Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 28 listopada 2017 r.[1]

Sprawa C-57/16 P

ClientEarth
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Dostęp do dokumentów instytucji – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Wniosek o dostęp do projektu sprawozdania z oceny skutków, do sprawozdania z oceny skutków i do opinii rady ds. oceny skutków – Ogólne domniemanie poufności – Odmowa udzielenia dostępu – Dokumenty legislacyjne

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywane odwołanie dotyczy skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do Sądu Unii Europejskiej przez ClientEarth przeciwko dwóm decyzjom Komisji Europejskiej odmawiającym jej dostępu do dokumentów. Dokładniej – decyzją z dnia 1 kwietnia 2014 r. Komisja odmówiła wnoszącej odwołanie dostępu do sprawozdania z oceny skutków dotyczącego projektu wiążącego instrumentu określającego ramy strategiczne procedur inspekcji i nadzoru opartych na ryzyku i odnoszących się do ustawodawstwa środowiskowego Unii Europejskiej oraz do opinii rady ds. oceny skutków. Ponadto decyzją z dnia 3 kwietnia 2014 r. Komisja odmówiła wnoszącej odwołanie również dostępu do projektu sprawozdania z oceny skutków dotyczącego dostępu do sądu w sprawach dotyczących środowiska na poziomie państw członkowskich w dziedzinie polityki środowiskowej Unii oraz do opinii rady ds. oceny skutków (zwanych dalej „spornymi dokumentami").

2. Wnosząca odwołanie wniosła zatem skargę na te dwie decyzje, którą Sąd oddalił wyrokiem z dnia 13 listopada 2015 r., ClientEarth/Komisja (T-424/14 i T-425/14, zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2015:848).

3. W wyroku tym Sąd orzekł w istocie, że sporne dokumenty należały do tej samej kategorii oraz że konieczne było zastosowanie ogólnego domniemania poufności, ponieważ ich ujawnienie naruszało proces decyzyjny przygotowania projektów aktów ustawodawczych przez Komisję.

4. Wspomniany wyrok został zaskarżony przez wnosząca odwołanie, popieraną przez rządy fiński i szwedzki.

5. W niniejszym postępowaniu odwoławczym Trybunał będzie orzekał przede wszystkim w przedmiocie tego, czy instytucja może oprzeć swoją odmowę dostępu do oceny skutków na ogólnym domniemaniu poufności na podstawie samego charakteru tej oceny. Będzie musiał również zbadać, czy przygotowując akty związane z procedurą ustawodawczą, Komisja działa jako prawodawca.

1 Język oryginału: francuski.

Analiza ta pozwoli Trybunałowi wypowiedzieć się w przedmiocie niezbędnej równowagi między zasadą przejrzystości, poprawą debaty publicznej, niezależnością Komisji i poufnością informacji, w kształcie, w jakim pojęcia te wynikają z rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji [2].

6. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których uważam, że zaskarżony wyrok należy uchylić.

II. Ramy prawne

A. Rozporządzenie nr 1049/2001

7. Motywy 2 i 6 tego rozporządzenia stanowią:

„(2) Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Otwartość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

[…]

(6) Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje działają w charakterze prawodawcy, w tym także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu przez instytucje skuteczności procesu podejmowania decyzji. Dokumenty takie powinny być udostępnione bezpośrednio w najszerszym możliwym zakresie”.

8. Artykuł 2 ust. 1 i 4 omawianego rozporządzenia przewiduje, co następuje:

„1. Każdy obywatel Unii [i] każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu.

[…]

4. Bez uszczerbku dla art. 4 i 9 dokumenty zostają udostępnione publicznie albo po otrzymaniu pisemnego wniosku, albo bezpośrednio w formie elektronicznej, albo poprzez rejestr. W szczególności dokumenty sporządzone lub otrzymane w ramach procedury legislacyjnej zostają bezpośrednio udostępnione zgodnie z art. 12”.

9. Zgodnie z art. 4 ust. 3 i 6 rozporządzenia nr 1049/2001:

„3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

2 Dz.U. 2001, L 145, s. 43; wyd. spec. w jęz. polskim: rozdział 1, tom 3, s. 331.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część [w ramach] obrad [narad] i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]

6. Jeśli jakiekolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wniosek o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione".

