wskazuje, że zgłaszający musi poinformować właściwe władze o „lokalizacji geograficznej i współrzędnych geograficznych” planowanych miejsc uwolnienia, załącznik III B zawiera najwyraźniej mniej dokładną definicję.

40. Wydaje mi się, że wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy jest cel, jakiemu służy dokumentacja zgłoszenia. Zgłaszający winien bowiem przedstawić właściwym władzom takie informacje, jakich zażądają one w celu przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska natural-

17 — Zobacz pkt 8 i 9 powyżej.

nego, zanim uwolnienie zostanie zatwierdzone¹⁸.

41. Rzeczywisty stopień szczegółowości danych, jakich władze te będą potrzebować, będzie inny w każdej konkretnej sytuacji¹⁹. W pewnych przypadkach możliwe będzie przeprowadzenie dostatecznej oceny ryzyka dla środowiska naturalnego, gdy ujawniony zostanie jedynie kanton lub gmina uwolnienia. W innych przypadkach niezbędne może być wskazanie dokładnych współrzędnych geograficznych²⁰.

42. Gdy właściwe władze krajowe uzyskają już informacje konieczne do przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego i zatwierdzą uwolnienie, o ile uznają to za stosowne, dyrektywa zawiera przepisy pomocnicze regulujące sposoby, w jakie informacje te winny zostać następnie wykorzystane²¹.

43. Artykuł 25 określa szereg podstaw, na które może powołać się zgłaszający, by zwrócić się do władz krajowych o powstrzymanie się od ujawniania informacji dostarczonych przez niego w toku procedury zatwierdzenia określonej w art. 6 i uszczegółowionej w załączniku III.

44. Artykuł 25 ust. 4 wyznacza granice tego uprawnienia do ochrony. Stanowi on w szczególności, że „miejsce uwolnienia” w *żadnym wypadku* nie może zostać uznane za poufne.

45. Według mnie określenie „miejsce uwolnienia” występujące w art. 25 ma charakter opisowy i należy je interpretować jako odnoszące się do informacji na temat lokalizacji, jakich zażądają władze krajowe w każdym poszczególnym przypadku, w celu przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego w toku procedury zatwierdzenia.

18 — Zobacz art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/18.

19 — Takie zindywidualizowane podejście znajduje odzwierciedlenie w motywach 18 i 19 dyrektywy 2001/18.

20 — Rząd niderlandzki trafnie zwraca uwagę, że dokładność, z jaką można ustalić miejsce nie musi odpowiadać nomenklaturze stosowanej dla określenia fragmentu gruntu. „Działka” może być bowiem mała bądź całkiem duża. Nomenklatura stosowana w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich różni się. Okoliczności te przemawiają za przyjęciem stanowiska, że załącznik III B należy interpretować w ten sposób, że wymagany w nim stopień dokładności określenia miejsca uwarunkowany jest potrzebami oceny ryzyka dla środowiska naturalnego.

21 — Dwa spośród tych przepisów, a mianowicie art. 9 i 24 dyrektywy 2001/18 winny być stosowane bez uszczerbku dla jej art. 25. Przepisy te nie mają więc znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

46. Skoro art. 25 jest przepisem ogólnym, logiczne jest zatem, że w art. 25 ust. 4 termin „miejsce uwolnienia” użyty jest w znaczeniu ogólnym, tak by obejmował on zarówno sytuacje, w których dla potrzeb oceny ryzyka

dla środowiska naturalnego wystarczające było określenie miejsca w sposób mniej precyzyjny oraz sytuacje, w których niezbędne było wskazanie lokalizacji geograficznej i współrzędnych geograficznych²².

47. Wobec powyższego nie mogę zgodzić się z poglądem, iż termin „miejsce” pozostawia państwom członkowskim przestrzeń dla swobodnej oceny pozwalającej na wyznaczanie stanu równowagi między bezpieczeństwem publicznym a uprawnieniem opinii publicznej w zakresie dostępu do informacji²³.

48. Artykuł 25 ust. 4 należy rozumieć w ten sposób, iż oznacza on, że państwo członkowskie zobowiązane jest do ujawnienia wszelkich informacji dotyczących miejsca uwolnienia, w posiadanie których weszło zgodnie z załącznikiem III. Mówiąc bardziej ogólnie, zobowiązanie, jakie dyrektywa 2001/18 nakłada na właściwe władze krajowe, polega na upublicznieniu informacji, które władze te otrzymały w celu przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego i zatwierdzenia uwolnienia (jedynie z zastrzeżeniem uwzględ-

nienia konkretnych przesłanek poufności wskazanych w art. 25 ust. 1).

