Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 28. studenoga 2017.[1]

Predmet C-57/16 P

ClientEarth
protiv

Europske komisije

„Žalba – Pristup dokumentima institucija – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Zahtjev za pristup nacrtu izvješća o procjeni učinka, izvješću o procjeni učinka i mišljenju odbora za procjenu učinka – Opća pretpostavka o povjerljivosti – Odbijanje pristupa – Zakonodavni dokumenti”

I. Uvod

1. Ova je žalba podnesena u okviru postupka povodom tužbe za poništenje koju je udruga ClientEarth podnijela Općem sudu Europske unije protiv dviju odluka Europske komisije u kojima joj se odbio pristup dokumentima. Konkretnije, odlukom od 1. travnja 2014., Komisija je žalitelju odbila dati pristup izvješću o procjeni učinka u vezi s nacrtom obvezujućeg instrumenta kojim se određuje strategijski okvir za postupke inspekcije i nadzora na temelju rizika i u vezi sa zakonodavstvom Europske unije o okolišu kao i mišljenju odbora za procjenu učinka. Osim toga, odlukom od 3. travnja 2014., Komisija je žalitelju također odbila dati pristup nacrtu izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u području okoliša na razini država članica u području okolišne politike Unije i mišljenju odbora za procjenu učinka (u daljnjem tekstu: sporni dokumenti).

2. Žalitelj je tada podnio tužbu protiv tih dviju odluka, koju je Opći sud odbio presudom od 13. studenoga 2015., ClientEarth/Komisija (T-424/14 i T-425/14, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:848).

3. U toj je presudi Opći sud u biti presudio da sporni dokumenti pripadaju istoj kategoriji i da se opća pretpostavka o povjerljivosti primjenjuje s obzirom na to da bi njihovo otkrivanje ugrozilo postupak odlučivanja u izradi prijedloga zakonodavnih akata Komisije.

4. Žalitelj, kojeg podupiru finska i švedska vlada, protiv navedene je presude podnio žalbu.

5. U okviru te žalbe, Sud će najprije morati odlučiti o pitanju može li institucija temeljiti svoje odbijanje pristupa procjenama učinka na općoj pretpostavci o povjerljivosti, uzimajući u obzir samu narav tih procjena. Tako će Sud trebati ispitati djeluje li Komisija u svojstvu zakonodavca kada izrađuje akte povezane sa zakonodavnim postupkom. Na temelju tog ispitivanja Sud će moći odlučiti

1 Izvorni jezik: francuski

o ravnoteži koju je potrebno uspostaviti između načela transparentnosti, poboljšanja javne rasprave, neovisnosti Komisije i povjerljivosti informacija, kao što ti pojmovi proizlaze iz Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije [2].

6. U ovom mišljenju pojasnit ću razloge iz kojih smatram da pobijanu presudu treba ukinuti.

II. Pravni okvir

A. Uredba br. 1049/2001

7. Uvodne izjave 2. i 6. te uredbe glase:

„(2) Otvorenost omogućuje građanima da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu. Otvorenost doprinosi jačanju načela demokracije i poštovanju temeljnih prava iz članka 6. Ugovora o EU i Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

[…]

(6) Širi pristup dokumentima trebalo bi odobriti u slučaju kad institucije djeluju u svom zakonodavnom svojstvu, uključujući i prenesene ovlasti, štiteći istodobno djelotvornost postupka odlučivanja institucija. Takvi bi dokumenti trebali biti izravno dostupni u najvećoj mogućoj mjeri”.

8. Člankom 2. stavcima 1. i 4. navedene uredbe predviđa se sljedeće:

„1. Svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici ima pravo na pristup dokumentima institucija, podložno načelima, uvjetima i ograničenjima utvrđenim ovom Uredbom.

[…]

4. Ne dovodeći u pitanje članke 4. i 9., dokumenti se daju na uvid javnosti nakon pisanog zahtjeva ili izravno u elektroničkom obliku ili putem registra dokumenata. Dokumenti sastavljeni ili zaprimljeni tijekom zakonodavnog postupka daju se na uvid izravno u skladu s člankom 12.”

9. U skladu s člankom 4. stavcima 3. i 6. Uredbe br. 1049/2001:

„3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

[…]

2 SL 2001., L 145, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

6. Ako su izuzećima obuhvaćeni samo dijelovi traženog dokumenta, preostali se dijelovi dokumenta objavljuju".

10. U članku 12. stavku 2. te uredbe navodi se da „[p]osebno moraju izravno biti dostupni zakonodavni dokumenti, tj. dokumenti sastavljeni ili zaprimljeni tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima, u skladu s člancima 4. i 9."

B. Uredba br. 1367/2006

11. Uvodne izjave 7. i 15. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije[3] o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice[4] glase:

„(7) […] [O]dredbe o pristupu informacijama o okolišu trebale bi se primjenjivati i na institucije i tijela Zajednice koja djeluju u zakonodavnom svojstvu.

[…]

(15) Izuzetke predviđene Uredbom […] br. 1049/2001 trebalo bi primjenjivati podložno posebnim odredbama ove Uredbe u vezi sa zahtjevima za pružanje informacija o okolišu. Razloge za odbijanje pristupa informacijama o okolišu trebalo bi tumačiti restriktivno, uzimajući u obzir društveni interes sadržan u otkrivanju tih informacija i moguću povezanost traženih informacija s emisijama u okoliš. Izraz ‚poslovni interesi' obuhvaća sporazume o tajnosti podataka koje sklapaju institucije i tijela koja djeluju u okviru bankovnih aktivnosti".

12. Člankom 1. stavkom 1. točkama (a) i (b) te uredbe određuje se:

„1. Cilj ove Uredbe je utvrditi pravila koja će omogućiti primjenu odredaba [Aarhuške] Konvencije […] na institucije i tijela Zajednice i time doprinijeti provedbi obveza koje proizlaze iz te Konvencije, a posebno:

(a) zajamčiti pravo javnosti na pristup informacijama o okolišu u posjedu institucija i tijela Zajednice, bilo da su im te informacije dostavljene ili su ih sami sastavili, te utvrditi osnovne uvjete i praktična rješenja za ostvarivanja tog prava;

(b) osigurati da se informacije o okolišu postupno stavljaju na raspolaganje i šire u javnosti kako bi se postigla najšira moguća sustavna raspoloživost i raširenost tih informacija. U tu se svrhu posebno promiče uporaba računalne telekomunikacije i/ili elektroničke tehnologije, gdje god su one raspoložive [.]".

13. U skladu s člankom 2. stavkom 1. navedene uredbe:

„1. U smislu ove Uredbe:

[…]

(d) ‚informacije o okolišu' znači svaka informacija u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku u vezi sa:

[…]

3 SL 2005., L 124, str. 1., u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija

4 SL 2006., L 264, str. 13. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.)

iii. mjerama (uključujući upravne mjere), kao što su politike, zakonodavstvo, planovi, programi, sporazumi iz područja zaštite okoliša i djelatnosti koje utječu ili bi mogle utjecati na sastavnice i čimbenike iz točaka i. i ii. te mjere i djelatnosti u svrhu zaštite tih sastavnica;

iv. izvješćima o provedbi zakonodavstva u području zaštite okoliša;

v. analizama isplativosti i drugim gospodarskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u okviru mjera i djelatnosti iz točke iii.;

[…]”.

14. U članku 3. Uredbe br. 1367/2006 navodi se:

„Uredba […] br.°1049/2001 primjenjuje se na sve zahtjeve za pristup informacijama o okolišu koje se nalaze u posjedu institucija i tijela Zajednice, bez obzira na državljanstvo, nacionalnost ili domicil podnositelja zahtjeva, a u slučaju pravnih osoba, bez obzira na registrirano sjedište ili stvarno središte njihovih aktivnosti.

U smislu ove Uredbe, riječ ‚institucija’ iz Uredbe […] br. 1049/2001 tumači se kao ‚institucija ili tijelo Zajednice’.”

15. Člankom 6. te uredbe predviđa se:

„1. Što se tiče odredaba prve i treće alineje članka 4. stavka 2. Uredbe […] br. 1049/2001, uz izuzetak istraga, posebno onih koje se odnose na moguće povrede prava Zajednice, smatra se da je otkrivanje informacija pitanje od prevladavajućeg društvenog interesa ako se tražene informacije odnose na emisije u okoliš. Što se tiče ostalih izuzetaka iz članka 4. Uredbe […] br. 1049/2001, razlozi za odbijanje tumače se restriktivno, uzimajući u obzir društveni interes sadržan u otkrivanju tih informacija i moguću povezanost traženih informacija s emisijama u okoliš.