10. W art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia wskazano, że „[w] szczególności dokumenty legislacyjne, tj. dokumenty sporządzone lub otrzymane w ramach procedur przyjmowania aktów, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich lub w państwach członkowskich, powinny być udostępniane bezpośrednio, z zastrzeżeniem art. 4 i 9".

B. Rozporządzenie nr 1367/2006

11. Motywy 7 i 15 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[3] do instytucji i organów Wspólnoty[4], stanowią:

„(7) […] [P]rzepisy w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska powinny mieć zastosowanie do instytucji i organów Wspólnoty działających jako władza ustawodawcza.

[…]

(15) W przypadku gdy rozporządzenie […] nr 1049/2001 przewiduje wyjątki, powinny one mieć zastosowanie, z zastrzeżeniem bardziej szczegółowych przepisów niniejszego rozporządzenia dotyczących wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska. Podstawy odmowy dostępu do informacji dotyczących środowiska powinny podlegać wykładni zawężającej, biorąc pod uwagę interes publiczny, któremu służy ujawnienie, oraz to, czy wnioskowane informacje mają związek z emisjami do środowiska. Termin »interesy handlowe« obejmuje umowy o poufności zawarte przez instytucje lub organy działające jako władze bankowe".

12. Artykuł 1 ust. 1 lit. a) i b) tego rozporządzenia stanowi:

„1. Celem niniejszego rozporządzenia jest przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z konwencji [z Aarhus] poprzez ustanowienie przepisów regulujących zastosowanie postanowień konwencji do instytucji i organów Wspólnoty, w szczególności poprzez:

a) zagwarantowanie prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska, otrzymanych lub udzielonych przez instytucje lub organy Wspólnoty i znajdujących się w ich posiadaniu, oraz poprzez określenie podstawowych pojęć, warunków i praktycznych rozwiązań dla korzystania z tego prawa;

b) zapewnienie, aby informacje dotyczące środowiska były sukcesywnie udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie w celu osiągnięcia ich możliwie najszerszej systematycznej dostępności i rozpowszechnienia. W tym celu promuje się wykorzystanie w szczególności telekomunikacji informatycznej lub technologii elektronicznej, jeżeli są one dostępne".

3 Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus".

4 Dz.U. 2006, L 264, s. 13.

13. Zgodnie z art. 2 ust. 1 omawianego rozporządzenia:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia:

[…]

d) »informacja dotycząca środowiska« oznacza informację w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub w innej formie materialnej, dotyczącą:

[…]

iii) środków (w tym środków administracyjnych), takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska, oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w ppkt (i) i (ii), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;

iv) sprawozdań na temat wykonania przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska;

v) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystywanych w ramach środków i działań, o których mowa w ppkt (iii);

[…]”.

14. W art. 3 rozporządzenia nr 1367/2006 wskazano:

„Rozporządzenie […] nr 1049/2001 ma zastosowanie do wszelkich złożonych przez wnioskodawcę wniosków o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska będących w posiadaniu instytucji lub organów Wspólnoty, bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, narodowość lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osób prawnych – bez dyskryminacji ze względu na zarejestrowaną siedzibę lub faktyczne główne miejsce prowadzenia działalności.

Do celów niniejszego rozporządzenia termin »instytucja« w rozporządzeniu […] nr 1049/2001 należy rozumieć jako »instytucja lub organ Wspólnoty«”.

15. Artykuł 6 tego rozporządzenia przewiduje:

„1. W odniesieniu do art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia […] nr 1049/2001, z wyjątkiem dochodzeń, w szczególności tych dotyczących możliwego naruszenia prawa wspólnotowego, uznaje się, że nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane [żądane] informacje dotyczą emisji do środowiska. W odniesieniu do innych wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie, oraz tego, czy wnioskowane [żądane] informacje dotyczą emisji do środowiska.

2. Poza wyjątkami określonymi w art. 4 rozporządzenia […] nr 1049/2001 instytucje i organy Wspólnoty mogą odmówić dostępu do informacji dotyczących środowiska, w przypadku gdy ujawnienie informacji mogłoby mieć negatywny wpływ na ochronę środowiska, którego dotyczą informacje, takiego jak miejsca lęgowe rzadkich gatunków”.