49. Proponowana przeze mnie wykładnia ma dwie konsekwencje. Po pierwsze, władze krajowe nie mogą zostać zobowiązane do ujawnienia informacji, które nie są w ich posiadaniu²⁴. Po drugie, jeżeli władze te wejdą w posiadanie informacji (choćby w toku procedury zatwierdzenia), które nie są niezbędne do dokonania oceny ryzyka dla środowiska naturalnego, informacje takie nie będą objęte zakresem załącznika III, a więc nie znajdzie zastosowania przewidziany w dyrektywie 2001/18 wymóg ujawnienia ich wnioskującemu o to podmiotowi²⁵.

50. Artykuł 25 nie może być postrzegany jako pełniący rolę filtra informacji dotyczących miejsca uwolnienia, jakie podlegać mają ujawnieniu. Wydaje mi się raczej, iż przepis ten należy rozumieć w następujący sposób. Artykuł 25 ust. 1 nakłada na Komisję oraz właściwe władze państw członkowskich dwa zobowiązania: zobowiązanie do nieujawniania stronom trzecim „poufnych informacji zgłaszanych lub wymienianych na mocy niniejszej dyrektywy” oraz zobowiązanie do ochrony praw własności intelektualnej związanych z otrzymanymi danymi. Artykuł 25 ust. 2 i 3 ustanawia z kolei procedurę regulującą sposób określania zakresu materiałów mają-

22 — W poszczególnych wersjach językowych dyrektywy 2001/18 widoczna jest tendencja do systematycznego posługiwania się w art. 25 ust. 4 określeniem ogólnym. Zobacz przykładowo wersję niderlandzką, francuską, niemiecką, angielską i hiszpańską, które posługują się nie tyle odniesieniami do konkretnego terenu lub terenów, na których następuje uwolnienie, lecz mówią ogólnie o miejscu lub lokalizacji uwolnień.

23 — Odrzucam zatem prezentowany przez rząd francuski pogląd, według którego sama okoliczność, że większość państw członkowskich decydowała się na ujawnianie miejsca uwolnienia jedynie w znaczeniu szerszym, dowodzi, że prawodawca miał na celu pozostawienie w art. 25 ust. 4 zakresu uznania.

24 — Zakres informacji, jakie muszą znaleźć się w ich posiadaniu, determinuje ciężące na państwie członkowskim zobowiązanie do skutecznej realizacji obowiązków w zakresie dokonania oceny ryzyka dla środowiska naturalnego.

25 — Mogą one jednak być zobowiązane do ujawnienia takich informacji na mocy dyrektywy 90/313; zobacz poniżej pkt 58 i nast.

cych podlegać takiej ochronie. Wynika stąd, że właściwe władze dokonują oceny, stosując tę procedurę²⁶. Dokonanie oceny implikuje istnienie po ich stronie pewnego zakresu uznania.

51. Z kolei art. 25 ust. 4 wskazuje, jakie informacje *nie* mogą być uznane za poufne. W tym zakresie wykluczony jest jakikolwiek zakres uznania czy oceny. Władze krajowe nie są uprawnione do dokonywania selekcji informacji wskazanych w art. 25 ust. 4 ani do decydowania, które części (przykładowo) planów monitorowania GMO i działań przewidzianych w razie sytuacji awaryjnych nie zostaną ujawnione. Przeciwnie, pod adresem władz krajowych formułowana jest dyspozycja, by „w żadnym wypadku” nie traktować tych informacji jako poufne. Według mnie, gdy właściwe władze otrzymają w toku procedury zatwierdzenia informacje służące przeprowadzeniu oceny ryzyka dla środowiska naturalnego, należące do kategorii określonej w art. 25 ust. 4, nie dysponują żadnym zakresem uznania co do tego, jak informacje te należy potraktować. Nie mogą one zostać uznane za poufne.