2. Uz izuzetke iz članka 4. Uredbe […] br. 1049/2001, institucije i tijela Zajednice mogu odbiti pristup informacijama o okolišu ako bi otkrivanje tih informacija negativno utjecalo na zaštitu okoliša na koji se informacije odnose (npr. lokaliteti za razmnožavanje rijetkih vrsta).”

III. Činjenice iz kojih proizlazi predmet

16. Žalitelj je neprofitna udruga koja se brine o zaštiti okoliša.

17. Dana 20. siječnja 2014. žalitelj je podnio Komisiji dva zahtjeva za pristup dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001. Kao što je prethodno navedeno, prvim od tih zahtjeva nastojao se dobiti pristup Komisijinu izvješću o procjeni učinka u vezi s provedbom stupa „pristup pravosuđu” Aarhuške konvencije, dok se drugim zahtjevom htio dobiti pristup Komisijinoj procjeni učinka u vezi s revizijom europskog pravnog okvira okolišne inspekcije i nadzorom na nacionalnoj razini i razini Unije.

18. Dopisom od 13. veljače 2014. Komisija je odbila drugi zahtjev. Precizirala je, tom prilikom, da se taj zahtjev odnosio na „izvješće o procjeni učinka u vezi s nacrtom obvezujućeg instrumenta kojim se određuje strategijski okvir za postupke inspekcije i nadzora na temelju rizika i u vezi sa zakonodavstvom [Unije] o okolišu”, kao i mišljenje odbora za procjenu učinka vezano za to izvješće. To odbijanje temeljilo se na izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001.

19. Dopisom od 17. veljače 2014. Komisija je odbila i prvi zahtjev. Precizirala je, tom prilikom, da se taj zahtjev odnosio na „nacrt izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u području okoliša na razini država članica u području okolišne politike [Unije]" kao i na mišljenje odbora za procjenu učinka vezano za taj nacrt. To odbijanje temeljilo se na izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 3. prvom podstavku te uredbe.

20. Dana 4. ožujka 2014. žalitelj je, na temelju članka 7. stavka 2. te uredbe, podnio Komisiji dva ponovna zahtjeva.

21. Dopisima od 24. ožujka 2014. Komisija je žalitelja obavijestila, u skladu s člankom 8. stavkom 2. navedene uredbe, da je rok za davanje odgovora na te ponovne zahtjeve produljen za petnaest radnih dana.

22. Dopisima od 1. i 3. travnja 2014. Komisija je potvrdila odbijanje pristupa spornim dokumentima na temelju izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001 (u daljnjem tekstu: sporne odluke).

23. Kao prvo, Komisija je u spornim odlukama ponajprije istaknula, u okviru razgovora i pregovora u pogledu njezina donošenja zakonodavnih inicijativa koje se odnose na postupke inspekcije i nadzora u području okoliša i pristup pravosuđu u tom istom području, da je počela s analizama učinka koje su još uvijek bile u tijeku. Komisija je precizirala, u tom pogledu, da su procjene učinka bile namijenjene pomoći u pripremanju takvih inicijativa i da je strategijski izbor („policy choices") iz zakonodavne inicijative poduprt sadržajem procjene učinka.

24. Potom, prema mišljenju Komisije, otkrivanje spornih dokumenata bi, u tom stadiju, ozbiljno ugrozilo njezine postupke odlučivanja koji su u tijeku s obzirom na to da bi ono ugrozilo njezin manevarski prostor i smanjilo njezin kapacitet za pronalaženje kompromisa. Štoviše, takvo otkrivanje moglo bi stvoriti vanjske pritiske koji mogu narušiti složene postupke odlučivanja u okviru kojih bi trebao vladati odnos povjerljivosti. Komisija se, usto, pozvala na odredbe članka 17. stavka 1. i članka 17. stavka 3. trećeg podstavka UEU-a.

25. U tom pogledu, s jedne strane, u odluci od 1. travnja 2014. Komisija je inzistirala na činjenici da su postupci inspekcije i nadzora bili ključni element za provedbu javne politike, područja u kojem institucije pokušavaju od 2001. privući pažnju i potaknuti akciju na razini Unije, i na činjenici da je razgovor trebao biti sačuvan od vanjskih utjecaja s obzirom na to da oni utječu na kvalitetu nadzora nad državama članicama.

26. S druge strane, u odluci od 3. travnja 2014. Komisija je naglasila osjetljivu prirodu pitanja koje se odnosi na pristup pravosuđu u području okoliša, moguće različitosti između pogledâ država članica kao i činjenicu da je prošlo deset godina od njezina Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2003. o pristupu pravosuđu u području okoliša [5].

27. Naposljetku, Komisija je u spornim odlukama dodala da su različiti dokumenti o dvije procjene učinka koje su bile u tijeku već bili raspoloživi na internetu i da su svi drugi dokumenti o navedenim procjenama učinka bili objavljeni kada su zakonodavne prijedloge usvajali kolegiji povjerenika.

28. U pogledu tih elemenata, Komisija je u spornim odlukama zaključila da je pristup zatraženim dokumentima morao biti odbijen temeljem članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da je postupak odlučivanja bio u vrlo ranom i osjetljivom stadiju („at a very early and delicate stage").

5 COM(2003) 624 *final*

29. Kao drugo, Komisija je smatrala da nikakav prevladavajući javni interes ne opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata. U tom pogledu primijetila je da je Unija bila dužna sačuvati, zaštititi i poboljšati kvalitetu okoliša i, posljedično, ljudskog zdravlja. Taj se cilj može postići nediskriminacijskim pristupom pravosuđu u području okoliša. Međutim, s jedne strane, Komisija je smatrala da nije u mogućnosti odrediti na koji bi način otkrivanje zatraženih dokumenata, u tom stadiju, pomoglo osobama koje žive u Uniji da neizravno utječu na okoliš u kojem žive, s obzirom na to da je pristup pravosuđu već bio omogućen pred nacionalnim sudovima, a predmetni postupak odlučivanja je samo pokušavao unaprijediti taj pristup. Osim toga, dodala je da je javna rasprava bila organizirana 2013. te da su na njoj zainteresirane stranke, među kojima i građansko društvo, mogle pridonijeti definiranju glavnih crta prijedloga. S druge strane, prema mišljenju Komisije, otkrivanje u tom stadiju ugrozilo bi postupak odlučivanja te bi utjecalo na mogućnost postizanja najboljeg mogućeg rješenja. Osim toga, ona smatra da bi javni interes bio bolje osiguran mogućnošću vođenja predmetnog postupka odlučivanja bez ikakvog vanjskog pritiska.

30. Kao treće, Komisija je odbacila mogućnost dodjeljivanja djelomičnog pristupa u smislu članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da su zatraženi dokumenti bili u cijelosti obuhvaćeni izuzećem.

31. Nakon što je odbijeno otkrivanje dokumenata, ClientEarth je 11. lipnja 2014. podnio dvije tužbe za poništenje odluke od 1. travnja 2014. (predmet T-425/14) i odluke od 3. travnja 2014. (predmet T-424/14).

32. ClientEarth je u prvom dijelu jedinog tužbenog razloga prigovorio Komisiji da je pogrešno zaključila da postoji opasnost od ozbiljnog ugrožavanja postupaka odlučivanja i da ne postoji prevladavajućeg javnog interesa koji bi opravdao otkrivanje spornih dokumenata.

33. Drugim dijelom tog tužbenog razloga, ClientEarth je tvrdio da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja.

34. Opći sud pobijanom je presudom odbio tužbe udruge ClientEarth.

IV. Zahtjevi stranaka

35. ClientEarth u svojoj žalbi od Suda traži da ukine pobijanu presudu i da naloži Komisiji snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenata.

36. Odlukom predsjednika Suda od 12. srpnja 2016., finskoj i švedskoj vladi dopušteno je intervenirati u ovaj postupak u potporu žalitelju.

37. Komisija zahtijeva da se žalba odbije i udruzi ClientEarth naloži snošenje troškova.

V. Ispitivanje žalbe

A. Uvodne napomene

38. Na raspravi održanoj 3. srpnja 2017., Komisija je navela da je izdala obavijest 28. travnja iste godine u kojoj je priopćila da je inicijativa „pristup pravosuđu” u području okoliša okončana i odbačena te se neće provesti u zakonodavstvo. Usto je pojasnila da je, nakon objave te obavijesti, 28. lipnja 2017. objavila jedan od spornih dokumenata, odnosno nacrt izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom

pravosuđu u području okoliša[6] za koji je odlukom od 3. travnja 2014. odbila zahtjev za pristup koji je podnio ClientEarth.

39. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, predmet spora kao i pravni interes moraju postojati do proglašenja sudske odluke pod prijetnjom obustave postupka, što pretpostavlja da tužba svojim ishodom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela[7]. Budući da je jedan od spornih dokumenata, kojemu ClientEarth želi dobiti pristup, postao dostupan javnosti, dio tužbe koju je potonja udruga podnijela postao je bespredmetan; obustavlja se postupak po zahtjevu koji se odnosi na pristup nacrtu izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u području okoliša.

40. Slijedom toga, smatram da Sud treba obustaviti postupak koji se odnosi na zahtjev za poništenje odluke od 3. travnja 2014. u dijelu u kojem se odnosi na nacrt izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u području okoliša.

B. Moja ocjena

41. U prilog svojoj žalbi, ClientEarth ističe dva žalbena razloga. Svojim prvim žalbenim razlogom prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je priznao postojanje opće pretpostavke o povjerljivosti u korist spornih dokumenata.

42. Svojim drugim žalbenim razlogom, iznesenim podredno, tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije priznao, u točkama 133. do 163. pobijane presude, postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje spornih dokumenata.

43. Prvi žalbeni razlog dijeli se na pet dijelova, kojima valja pristupiti na sljedeći način.

1. Četvrti dio prvog žalbenog razloga, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava jer Opći sud nije uzeo u obzir posebnu narav spornih dokumenata radi dodjeljivanja najšireg mogućeg pristupa tim dokumentima

a) Argumentacija stranaka

44. Udruga ClientEarth, koju podupiru finska i švedska vlada, smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao, u točkama 100. do 106. pobijane presude, da načelo najšireg mogućeg pristupa javnosti dokumentima institucija nije primjenjivo na sporne dokumente s obzirom na to da Komisija, kada izrađuje procjenu učinka u svrhu podnošenja zakonodavnog prijedloga, ne djeluje u svojstvu zakonodavca, pri čemu u tom pogledu nije važna narav predmetnih dokumenata.

45. Kao prvo, prema mišljenju žalitelja, Opći sud trebao je uzeti u obzir činjenicu da su ti dokumenti, odnosno procjene učinka, sastavni dio zakonodavnog postupka i, konkretnije, odluke o tome hoće li se podnijeti zakonodavni prijedlog. Smatra da, iako Komisija, kada izrađuje tu vrstu dokumenata, formalno ne djeluje u svojstvu zakonodavca, ipak ostaje činjenica da su ti dokumenti temelj zakonodavnog prijedloga.

6 Taj je dokument dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 26. i navedena sudska praksa).

46. Finska vlada u tom smislu navodi sudsku praksu Suda prema kojoj: „[t]ransparentnost u tom pogledu pridonosi jačanju demokracije tako što se građanima omogućuje da provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta. Naime, mogućnost da građani upoznaju temelje zakonodavnog djelovanja je uvjet za učinkovito korištenje njihovih demokratskih prava”[8]. Na temelju te sudske prakse smatra da središnji element koji treba uzeti u obzir nije svojstvo zakonodavca institucije koja je donijela dokument kojemu se traži pristup, nego sama narav tog dokumenta koji može biti osnova budućeg zakonodavstva.

47. Švedska vlada pak smatra da Komisija, kada sastavlja procjene učinka, djeluje u svojstvu zakonodavca s obzirom na to da priprema i izrađuje prijedloge akata zakonodavne prirode.

48. Slijedom toga, žalitelj, kao i finska i švedska vlada, smatra da bi, u skladu s uvodnom izjavom 6. Uredbe br. 1049/2001 i sudskom praksom Suda, najširi mogući pristup dokumentima kao što su sporni dokumenti trebao biti odobren upravo građanima Unije.

49. Kao drugo, žalitelj smatra da se, suprotno onom što je Opći sud presudio u točki 106. pobijane presude, sudskom praksom Suda ne opravdava priznavanje općih pretpostavki koje se primjenjuju na zakonodavne dokumente ili dokumente povezane s eventualnim zakonodavnim prijedlozima.

50. Komisija naprotiv tvrdi da, u trenutku u kojem je zatražen pristup spornim dokumentima, nije bio podnesen nijedan zakonodavni prijedlog te da stoga tada nije postojao nijedan zakonodavni dokument. U tom pogledu napominje da, nakon što se prijedlog politike usvoji ili odbaci, ta vrsta dokumenta postaje dostupna javnosti i građani se tada mogu s njome upoznati kako bi nadzirali sve informacije koje su temelj zakonodavne aktivnosti Unije.

51. Osim toga, Komisija smatra da čak i kad bi se sporni dokumenti trebali smatrati „zakonodavnima” u smislu članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, to ne mijenja činjenicu da se ta odredba primjenjuje ne dovodeći u pitanje članke 4. i 9. te uredbe, kao što je Opći sud utvrdio u točki 105. pobijane presude. Tako nije isključeno priznavanje postojanja opće pretpostavke o povjerljivosti u zakonodavnom kontekstu, kao što je naveo Opći sud u točki 106. pobijane presude pozivajući se na presudu od 1. srpnja 2008. Švedska i Turco/Vijeće[9].

b) Ocjena

52. Podsjećam na to da se članak 15. stavak 3. UFEU-a i članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) odnose na pravo na pristup dokumentima institucija. Na temelju članka 1. Uredbe br. 1049/2001, cilj je potonje uredbe definirati načela, uvjete i ograničenja tog prava na pristup. U tom pogledu, s obzirom na to da pristup dokumentima institucija jest načelo, svako izuzeće od tog načela treba usko tumačiti[10].

53. Tako se u članku 4. te uredbe navodi popis izuzeća od prava na pristup dokumentima institucija među kojima je i izuzeće na koje se poziva Komisija kako bi odbila pristup spornim dokumentima u glavnom predmetu. Kada Komisija odluči odbiti pristup dokumentu u slučaju u kojem bi njegovo otkrivanje ugrozilo neki od interesa zaštićenih tim člankom, na njoj je, u načelu, da objasni na koji bi

8 Vidjeti presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 45. i 46.) i od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 32. i 33.)

9 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374

10 Vidjeti presudu od 1. srpnja 2008. Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 35. i 36.).

način pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tom odredbom [11]. Zatim je institucija dužna provjeriti da ne postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje predmetnog dokumenta bez obzira na ugrožavanje interesa zaštićenog člankom 4. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1049/2001 [12].

54. Međutim, Sud je priznao da je predmetnoj instituciji dopušteno odluke temeljiti na općim pretpostavkama koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata kako bi opravdao način na koji bi pristup tim dokumentima mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u članku 4. te uredbe. U tom pogledu, Sud treba pojasniti na kojim općenitim razmatranjima temelji pretpostavku da bi se otkrivanjem ugrozio jedan od interesa zaštićenih izuzećima predviđenima tom odredbom. U tu svrhu nije obvezan konkretno ocijeniti sadržaj svakog od tih dokumenata [13].

55. Međutim, primjenom opće pretpostavke o povjerljivosti ne isključuje se pravo osoba koje su podnijele zahtjev za pristup predmetnom dokumentu da dokažu da određeni dokument čije je otkrivanje zatraženo nije obuhvaćen navedenom pretpostavkom ili da postoji prevladavajući javni interes koji opravdava to otkrivanje [14].

56. Sud je do sada priznao postojanje pet općih pretpostavki o povjerljivosti. Tako je opća pretpostavka o povjerljivosti usvojena što se tiče pristupa dokumentima iz upravnog spisa povezanima s postupkom nadzora državnih potpora [15], pristupa podnescima koje je institucija podnijela u okviru sudskog postupka [16], zahtjeva za pristup dokumentima razmijenjenima između Komisije i podnositelja prijave ili trećih u okviru postupka nadzora koncentracija između poduzetnika [17], zahtjeva neprofitne organizacije da dobije pristup upravnom spisu koji se odnosi na postupak zbog povrede obveze u njegovoj predsudskoj fazi [18], i zahtjeva za dobivanje pristupa nizu dokumenata iz spisa koji se odnosi na postupak primjene članka 81. UEZ-a koji je postao članak 101. UFEU-a [19].

57. U okviru zakonodavne aktivnosti, načelo transparentnosti ima važnu ulogu. Naime, iako se uvodnom izjavom 4. i člankom 1. Uredbe br. 1049/2001 javnosti dodjeljuje pravo na pristup dokumentima institucija koje treba imati najširi mogući učinak, u uvodnoj izjavi 6. te iste uredbe navodi se da širi pristup dokumentima treba odobriti upravo kad institucije djeluju u svojem zakonodavnom svojstvu. Tako je Sud već naveo da „[t]ransparentnost u tom pogledu pridonosi jačanju demokracije tako što se građanima omogućuje da provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta. Naime, mogućnost da građani upoznaju temelje zakonodavnog djelovanja je uvjet za učinkovito korištenje njihovih demokratskih prava” [20].