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

16. Wnosząca odwołanie jest organizacją non-profit, której celem jest ochrona środowiska.

17. W dniu 20 stycznia 2014 r. złożyła ona w Komisji dwa wnioski o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Jak wskazałem, pierwszy z tych wniosków zmierzał do uzyskania dostępu do sprawozdania z oceny skutków przeprowadzonej przez Komisję w przedmiocie wprowadzenia w życie filaru „dostęp do wymiaru sprawiedliwości" konwencji z Aarhus, zaś drugi wniosek zmierzał do uzyskania dostępu do oceny skutków przeprowadzonej przez Komisję w przedmiocie rewizji europejskich ram prawnych inspekcji i nadzoru środowiskowego na poziomie krajowym i na poziomie unijnym.

18. Pismem z dnia 13 lutego 2014 r. Komisja oddaliła drugi wniosek. Wyjaśniła przy tej okazji, że wniosek ów dotyczył „[s]prawozdania z oceny skutków dotyczącego projektu wiążącego instrumentu określającego strategiczne ramy procedur kontroli i nadzoru opartych na ryzyku i odnoszących się do przepisów [Unii] w dziedzinie środowiska" oraz opinii rady ds. oceny skutków wydanej w przedmiocie tego sprawozdania. Ta odmowa została oparta na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

19. Pismem z dnia 17 lutego 2014 r. Komisja oddaliła również pierwszy wniosek. Wyjaśniła przy tej okazji, że wniosek ów dotyczył „projektu sprawozdania z oceny skutków odnoszącego się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie państw członkowskich w zakresie polityki [Unii] w dziedzinie środowiska" oraz opinii rady ds. oceny skutków wydanej w przedmiocie tego projektu. Odmowa ta została oparta na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

20. W dniu 4 marca 2014 r. na podstawie art. 7 ust. 2 tego samego rozporządzenia wnosząca odwołanie złożyła do Komisji dwa ponowne wnioski.

21. Pismami z dnia 24 marca 2014 r. Komisja poinformowała wnoszącą odwołanie, że zgodnie z art. 8 ust. 2 omawianego rozporządzenia termin udzielenia odpowiedzi na te ponowne wnioski został przedłużony o 15 dni roboczych.

22. Pismami z dnia 1 kwietnia i 3 kwietnia 2014 r. Komisja potwierdziła odmowę udzielenia dostępu do spornych dokumentów z uwagi na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 (pisma zwane dalej „spornymi decyzjami").

23. W pierwszej kolejności Komisja wskazała w spornych decyzjach przede wszystkim, że w kontekście dyskusji i negocjacji zmierzających do przyjęcia przez nią wniosków ustawodawczych dotyczących odpowiednio kontroli i nadzoru w dziedzinie środowiska oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tej dziedzinie przystąpiła ona do przeprowadzenia oceny skutków, która była jeszcze w toku. Wyjaśniła ona w tym względzie, że ocena skutków miała pomóc w przygotowaniu takich wniosków i że strategiczne wybory („policy choices") zawarte we wniosku ustawodawczym miały być wsparte treścią oceny skutków.

24. Następnie Komisja stwierdziła, że ujawnienie żądanych dokumentów na tym etapie naruszyłoby poważnie zainicjowane procesy podejmowania decyzji, ponieważ wpłynęłoby w istocie na przysługujący Komisji zakres swobody i ograniczyłoby jej zdolność do znalezienia kompromisu. Ponadto takie ujawnienie mogłoby sprzyjać naciskom z zewnątrz mogącym zaszkodzić trudnym procesom decyzyjnym, podczas których powinna panować atmosfera zaufania. Komisja odwołała się poza tym do postanowień art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE.

25. Z jednej strony Komisja wskazała w tym względzie w decyzji z dnia 1 kwietnia 2014 r., że kontrole i nadzór stanowiły kluczowy element realizacji polityk publicznych, w której to dziedzinie instytucje starają się od 2001 r. przyciągnąć uwagę i promować działanie na szczeblu Unii, oraz że dyskusję należało chronić przed czynnikami związanymi z wpływem zewnętrznym, ponieważ taki wpływ naruszyłby jakość kontroli nad państwami członkowskimi.