52. Kolejny argument na poparcie poglądu, że w szczególności miejsce uwolnienia w żadnym razie nie może być traktowane jako poufne wynika z brzmienia art. 31 ust. 3

lit. a). Przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do „ustanowienia publicznych rejestrów, w których odnotowywane będzie miejsce uwolnienia GMO zgodnie z częścią B”²⁷. Wykonanie tego zobowiązania byłoby oczywiście niemożliwe, gdyby informacje dotyczące miejsca uwolnienia mogły być uznane za poufne na podstawie art. 25 ust. 1.

53. Dochodzę do wniosku, iż zgodnie z dyrektywami 90/220 i 2001/18 właściwe władze państw członkowskich zobowiązane są podawać do publicznej wiadomości informacje dotyczące miejsca uwolnienia na tym samym poziomie szczegółowości, jaki był konieczny w celu przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego w ramach procedury zatwierdzenia.

W przedmiocie pytania drugiego

54. Inaczej niż w przypadku dyrektywy 2001/18 (która dotyczy przede wszystkim procedury zatwierdzenia bezpiecznego uwalniania GMO), konkretnym celem dyrektywy 90/313 jest — jak wskazuje jej tytuł — umożliwienie opinii publicznej dostępu do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu władz krajowych. System prze-

26 — Zobacz tekst art. 25 ust. 3: „zdecyduje, które informacje należy traktować jako poufne”.

27 — Wykładni pojęcia „miejsce uwolnienia” użytego w art. 31 należy dokonywać zgodnie z zasadami zastosowanymi przy dokonywaniu wykładni tego pojęcia użytego w art. 25 ust. 4 dyrektywy 2001/18, uznając je za odnoszące się do miejsca, które zgłaszający zobowiązany jest wskazać właściwym władzom krajowym zgodnie z załącznikiem III.

pisów tej dyrektywy ułatwia dostęp do informacji, wprowadzając przy tym szereg zastrzeżeń umożliwiających państwom członkowskim odmowę ujawnienia takich informacji w pewnych okolicznościach.

2001/18, ani sposobu, w jaki współdziała ona z dyrektywami w sprawie dostępu do informacji o środowisku ²⁹.

55. Celem tych dyrektyw jest zapewnienie dostępu do informacji, które w przeciwnym razie *nie zostałyby* ujawnione. Cel ten nie polega natomiast na tworzeniu kolejnych podstaw do ograniczania publicznego dostępu do informacji, które w przeciwnym razie *zostałyby* ujawnione ²⁸.

56. Państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy dyrektyw 90/313 i 2003/4 w celu uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do informacji, które powinny zostać upublicznione zgodnie z dyrektywami 2001/18 i 90/220.

57. Odrzucam zatem argument podniesiony przez Commune de Sausheim, a także rząd francuski, grecki oraz polski, według których art. 25 dyrektywy 2001/18 określa pewne podstawy ograniczenia jawności (własność intelektualna, konkurencja, interesy gospodarcze zgłaszającego), podczas gdy art. 3 dyrektywy 90/313 wskazuje inne podstawy takiego ograniczenia (między innymi bezpieczeństwo publiczne). Argument ten nie odzwierciedla ani struktury dyrektywy

58. W sytuacji gdy władze państwa członkowskiego dysponują większą ilością informacji aniżeli ta, jaką zobowiązane są ujawnić zgodnie z dyrektywą 2001/18, zastosowanie znajduje dyrektywa 90/313 ³⁰. Wniosek o udzielenie dostępu do takich informacji może zostać złożony na podstawie przepisów krajowych dokonujących transpozycji dyrektywy 90/313.

59. Dla uzasadnienia odmowy ujawnienia informacji dotyczących miejsca uwolnienia, państwo członkowskie może jednak powołać się wówczas na przesłanki wskazane w art. 3 ust. 2 dyrektywy 90/313, o ile spełnione zostaną inne wymogi przewidziane w tym artykule. Ograniczenie jawności uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego (jedna z podstaw wskazanych w art. 3 ust. 2) obejmować będzie, według mnie, okoliczności, w których ujawnienie konkretnego

28 — Zobacz motyw pierwszy, drugi, piąty i dziewiąty dyrektywy 90/313.

29 — Zobacz także moją opinię w sprawie C-345/06 Heinrich, pkt 55–58, w której wyraziłam podobne poglądy na temat kwestii powiązania strukturalnego między art. 254 WE a rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43).