58. Odvagivanje posebnog interesa koji treba zaštititi neotkrivanjem predmetnog dokumenta i, osobito, javnog interesa da taj dokument kojemu se traži pristup bude dostupan, posebno je relevantno kad institucija djeluje u svojstvu zakonodavca [21].

11 Vidjeti presude od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 71. i 72.) i od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 31.).

12 Vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008. Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 44.).

13 Vidjeti presudu od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 72. i 73. i navedena sudska praksa).

14 Vidjeti presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 62.).

15 Presuda od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)

16 Presuda od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541)

17 Presuda od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)

18 Presuda od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738)

19 Presuda od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)

20 Vidjeti presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 46.) i od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 33.).

21 Vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 32 i 33.).

59. Stoga, s obzirom na prethodno navedeno, u ovom se slučaju postavlja pitanje može li Opći sud, s obzirom na narav spornih dokumenata čije je otkrivanje zatraženo, valjano prihvatiti opću pretpostavku o povjerljivosti u njihovu pogledu.

60. Iz pobijane presude proizlazi da je Opći sud u točki 102. te presude smatrao da, „iako je točno da je ovlast predlaganja donošenja zakonodavnih akata u smislu članka 289. stavka 3. UFEU-a, uglavnom i ako nije drukčije propisano, na Komisiji, u skladu s odredbama članka 17. stavka 2. UEU-a, ostaje činjenica da su, sukladno članku 14. stavku 1. i članku 16. stavku 1. UEU-a, Parlament i Vijeće ti koji zajednički izvršavaju zakonodavne funkcije. Isto tako, iz članka 289. stavaka 1. do 3. UFEU-a proizlazi da je zakonodavni akt svaki akt donesen zakonodavnim postupkom, odnosno, s jedne strane, svaka uredba, svaka direktiva ili svaka odluka koju su, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđenim u članku 294. UFEU-a, zajedno donijeli Parlament i Vijeće na prijedlog Komisije i, s druge strane, svaka uredba, svaka direktiva ili svaka odluka koju je, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, odnosno, ovisno o slučaju, donio Parlament uz sudjelovanje Vijeća ili Vijeće uz sudjelovanje Parlamenta”.

61. Opći sud u nastavku, u točki 103. potonje presude, navodi da „[i]z toga slijedi da, kada priprema ili izrađuje prijedlog akta, čak i zakonodavne prirode, Komisija ne djeluje sama u svojstvu zakonodavca, s obzirom na to da je, s jedne strane, taj postupak pripremanja i izrade nužno postupak koji prethodi samom pravom zakonodavnom postupku, u kojem, pak, treba biti određena priroda akta koji se predlaže i, s druge strane, Parlament i Vijeće su ti koji izvršavaju zakonodavnu funkciju”.

62. U točki 105. pobijane presude, Opći sud, u odgovoru na argumente žalitelja, pojašnjava da „čak i pod pretpostavkom da se zatraženi dokumenti trebaju smatrati ‚zakonodavnim dokumentima’ u smislu spomenutog članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, valja istaknuti da se ta odredba primjenjuje jedino ‚u skladu s člancima 4. i 9.’ iste uredbe […]. Međutim, kao što je to i utvrđeno u točkama 97. i 99. [te presude], prilikom primjene članka 4. stavka 3. prvog podstavka spomenute uredbe Komisija ima pravo pretpostaviti da bi otkrivanje zatraženih dokumenata, uglavnom, ozbiljno ugrozilo postupak odlučivanja izrade prijedloga politike, dok god ne donese odluku o tome”.

63. Iako je točno da se Komisija ne može u strogom smislu riječi smatrati „zakonodavcem”, ipak smatram da je njezina uloga u zakonodavnom postupku čini, ako ne gotovo zakonodavcem, onda barem neophodnim zakonodavnim akterom bez čijeg djelovanja zakonodavne aktivnosti Unije ne bi postojale. Naime, kao što je Sud na to podsjetio u presudi od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija [22], „na temelju članka 17. stavka 2. UEU-a […] zakonodavni akt Unije može [se] donijeti samo ‚na Komisijin prijedlog’, osim ako […] ugovori drukčije propisuju” [23]. Na Komisiji je „da odluči hoće li iznijeti prijedlog zakonodavnog akta ili ne, osim u slučaju kada bi na temelju prava Unije bila dužna iznijeti takav prijedlog, […]. Na temelju te ovlasti je u slučaju iznošenja prijedloga zakonodavnog akta ponovno na Komisiji, koja u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEU-a promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative, da odredi predmet, cilj i sadržaj tog prijedloga” [24].

64. Osim toga, s obzirom na sam sadržaj članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 kao i na strukturu i cilj te uredbe, smatram da svojstvo institucije nije odlučujuće u smislu prava na širi pristup dokumentima Unije, nego sama narav tih dokumenata.

65. Naime, tim se člankom, koji odražava uvodnu izjavu 6. navedene uredbe i kojim se, podsjećam, predviđa širi pristup dokumentima u slučajevima u kojima institucije djeluju u svojstvu zakonodavca, predviđa i da „moraju izravno biti dostupni zakonodavni dokumenti, tj. dokumenti sastavljeni ili zaprimljeni tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima, u skladu s člancima 4. i 9.”.

22 C-409/13, EU:C:2015:217

23 Vidjeti točku 68. te presude.

24 Vidjeti točku 70. navedene presude.

66. Kao što sam istaknuo u točki 57. ovog mišljenja, transparentnost u zakonodavstvu pridonosi jačanju demokracije tako što se građanima omogućuje da provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavnog akta. Naime, mogućnost da građani upoznaju temelje zakonodavnog djelovanja je uvjet za učinkovito korištenje njihovih demokratskih prava.

67. Međutim, budući da Komisija inicira donošenje zakonodavnih akata, dokumenti koje priprema i izrađuje u okviru zakonodavnog postupka upravo su temelj tog zakonodavnog djelovanja s kojim građani imaju pravo biti upoznati. Stoga treba odobriti širi pristup upravo tim dokumentima, na temelju članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 u vezi s uvodnom izjavom 6. potonje uredbe.

68. Procjene učinka, kao i izvješća koja slijede nakon njih, pripadaju upravo toj kategoriji dokumenata. Naime, kako bi se odredio predmet, cilj i sadržaj zakonodavnog prijedloga, Komisija je među ostalim provela procjene učinka kojima se omogućuje konkretna i potkrepljena ocjena podataka o situaciji, kao i procjena predvidljivih posljedica donošenja, po potrebi, takvog zakonodavstva. Kao što proizlazi iz smjernica o procjeni učinka [25], „[p]rocjena učinka je skup logičnih etapa koje valja slijediti prilikom pripremanja zakonodavnih prijedloga. To je postupak tijekom kojeg se prikupljaju, sukladno namjeri tvoraca politika, informacije o prednostima i nedostacima mogućih opcija politike, ispitivanjem njihovih potencijalnih učinaka. Rezultati tog postupka su sažeti i predstavljeni u izvješću o [procjeni učinka]” [26].

69. Slijedom toga, prema mojem mišljenju, nema sumnje u to da na procjene učinka i izvješća o procjeni učinka treba primijeniti širi pristup, u skladu s odredbama Uredbe br. 1409/2001. Stoga se opća pretpostavka o povjerljivosti na njih ne može primjenjivati.

70. Naime, svi dokumenti za koje je Sud priznao postojanje opće pretpostavke o povjerljivosti odnosili su se na upravni ili sudski postupak u tijeku [27].

71. Situacija u ovom slučaju potpuno je drukčija.

72. Ovaj slučaj spada u okvir zakonodavnog postupka, a ne u okvir upravnog ili sudskog postupka, za koji sam zakonodavac Unije nastoji osigurati veću transparentnost [28]. Iz toga konkretno proizlazi pravo na pristup dokumentima institucija bez kojeg transparentnost koja se nastoji osigurati ne bi postojala. Sud nije propustio podsjetiti zašto je tomu tako u presudi od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće [29], kad je naveo da „upravo transparentnost [u zakonodavnom postupku], time što se omogućuje otvorena rasprava o razlikama između više stajališta, pridonosi tome da se institucijama osigura veća legitimnost u očima građana Unije i tako poveća njihovo povjerenje. Zapravo, prije će nedostatak informacija i rasprave u građanima pobuditi sumnje, ne samo u pogledu zakonitosti pojedinačnog akta, nego i u pogledu legitimnosti cjelokupnog postupka odlučivanja” [30].