26. Z drugiej strony w decyzji z dnia 3 kwietnia 2014 r. Komisja położyła nacisk na delikatny charakter kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, na możliwe różnice zdań między państwami członkowskimi oraz na fakt, iż 10 lat upłynęło od momentu złożenia przez nią wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2003 r. w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [5].

27. Komisja dodała wreszcie w spornych decyzjach, że różne dokumenty dotyczące dwóch opracowywanych właśnie ocen skutków były już dostępne w Internecie i że wszystkie pozostałe dokumenty dotyczące wspomnianych ocen skutków miały zostać opublikowane w chwili przyjęcia wniosków ustawodawczych przez kolegium komisarzy.

28. W świetle tych okoliczności Komisja stwierdziła w spornych decyzjach, że należało odmówić dostępu do żądanych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ procesy podejmowania decyzji były na bardzo wczesnym i delikatnym etapie („at a very early and delicate stage").

29. W drugiej kolejności Komisja uznała, że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadniał ujawnienia żądanych dokumentów. Komisja zauważyła w tym względzie, że Unia była zobowiązana do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, a zatem zdrowia ludzkiego. Ów cel mógłby zostać osiągnięty dzięki niedyskryminacyjnemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Jednakże z jednej strony Komisja nie była w stanie określić, w jaki sposób ujawnienie na tym etapie żądanych dokumentów pomogłoby osobom mieszkającym w Unii wpływać pośrednio na środowisko, w którym żyły, zważywszy, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości był już możliwy przed sądami krajowymi, zaś omawiane procesy podejmowania decyzji zmierzały jedynie do ułatwienia tego dostępu. Ponadto Komisja dodała, że w 2013 r. została przeprowadzona konsultacja społeczna, podczas której zainteresowane strony, w tym przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, mogły uczestniczyć w określeniu ogólnego zarysu propozycji. Z drugiej strony Komisja uznała, że ujawnienie na tym etapie naruszyłoby procesy podejmowania decyzji oraz wpłynęłoby na możliwość osiągnięcia możliwie najlepszego kompromisu. Ponadto jej zdaniem interes publiczny zostałby lepiej zapewniony, gdyby omawiane procesy podejmowania decyzji mogły być kontynuowane bez wszelkich nacisków zewnętrznych.

30. W trzeciej kolejności Komisja wykluczyła możliwość przyznania częściowego dostępu w rozumieniu art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ żądane dokumenty były w całości objęte wyjątkiem.

31. W następstwie tej odmowy ujawnienia w dniu 11 czerwca 2014 r., ClientEarth wniosła dwie skargi zmierzające do stwierdzenia nieważności odpowiednio decyzji z dnia 1 kwietnia 2014 r. (sprawa T-425/14) oraz decyzji z dnia 3 kwietnia 2014 r. (sprawa T-424/14).

32. ClientEarth zarzuciła Komisji w pierwszej części jedynego zarzutu niesłuszne stwierdzenie występowania ryzyka poważnego naruszenia jej procesów decyzyjnych i braku nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornych dokumentów.

33. W drugiej części tego zarzutu ClientEarth podniosła, że Komisja naruszyła swój obowiązek uzasadnienia.

34. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargi ClientEarth.

5 COM(2003) 624 wersja ostateczna.

IV. Żądania stron

35. W swoim odwołaniu ClientEarth wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i obciążenie Komisji kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez interwenientów.

36. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 12 lipca 2016 r. rządy fiński i szwedzki zostały dopuszczone do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów po stronie wnoszącej odwołanie.

37. Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie ClientEarth kosztami postępowania.

V. Badanie odwołania

A. Uwagi wstępne

38. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 3 lipca 2017 r., Komisja wskazała, że opublikowała w dniu 28 kwietnia tego samego roku komunikat, w którym poinformowała, iż inicjatywa „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości" w sprawach dotyczących środowiska została zakończona i nie nadano jej dalszego biegu legislacyjnego. Wyjaśniła ona ponadto, że po opublikowaniu tego komunikatu opublikowała w dniu 28 czerwca 2017 r. jeden ze spornych dokumentów, mianowicie projekt sprawozdania z oceny skutków odnoszącego się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [6], dotyczący którego wniosek o udzielenie dostępu złożony przez ClientEarth oddaliła ona decyzją z dnia 3 kwietnia 2014 r.