30 — Przypuśćmy przykładowo, że w celu przeprowadzenia oceny ryzyka dla środowiska naturalnego nie była konieczna znajomość współrzędnych geograficznych planowanej próby zasadenia, lecz zgłaszający mimo to wskazał te współrzędne, składając wniosek zgodnie z załącznikiem III B dyrektywy 2001/18.

miejsca uwolnienia prowadziłoby do jego bezprawnego zniszczenia.

60. Mam świadomość, że zaproponowana przeze mnie wykładnia w pewnych okolicznościach nie pozostawi zainteresowanym państwom członkowskim wyboru innego aniżeli ujawnienie dokładnego położenia miejsca uwolnienia. Podczas rozprawy rząd francuski i rząd niderlandzki zwrócili uwagę Trybunału na okoliczność, że dokładne wskazanie takiego miejsca może doprowadzić do niszczenia zbiorów. Rozszerzenie skali takich działań mogłoby spowolnić rozwój GMO. Rządy te twierdzą, iż środki represji zastosowane po takim zdarzeniu, takie jak sankcje prawno-karne wymierzone wobec „ekowojowników” za niszczenie zbiorów, nie odnoszą większego skutku.

61. Udzielenie dostępu do informacji może implikować akceptację wzmoczonego ryzyka spadku bezpieczeństwa. Do prawodawcy wspólnotowego należy wyznaczanie stanu równowagi między wspieraniem rozwoju zbiorów GMO a wzmocnianiem publicznego dostępu do informacji o środowisku, gdyby doświadczenie wskazywało, że w istniejącym stanie rzeczy równowaga taka nie jest zachowana.

62. Ponadto art. 95 WE³¹ zezwala państwu członkowskiemu, w którym wystąpi szczególnie poważny problem w dziedzinie

porządku publicznego, na utrzymanie przepisów krajowych przewidujących bardziej surowe ograniczenia publicznego dostępu do szczegółowych informacji na temat uwalniania GMO do środowiska. Gdyby państwo członkowskie postanowiło skorzystać z tej możliwości i gdyby systematycznie ujawniało mniej szczegółowe dane dotyczące miejsca uwolnienia, wszelkie bardziej szczegółowe informacje przezeń zachowane zostałyby objęte zakresem zastosowania dyrektywy 90/313. Państwo to mogłoby wówczas odmówić ujawniania informacji powołując się na zawarte w tych dyrektywach zastrzeżenie dotyczące bezpieczeństwa publicznego.

63. Każde państwo, które zamierza w ten sposób utrzymać w mocy swe przepisy krajowe, musi jednak poddać się obowiązkowej procedurze przewidzianej w art. 95 WE. Rząd francuski nie skorzystał z tej możliwości³².

64. Nie jest mi wreszcie znana żadna ogólna zasada prawa wspólnotowego, na którą właściwe władze krajowe mogłyby się powołać, aby uzasadnić odmowę udostępnienia kwestionowanych informacji. W toku postępowania żadna ze stron, które przedstawiły swe uwagi, nie wspomniała nawet, ani tym bardziej nie powołała się na żadną z takich zasad.

31 — Podstawa traktatowa dyrektywy 2001/18. Dyrektywa 90/220 wydana została na podstawie art. 100a traktatu WE (poprzednika art. 95 WE).

32 — Zwracam zresztą uwagę, iż ustawodawca francuski uchwalił niedawno ustawę nr 2008-595 z dnia 25 czerwca 2008 r. (JORF nr 148 z dnia 26 czerwca 2008 r., s. 10218), która zobowiązuje władze tego kraju do ujawniania dokładnej lokalizacji miejsc uwalniania GMO.

Wnioski

65. Proponuję zatem, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na dwa pytania przedstawione przez Conseil d'État:

1. Pojęcie „miejsca” uwolnienia organizmów genetycznie zmodyfikowanych, które zgodnie z art. 25 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG nie może być uznane za poufne, odpowiada obszarowi wskazanemu w zgłoszeniu przedstawionemu właściwym władzom państwa członkowskiego zgodnie z procedurą określoną w art. 6 tej dyrektywy.
2. Państwa członkowskie nie mogą powoływać się na zawarte w dyrektywie Rady 90/313 z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku zastrzeżenia dotyczące ochrony porządku publicznego w celu uzasadnienia odmowy ujawnienia informacji dotyczących miejsca uwolnienia, których ujawnienie jest obowiązkowe zgodnie z dyrektywą 2001/18.