73. Države članice su nakon donošenja Ugovora iz Maastrichta postale svjesne važnosti tog načela te su pozvale Komisiju da Vijeću što je prije moguće dostavi izvješće o mjerama za povećanje javnog pristupa informacijama kojima raspolažu institucije [31]. Nakon toga je uslijedilo umetanje članka 255. UEZ-a u Ugovoru iz Amsterdama, koji je postao članak 15. UFEU-a, i osobito potvrđivanje tog prava člankom 42. Povelje u kojem pravo na pristup dokumentima institucija postaje temeljno pravo.

25 Komisijine smjernice o procjeni učinka od 15. siječnja 2009. (SEC(2009) 92)

26 Vidjeti str. 5. tih smjernica.

27 Vidjeti presudu od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 78.).

28 Vidjeti članak 12. stavak 2. Uredbe br. 1049/2001, u vezi s uvodnom izjavom 6. potonje uredbe.

29 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374

30 Vidjeti točku 59. te presude.

31 Vidjeti Izjavu br. 17 o pravu na pristup informacijama priloženu Ugovoru iz Maastrichta.

74. Postojanje opće pretpostavke o povjerljivosti izuzeće je od tog temeljnog prava te ga stoga treba restriktivno tumačiti, kao što je Sud više puta istaknuo, među ostalim, i u presudi od 1. srpnja 2008. Švedska i Turco/Vijeće [32].

75. Osim toga, prethodno je navedeno da Komisija, u skladu s odredbama Uredbe br. 1049/2001, zadržava pravo odbiti pristup svojim dokumentima ako to u konkretnom slučaju opravda opasnošću od ozbiljnog ugrožavanja postupka odlučivanja i ako provjeri da ne postoji prevladavajući javni interes za otkrivanje tih dokumenata. Međutim, odlukom o primjeni opće pretpostavke o povjerljivosti u slučaju kao što je onaj u ovom predmetu zapravo bi se narušila ravnoteža sustava uspostavljenog tom uredbom. Naime, Komisija bi se mogla konkretno i pojedinačno osloboditi od opravdavanja zašto je odbila pristup navedenim dokumentima te to odbijanje temeljiti na općenitim razmatranjima. Osim toga, bilo bi na osobi koja želi imati pristup dokumentima Komisije da dokaže postojanje takvog prevladavajućeg javnog interesa. To bi zapravo dovelo do prebacivanja tereta dokazivanja, iako se to čini nespojivim s člankom 42. Povelje, sudskom praksom Suda prethodno navedenom u ovom mišljenju kao i samom voljom zakonodavca Unije što se tiče zakonodavnih dokumenata.

76. Štoviše, suprotno tvrdnjama Komisije, smatram da je u točki 106. pobijane presude Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je istaknuo da je u presudi od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće [33], „Sud prvi put naveo mogućnost da institucija temelji odluke na općim pretpostavkama" u korist zakonodavnih dokumenata. Naime, Opći sud upućuje upravo na točke 46., 47. i 50. te presude. Međutim, te su točke dio objašnjenja Suda u pogledu provedbe ispitivanja koje treba izvršiti institucija kojoj je podnesen zahtjev za pristup dokumentima i u pogledu sadržaja obrazloženja koje treba priložiti. Sud tek nakon toga započinje s ispitivanjem žalbenih razloga koje su istaknuli žalitelji. Jednostavan podsjetnik Suda u točkama 46., 47. i 50. ne može se stoga tumačiti kao potvrda mogućnosti da u takvom slučaju institucija temelji odluke na općim pretpostavkama.

77. Slijedom toga, s obzirom na prethodno navedeno, smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 100. do 106. pobijane presude zaključio da je Komisija mogla valjano temeljiti odluke na općim pretpostavkama o povjerljivosti kako bi odbila pristup spornim dokumentima.

2. Prvi dio prvog žalbenog razloga, koji se temelji na navodno pogrešnoj primjeni sudske prakse Suda

a) Argumentacija stranaka

78. Prema mišljenju udruge ClientEarth, koju podupiru finska i švedska vlada, Opći sud je, u točkama 55. do 127. pobijane presude, pogrešno primijenio sudsku praksu Suda o priznavanju opće pretpostavke o povjerljivosti. Tako Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da je Sud već presudio da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je prihvatio proširenje područja primjene opće pretpostavke o povjerljivosti na analize usklađenosti zakonodavstava različitih država članica s pravom okoliša Unije. Sud je tada naglasio „zahtjev[…] uskog tumačenja i primjene takve pretpostavke koja predstavlja izuzeće od obveze dotične institucije da konkretno i pojedinačno ispita svaki dokument na koji se odnosi zahtjev za pristup […] kao i, općenitije, od načela najšireg mogućeg javnog pristupa dokumentima koje posjeduju Unijine institucije" [34].

79. Kada je Opći sud priznao opću pretpostavku o povjerljivosti u korist procjena učinka, nije uzeo u obzir taj zahtjev te je zanemario temeljnu narav načela transparentnosti zajamčenog Ugovorom kao i Uredbom br. 1049/2001.

32 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374

33 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374

34 Vidjeti presudu od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 80 i 81.).

80. Osim toga, žalitelj prigovara Općem sudu da je u točki 67. pobijane presude na temelju sudske prakse Suda zaključio da se opća pretpostavka o povjerljivosti može priznati kada to zahtijeva „nesmetano provođenje" predmetnog postupka, iako su se predmeti u kojima je takva pretpostavka priznata odnosili samo na dokumente povezane sa sudskim ili upravnim postupkom u tijeku – pri čemu je Komisija u potonjem slučaju djelovala u svojstvu čuvarice Ugovorâ i kao provedbeno tijelo prava Unije –, i iako su takve pretpostavke priznate na temelju načela jednakosti oružja ili sličnih razmatranja ili pak jer bi se pristupom takvim dokumentima mogli izravno ugroziti interesi predmetne institucije, čime bi se narušila njezina sposobnost da se učinkovito brani, ili interesi trećih osoba da se očuva povjerljivost informacija dostavljenih Komisiji.

81. Usto, žalitelj i finska vlada smatraju da je Sud, u predmetima u kojima je priznao postojanje opće pretpostavke o povjerljivosti, opravdao to priznavanje činjenicom da je primjena takve opće pretpostavke bila izričito opravdana postojanjem posebnog propisa kojim se na određeni način ograničava pristup dokumentima ili kojim se predviđa da se pristup trećih osoba tim dokumentima ne odobrava [35].

82. Prema mišljenju žalitelja, Opći sud je pogrešno primijenio sudsku praksu Suda također zato što se sporni dokumenti ne odnose na upravni postupak u kojem je Komisija dužna osigurati poštovanje prava Unije ni na sudski postupak, zato što se pristupom tim dokumentima ne mogu ugroziti interesi uobičajeno zaštićeni sudskom praksom Suda na temelju opće pretpostavke, kao što je jednakost oružja, i zato što se tim pristupom ne bi davala prednost interesima osobito trećih strana, s obzirom na to da je ClientEarth nevladina organizacija koja se brine o zaštiti okoliša i koja ne promiče privatne interese.

83. Komisija odgovara da iz sudske prakse Suda u pogledu priznavanja općih pretpostavki o povjerljivosti ni u kojem slučaju ne proizlazi pravilo prema kojem bi Komisija trebala djelovati kao provedbeno tijelo prava Unije kako bi primijenila takve pretpostavke. Naprotiv, smatra da je Opći sud pravilno primijenio tu sudsku praksu jer je u točkama 68. do 75., 78. i 97. pobijane presude smatrao da priznavanje opće pretpostavke o povjerljivosti za dokumente kao što su sporni dokumenti pretpostavlja, s jedne strane, da ti dokumenti pripadaju jednoj te istoj kategoriji dokumenata i da bi se, s druge strane, uzimajući u obzir pravila kojima se uređuje Komisijino pripremanje prijedloga politika, pristupom zatraženim dokumentima ozbiljno ugrozio taj posebni postupak dok god je u tijeku.

84. K tome, Komisija tvrdi, suprotno navodima žalitelja, da se člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001 upravo predviđa da učinkovitost postupka odlučivanja institucija predstavlja vlastiti interes čijom se zaštitom mogu opravdati izuzeća od javnog pristupa dokumentima.

b) Ocjena

85. Prema mišljenju žalitelja, Opći sud pogrešno je primijenio sudsku praksu u pogledu općih pretpostavki o povjerljivosti.

86. U točki 66. pobijane presude, Opći sud navodi da „iz sudske prakse [Suda] proizlazi da, da bi se na opću pretpostavku moglo valjano pozvati protiv osobe koja zahtijeva pristup dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001, potrebno je da zatraženi dokumenti pripadaju istoj kategoriji dokumenata ili da su iste vrste". Zatim, u točki 67. te presude, smatra da „iz te sudske prakse proizlazi da primjena općih pretpostavki u bitnome ovisi o imperativnoj potrebi za osiguravanje dobrog funkcioniranja predmetnih postupaka i jamstvo da njihovi ciljevi neće biti ugroženi. Stoga, priznanje opće pretpostavke može se temeljiti na nespojivosti pristupa dokumentima u određenim postupcima s nesmetanim provođenjem

35 ClientEarth u tom pogledu navodi presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Finska vlada, među ostalim, navodi presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), od 28. lipnja 2012., Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), i od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738).

tih postupaka i na opasnosti da ih se ugrozi, s obzirom na to da opće pretpostavke omogućuju očuvanje cjelovitosti odvijanja postupka ograničavajući ingerencije trećih strana". Opći sud u nastavku navodi da „[p]rimjena posebnih pravila koja određeni pravni akt predviđa u vezi s postupkom koji se vodi pred institucijom Unije za potrebe kojega se dostavljaju zahtijevani dokumenti jedan je od kriterija koji mogu opravdati priznavanje opće pretpostavke".

87. Iz prethodno navedenog proizlazi da Opći sud smatra da, u svrhu primjene opće pretpostavke o povjerljivosti, treba uzeti u obzir tri kriterija, odnosno da dokumenti pripadaju istoj kategoriji dokumenata ili da su iste vrste, da se pristupom tim dokumentima ugrožava nesmetano provođenje predmetnog postupka i da postoji zakonodavni tekst koji posebno uređuje načine pristupa zatraženim dokumentima, s time da potonji kriterij prema mišljenju Općeg suda nije odlučujući [36].

88. Nije sporno da iz sudske prakse Suda proizlazi da, u svrhu primjene opće pretpostavke o povjerljivosti, predmetni dokumenti trebaju biti iste vrste [37]. Suprotno tome, iako je točno da se, u pet slučajeva u kojima je Sud priznao takve pretpostavke [38], radilo o nesmetanom provođenju posebnog postupka, smatram da se te pretpostavke ne mogu primjenjivati u svim vrstama postupaka, uključujući zakonodavni postupak. Naime, kao što je Sud istaknuo u presudi od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija [39], „[u] svim predmetima [u kojima je prihvaćena opća pretpostavka o povjerljivosti] odbijanje pristupa o kojem je riječ odnosilo se na skup dokumenata koji su bili jasno označeni time što su zajednički bili dio spisa u upravnom ili sudskom postupku u tijeku" [40].

89. U toj presudi, koja je donesena nekoliko mjeseci prije pobijane presude, čini se da je Sud, naprotiv, jasno ograničio primjenu opće pretpostavke o povjerljivosti na slučajeve u kojima su dokumenti čije se otkrivanje zahtijeva dio upravnog ili sudskog postupka u tijeku. U tom pogledu, kao što na to podsjeća udruga ClientEarth, Sud je izričito odbio proširenje područja primjene opće pretpostavke o povjerljivosti na analize usklađenosti zakonodavstava različitih država članica s pravom okoliša Unije, koje je izradilo jedno poduzeće na zahtjev i za račun Komisije i koje, na dan slanja odluke o odbijanju pristupa tim analizama, nisu bile povezane s predsudskom fazom postupka zbog povrede obveze [41].

90. Nadalje, kao što je prethodno navedeno u točkama 72. do 75. ovog mišljenja, ne proizlazi samo iz odredbi primarnog i sekundarnog prava, nego i iz sudske prakse Suda da je pravo na pristup dokumentima institucija, koje je izraz načela transparentnosti, pravo čija se izuzeća trebaju što uže tumačiti jer se radi o temeljnom pravu i jer je u ovom premetu riječ o zakonodavnim dokumentima.

91. Slijedom toga, iako je Opći sud, u točkama 58. do 61. pobijane presude, pravilno podsjetio na sudsku praksu Suda u pogledu zahtjeva koji se odnosi na usko tumačenje izuzeća od prava na pristup dokumentima institucija, prema mojem mišljenju, iz toga ipak nije izveo nužne posljedice s obzirom na posebnosti spornih dokumenata.

92. Stoga je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točkama 55. do 127. pogrešno primijenio sudsku praksu Suda.

36 Vidjeti točke 76. i 77. pobijane presude.

37 Vidjeti osobito presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 50.).

38 Vidjeti točku 56. ovog mišljenja.

39 C-612/13, EU:C:2015:486

40 Vidjeti točku 78. te presude.

41 Vidjeti točke 77. do 82. navedene presude.

3. Drugi dio prvog žalbenog razloga, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava jer je Opći sud smatrao da članak 17. stavci 1. do 3. UEU-a predstavlja pravnu osnovu za utvrđivanje opće pretpostavke o povjerljivosti u korist spornih dokumenata

a) Argumentacija stranaka

93. U okviru drugog dijela prvog žalbenog razloga, udruga ClientEarth, koju podupiru finska i švedska vlada, smatra da se Opći sud nije mogao osloniti na članak 17. stavke 1. do 3. UEU-a kao osnovu za primjenu opće pretpostavke o povjerljivosti u korist spornih dokumenata. Kao prvo, smatra da se većom transparentnosti postupka odlučivanja jača neovisnost Komisije i da nema za učinak, suprotno onome što je Opći sud presudio u točkama 55. do 99. pobijane presude, Komisiju učiniti podložnijom vanjskim utjecajima i pritiscima svake prirode na način da je to sprječava da potpuno neovisno i u općem interesu izvršava svoju ulogu koja joj je povjerena na temelju članka 17. stavaka 1. do 3. UEU-a.

94. Naprotiv, žalitelj smatra da bi se, kao što je Sud naveo u točki 45. presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće [42], većom transparentnosti osnažila legitimnost, učinkovitost i odgovornost administracije prema građanima u demokratskom sustavu. Stoga se javnim pristupom dokumentima kao što su sporni dokumenti omogućava ne samo lakše odolijevanje vanjskim pritiscima, s obzirom na to da ti pritisci zbog transparentnosti postupka procjene učinka postaju vidljiviji vanjskom svijetu, nego se građanima omogućava i bolje razumijevanje izazova koje donosi postupak odlučivanja i da, po potrebi, pokrenu raspravu, a da pritom ne ugroze neovisnost Komisije ni prostor za razmišljanje koji ona treba uživati.

95. Osim toga, ClientEarth tvrdi da je Sud u točkama 62. i 63. presude od 1. srpnja 2008. Švedska i Turco/Vijeće [43] jasno naveo da institucija ne može odbiti pristup i tvrditi da bi njezina neovisnost bila povrijeđena samo zato što bi pristup dokumentima mogao prouzročiti opasnost od vanjskog pritiska.

96. Kao drugo, žalitelj smatra da članak 17. UEU-a ne može biti opća osnova na temelju koje se Komisiji omogućuje da se protivi pristupu svojim dokumentima zato što bi njihovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo postupak odlučivanja. Naime, smatra da bi takav pristup mogao dovesti do toga da se izuzeće od prava na pristup dokumentima institucija preširoko primijeni s obzirom na to da bi se Komisija mogla samo pozvati na članak 17. UEU-a kako bi odbila ostvarivanje takvog prava. ClientEarth u tom pogledu navodi točke 43. do 45. mišljenja nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetima ClientEarth/Komisija i ClientEarth i PAN Europe/EFSA [44]. Žalitelj dodaje da bi takav pristup, ako bi ga Sud potvrdio, bio protivan načelu prema kojem svako izuzeće od prava na pristup treba usko tumačiti.

97. Komisija odgovara da se, suprotno tvrdnjama žalitelja, pravilima kojima se uređuje Komisijino pripremanje i izrada prijedloga politika ne predviđa da to čini u stalnom dijalogu sa zainteresiranim strankama. Naprotiv, navodi da, kao što je Opći sud s pravom priznao u točkama 79. do 84. i 96. pobijane presude, kada bi se uspostavio takav stalni dijalog, osobito nakon objave dokumenata kao što su sporni dokumenti, Komisija ne bi raspolagala dovoljnim prostorom za samostalnu raspravu te ne bi mogla u potpunosti neovisno odlučivati, kao što se predviđa člankom 17. stavkom 3. UEU-a.

98. U pogledu žaliteljeva argumenta prema kojem razumijevanje postupka odlučivanja neće ugroziti neovisnost Komisije, ona na to odgovara da, ako je cilj zahtjeva za pristup spornim dokumentima dobro razumijevanje tog postupka, žalitelj ili bilo koja druga zainteresirana stranka mogu pričekati objavu tih dokumenata kada taj postupak završi, bilo zato što je zakonodavni prijedlog usvojen bilo zato što je inicijativa odbačena.

42 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374
43 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374
44 C-612/13 P i C-615/13 P, EU:C:2015:219

b) Ocjena

99. Žalitelj u biti prigovara Općem sudu da je presudio da je činjenica da je Komisija primijenila opću pretpostavku o povjerljivosti kako bi odbila pristup spornim dokumentima opravdana jer je „takva opća pretpostavka obvezna za pravila koja uređuju pripremanje i izradu, od strane Komisije, prijedloga politike, uključujući, prema potrebi, prijedloge zakonodavnih akata” [45].

100. Nakon što je Opći sud u točkama 79. do 82. te presude podsjetio na ulogu Komisije u zakonodavnom postupku, naveo je da se Komisiji treba omogućiti da djeluje u potpunosti neovisno i u svrhu općeg interesa kada priprema i izrađuje prijedloge politika [46]. Nakon što je objasnio funkciju procjene učinka i priznao da takve procjene nastaju s ciljem transparentnosti i otvorenosti postupka odlučivanja Komisije u pogledu pripremanja i izrađivanja prijedloga politika i s ciljem da zainteresirane stranke sudjeluju u spomenutom postupku [47], Opći sud je na temelju toga zaključio da jednom kada se zainteresirane stranke savjetuju i prikupe se potrebne informacije, Komisija mora uživati prostor za razmišljanje kako bi potpuno neovisno, bez vanjskog pritiska i bez utjecaja trećih osoba, odlučivala o inicijativama politika koje se trebaju predložiti [48]. Konkretnije, Opći sud je u točki 95. te presude presudio da je „važno […] zaštititi […] ovlast inicijative [Komisije u području zakonodavstva] od svakog javnog ili privatnog interesa koji pokuša, izvan organiziranog savjetovanja, obvezati Komisiju na usvajanje neke inicijative politike, na njezinu izmjenu, odnosno na odustajanje od nje što može produljiti, to jest otežati raspravu unutar te institucije”.

101. Tako je Opći sud u točki 96. navedene presude smatrao da, „s obzirom na to da izvješće o procjeni učinka sadrži, kao što to i proizlazi iz točke 88. [pobijane presude], usporedbu različitih opcija politike predviđenih u tom stadiju, otkrivanje tog izvješća, čak i u stadiju nacrta, kao i mišljenja koja s tim u vezi donosi odbor sadrži povećanu opasnost da će treći pokušati, izvan javne rasprave koju organizira Komisija, ciljano izvršiti utjecaj na Komisijin odabir opcije politike i smisao prijedloga politike koji ona usvaja. Da su iste osobe ili ista tijela koja su podnijela očitovanja prilikom javne rasprave imala izravan pristup dokumentima o procjeni učinka, mogla su podnijeti nova očitovanja ili kritike opcija i predviđenih pretpostavki, tvrdeći konkretno da njihovo stajalište nije dovoljno ili pravilno uzeto u obzir, dok Komisija mora uživati, nakon faze javne rasprave, prostor za samostalno razmišljanje, vremenski udaljeno od vanjskih utjecaja i pritisaka svake prirode”.

102. Najprije, kao što je prethodno navedeno, smatram da institucija ne može primijeniti opću pretpostavku o povjerljivosti u pogledu zakonodavnih dokumenata kao što su sporni dokumenti.

103. Kao što tvrdi žalitelj, čini se da je ta ocjena, osim toga, potvrđena sudskom praksom Suda. Naime, Sud je u presudi od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće [49], u pogledu predmeta koji se odnosi na odbijanje pristupa zakonodavnom dokumentu, presudio da „upravo transparentnost u tom pogledu, time što se njome omogućuje otvorena rasprava o razlikama između više stajališta, pridonosi tome da se institucijama osigura veća legitimnost u očima građana Unije i tako poveća njihovo povjerenje. Zapravo, prije će nedostatak informacija i rasprave u građanima pobuditi sumnje, ne samo u pogledu zakonitosti pojedinačnog akta, nego i u pogledu legitimnosti cjelokupnog postupka odlučivanja” [50].

104. Zatim je Sud utvrdio da „[u] pogledu argumenta […] prema kojem bi se neovisnost pravne službe [Vijeća] dovela u pitanje mogućim otkrivanjem pravnih savjeta koje potonja služba iznosi u okviru zakonodavnih postupaka, treba utvrditi da je ta bojazan u samoj srži interesa zaštićenih izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Uredbe br. 1049/2001. Naime, tim se izuzećem

45 Vidjeti točku 78. pobijane presude.

46 Vidjeti točke 83. i 84. te presude.

47 Vidjeti točke 85. do 93. navedene presude.

48 Vidjeti točku 94. pobijane presude.

49 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374

50 Vidjeti točku 59. te presude.

nastoji upravo zaštititi interes institucije da traži pravno savjetovanje i prima iskrene, objektivne i sveobuhvatne savjete". Sud je u nastavku naveo da, „[m]eđutim, valja istaknuti da se Vijeće u tom pogledu i pred Općim sudom i Sudom oslanjalo na puke navode nepotkrijepljene detaljnim argumentima. Ipak, s obzirom na razmatranja koja slijede, ne postoji stvarna, razumno predvidljiva, a ne isključivo hipotetska, opasnost od ugrožavanja navedenog interesa"[51].

105. Naposljetku, Sud je u točki 64. iste presude presudio da, „[k]ada se radi o eventualnim pritiscima kojima se želi utjecati na sadržaj savjeta koje dijeli pravna služba Vijeća, dovoljno je istaknuti da bi se, čak i pod pretpostavkom da su članovi te pravne službe izloženi nezakonitim pritiscima u tu svrhu, tim pritiscima, a ne mogućnosti otkrivanja pravnih savjeta, ugrozili interesi te institucije da dobije iskrene, objektivne i sveobuhvatne savjete te bi očito Vijeće bilo dužno poduzeti mjere potrebne da se tome stane na kraj".

106. Prema mojem mišljenju, iz te sudske prakse proizlazi da, iako je točno da Komisija, kao i Vijeće, mora uživati prostor za razmišljanje slobodan od svih vanjskih pritisaka kako bi očuvala svoju neovisnost u području zakonodavstva i da u tom pogledu može opravdati odbijanje pristupa zakonodavnom dokumentu na temelju članka 4. Uredbe br. 1049/2001, ipak je dužna dokazati da postoji stvarna, razumno predvidljiva, a ne isključivo hipotetska, opasnost od ugrožavanja postupka odlučivanja.

107. Stoga mi se čini nespojivim s tom sudskom praksom tvrditi da se institucija može pozvati na opću pretpostavku o povjerljivosti kako bi odbila pristup zakonodavnom dokumentu iako ima pravo, kao što je prethodno navedeno, osloniti se na općenita razmatranja kako bi opravdala tu pretpostavku. Uostalom, smatram da je Sud, u presudi od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće[52], konkretno odbacio mogućnost da se opća pretpostavka o povjerljivosti primjenjuje na pravne savjete i zakonodavne dokumente s obzirom na to da je u točki 57. te presude presudio da je „Opći sud pogrešno smatrao da postoji opći zahtjev povjerljivosti što se tiče savjeta pravne službe Vijeća u pogledu zakonodavnih pitanja".

108. Slijedom toga, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 97. pobijane presude zaključio da je „Komisija […] imala pravo smatrati da bi, bez provođenja konkretnog i individualnog ispitivanja svakog dokumenta koji je sastavljen u okviru pripreme procjene učinka, otkrivanje tih dokumenata, u načelu, ozbiljno ugrozilo njezin postupak odlučivanja glede izrade prijedloga politike".

4. Treći dio prvog žalbenog razloga, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava jer Opći sud nije provjerio postoji li posebno, konkretno i stvarno ugrožavanje interesa zaštićenih člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001

a) Argumentacija stranaka

109. U okviru trećeg dijela prvog žalbenog razloga, udruga ClientEarth tvrdi, u čemu je podupire švedska vlada, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je priznao opću pretpostavku o povjerljivosti u korist spornih dokumenata, a da pritom nije provjerio postoji li opasnost da bi se otkrivanjem te vrste dokumenata posebno, konkretno i stvarno ugrozio interes zaštićen člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001.

51 Vidjeti točke 62. i 63. navedene presude.

52 C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374

110. Naime, žalitelj smatra da, u skladu sa sudskom praksom Suda, institucije Unije mogu odbiti pristup svojim dokumentima samo ako objasne na koji bi način pristup tim dokumentima konkretno i stvarno mogao ugroziti interes zaštićen izuzećem [53], i to čak i ako se predmetna institucija oslanja na opću pretpostavku u pogledu kategorije dokumenta. Žalitelj smatra da je taj uvjet nužan kako bi svaki građanin mogao saznati zbog čega je njegov zahtjev odbijen te kako bi se zajamčilo da je izuzeće od načela najšireg mogućeg pristupa opravdano samo ako bi se pristupom zatraženim dokumentima posebno i stvarno ugrozio interes zaštićen člankom 4. stavkom 3. te uredbe.

111. Međutim, ClientEarth tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 96. pobijane presude smatrao da je Komisija mogla temeljiti odluke na općenitim i hipotetskim razmatranjima kako bi odbila pristup spornim dokumentima. Naime, žalitelj smatra da nije dovoljno tvrditi, kao što je Opći sud naveo, da bi se otkrivanjem posebno i stvarno ugrozio postupak odlučivanja predmetne institucije s obzirom na to da bi treća osoba mogla pokušati utjecati na političke odluke utvrđene u izvješću o procjeni učinka. Komisija bi stoga mogla zloupotrebljavati takvo općenito i hipotetsko objašnjenje kako bi opravdala odbijanje pristupa svim svojim dokumentima.

112. Finska vlada dodaje da se, prema njezinu mišljenju, ne može automatski smatrati da bi se svakim otkrivanjem informacija sadržanih u spornim dokumentima „ozbiljno ugrozili" postupci odlučivanja Komisije u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka navedene uredbe.

113. Kao prvo, Komisija odgovara da je Opći sud u točki 96. pobijane presude objasnio kakva bi objektivna, stvarna i posebna opasnost nastala otkrivanjem spornih dokumenata za njezine postupke odlučivanja. Tako bi se ta opasnost temeljila na činjenici da bi se takvim otkrivanjem osobama koje su već podnijele očitovanja na javnoj raspravi omogućilo da podnesu nova očitovanja ili kritike te da na taj način ugroze prostor za samostalno razmišljanje koji Komisija mora uživati. Kao drugo, Komisija tvrdi, kao što je Opći sud naveo u točki 120. pobijane presude, da žalitelj zanemaruje glavne karakteristike i predmet opće pretpostavke kojom se, kada je se prizna, Komisiji upravo omogućuje da temelji odluke na općenitim razlozima za odbijanje te izbjegne provođenje konkretnog i pojedinačnog ispitivanja zatraženih dokumenata.

b) Ocjena

114. Razumijem da žalitelj smatra da institucija, kada odbije pristup dokumentima na temelju opće pretpostavke o povjerljivosti, ipak treba provjeriti bi li se otkrivanjem te vrste dokumenata posebno, konkretno i stvarno ugrozio interes zaštićen člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001. Zapravo tvrdi da ispitivanje koje je institucija pozvana provesti treba biti jednako ispitivanju koje treba provesti kada individualno i konkretno ispituje dokument.

115. Ja ne dijelim to mišljenje. Podsjećam na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, „predmetnoj instituciji [kako bi odbila pristup dokumentima] dopušteno odluke u tom smislu temeljiti na općim pretpostavkama koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata, s obzirom na to da se razmatranja slične vrste općenito mogu primjenjivati na zahtjeve za otkrivanje dokumenata iste naravi" [54]. Stoga se općom pretpostavkom o povjerljivosti instituciji koja se na nju poziva omogućuje da odbijanje pristupa dokumentima opravda ugrožavanjem koje bi nastalo otkrivanjem te vrste dokumenta. Tako je Sud potvrdio da se to ugrožavanje može odnositi na prava obrane, jednakost oružja ili pak općenito ugrožavanje sudskih postupaka.

53 Presuda od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 64.)

54 Vidjeti presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 50.), od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, t. 74.), od 14. studenoga 2013., LPN i Finska/Komisija (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, t. 45.) i od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 65.).

116. Osim toga, Sud je u presudi od 21. rujna 2010., Švedska i dr./API i Komisija [55], presudio da „Komisija može odluke temeljiti na pretpostavci da bi se otkrivanjem podnesaka podnesenih u okviru sudskih postupaka u tijeku ugrozilo te postupke u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje [Uredbe br. 1049/2001] i da stoga može tijekom cijelog takvog postupka odbijati zahtjev za pristup takvim dokumentima, a da ih pritom nije dužna konkretno ispitati" [56]. Isto tako, Sud je u presudi od 14. srpnja 2016., Sea Handling/Komisija [57], u pogledu dokumenata povezanih s postupcima nadzora državnih potpora, presudio da „u predmetnom slučaju Opći sud nije bio dužan ispitati bi li se otkrivanjem sadržaja dokumenata koje je zatražio Sea Handling ugrozili zaštićeni interesi, s obzirom na to da je bio samo dužan provjeriti je Komisija utemeljeno smatrala da su ti dokumenti bili dio istrage koja se vodila u okviru postupka nadzora državnih potpora" [58]. Smatrao je da, „[n]aime, kao što je Sud pravilno istaknuo u točki 65. [svoje] presude [od 25. ožujka 2015., Sea Handling/Komisija (T 456/13, neobjavljena, EU:T:2015:185)], zahtjev da se provjeri primjenjuje li se stvarno takva opća pretpostavka na određeni slučaj ne može se tumačiti na način da institucija treba pojedinačno ispitati sve dokumente čije je otkrivanje zatraženo jer bi taj zahtjev lišio tu opću pretpostavku njezina korisnog učinka" [59].

117. Takva pretpostavka postoji upravo kako bi se moglo pretpostaviti da bi se otkrivanjem određene vrste dokumenata ugrozio jedan od zaštićenih interesa, a da se pritom ne provodi konkretno i pojedinačno ispitivanje tih dokumenata. Ujedno zato se to izuzeće od prava na pristup dokumentima institucija treba, kao što je prethodno navedeno, tim uže tumačiti.

118. Zbog toga smatram da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije provjerio postoji li posebno, konkretno i stvarno ugrožavanje interesa zaštićenog člankom 4. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001.

5. Peti dio prvog žalbenog razloga, koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava jer je činjenica da je Opći sud priznao opću pretpostavku o povjerljivosti u korist spornih dokumenata dovela do toga da je ta pretpostavka postala neoboriva

119. Udruga ClientEarth, koju podupire finska vlada, tvrdi da je Opći sud u točkama 113. do 127. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio kriterije zbog kojih je opća pretpostavka o povjerljivosti postala neoboriva. Konkretnije, Opći sud učinio je tu pretpostavku neoborivom time što je u točki 120. te presude presudio da argumenti žalitelja, koji se osobito temelje na izostanku dokazivanja stvarne opasnosti od javnog pritiska, na neosjetljivosti spornih dokumenata i na irelevantnosti činjenice da su se postupci odlučivanja nalazili u ranom stadiju, nisu mogli oboriti tu opću pretpostavku jer ti argumenti samo kritiziraju opći karakter razloga iz spornih odluka i jer u njima nisu izneseni konkretni elementi koji bi mogli oboriti navedenu opću pretpostavku.

120. Komisija odgovara da je žalitelj u svojim argumentima zanemario upravo samu narav opće pretpostavke o povjerljivosti te vrste dokumenata. Osim toga, smatra da, suprotno tvrdnjama žalitelja, činjenica da je Opći sud naveo da ne postoji nijedan konkretni element koji bi mogao oboriti tu opću pretpostavku dokazuje da je potonja pretpostavka oboriva, ali da u predmetnom slučaju žalitelj nije dokazao na koji se način otkrivanjem zatraženih dokumenata ne bi ugrozio postupak odlučivanja Komisije.

55 C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541

56 Vidjeti točku 146. te presude.

57 C-271/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:557

58 Vidjeti točku 68. te presude.

59 Vidjeti točku 69. navedene presude.

121. Budući da smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je priznao postojanje opće pretpostavke o povjerljivosti u korist spornih dokumenata, smatram da nije potrebno odgovoriti na peti dio prvog žalbenog razloga.

122. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da je prvi žalbeni razlog osnovan te da stoga pobijanu presudu treba ukinuti.

123. Slijedom toga, smatram da nije potrebno ispitati drugi žalbeni razlog koji je žalitelj podredno istaknuo.

VI. Troškovi

124. Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U ovom slučaju, budući da je ClientEarth podnio zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da Komisija nije uspjela u postupku, istoj valja naložiti snošenje troškova.

125. Osim toga, kao intervenijenti, Republika Finska i Kraljevina Švedska snose svaka vlastite troškove u skladu s člankom 140. stavkom 1. tog Poslovnika.

VII. Zaključak

126. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Obustavlja se postupak po zahtjevu za poništenje odluke od 3. travnja 2014. kojom je Europska komisija žalitelju odbila pristup nacrtu izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u području okoliša na razini država članica u području okolišne politike Europske unije.

2. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 13. studenoga 2015., ClientEarth/Komisija (T-424/14 i T-425/14, EU:T:2015:848).

3. Komisiji se nalaže snošenje troškova.

4. Republika Finska i Kraljevina Švedska snose vlastite troškove.