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji skarżącego [7]. Skoro jeden ze spornych dokumentów, do których ClientEarth pragnie uzyskać dostęp, został opublikowany, część wniesionej przez nią skargi stała się bezprzedmiotowa; należy zatem umorzyć postępowanie w przedmiocie wniosku dotyczącego dostępu do projektu sprawozdania z oceny skutków odnoszącego się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

40. Z tego względu uważam, że Trybunał winien umorzyć postępowanie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w zakresie, w jakim dotyczy ona projektu sprawozdania z oceny skutków odnoszącego się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

B. Moja ocena

41. ClientEarth na poparcie swojego odwołania podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa przez Sąd poprzez uznanie istnienia ogólnego domniemania poufności, z którego korzystają sporne dokumenty.

42. W zarzucie drugim, który ClientEarth podnosi posiłkowo, utrzymuje ona, że Sąd naruszył prawo, nie uznając w pkt 133–163 zaskarżonego wyroku istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornych dokumentów.

43. Zarzut pierwszy podzielony jest na pięć części, które należy rozpatrzyć w kolejności jak poniżej.

6 Dokument ten jest dostępny pod następującym adresem internetowym: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

1. W przedmiocie części czwartej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia prawa poprzez nieuwzględnienie przez Sąd szczególnego charakteru spornych dokumentów w celu przyznania możliwie najszerszego dostępu do tych dokumentów

a) Argumentacja stron

44. ClientEarth, popierana przez rządy fiński i szwedzki, uważa, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 100–106 zaskarżonego wyroku, iż zasada możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji nie ma zastosowania do spornych dokumentów, ponieważ Komisja, przygotowując ocenę skutków z zamiarem przedstawienia wniosku ustawodawczego, nie działa w charakterze prawodawcy, niezależnie w tym względzie od charakteru rozpatrywanych dokumentów.

45. W pierwszej kolejności, zdaniem wnoszącej odwołanie, Sąd winien był uwzględnić okoliczność, że te dokumenty – oceny skutków – stanowią integralną część procesu legislacyjnego, a w szczególności decyzji o przedstawieniu lub nieprzedstawieniu wniosku ustawodawczego. Uważa ona, że chociaż Komisja przygotowując ten rodzaj dokumentów nie działa formalnie jako prawodawca, to jednak dokumenty te stanowią podstawę wniosku ustawodawczego.

46. Rząd fiński przytacza w tym względzie orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym „[p]rzejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie ogółu informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień” [8]. Uważa on, że na podstawie tego orzecznictwa głównym elementem, jaki należy uwzględnić, jest nie tyle prawodawczy charakter instytucji przyjmującej dokument, o dostęp do którego się wnioskuje, co sam charakter tego dokumentu, który może stanowić podstawę przyszłego ustawodawstwa.

47. Co się tyczy rządu szwedzkiego, uważa on, że redagując ocenę skutków, Komisja działa w charakterze prawodawcy, ponieważ przygotowuje i redaguje wnioski aktów ustawodawczych.

48. W konsekwencji wnosząca odwołanie, podobnie jak rządy fiński i szwedzki, uważa, że zgodnie z motywem 6 rozporządzenia nr 1049/2001 i z orzecznictwem Trybunału obywatelom Unii należy słusznie przyznać najszerszy możliwy dostęp do dokumentów takich jak sporne dokumenty.

49. W drugiej kolejności wnosząca odwołanie uważa, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 106 zaskarżonego wyroku, orzecznictwo Trybunału nie uzasadnia uznania ogólnych domniemań mających zastosowanie do dokumentów legislacyjnych lub do dokumentów odnoszących się do ewentualnych wniosków ustawodawczych.

50. Komisja utrzymuje natomiast, że w chwili złożenia wniosku o udzielenie dostępu do spornych dokumentów żaden wniosek ustawodawczy nie został przedstawiony, a więc żaden dokument legislacyjny jeszcze nie istniał. Zauważa ona w tym względzie, że kiedy propozycja polityczna zostaje przyjęta lub zarzucona, ten rodzaj dokumentu zostaje opublikowany i obywatele mogą wówczas poznać jego treść w celu kontrolowania wszystkich informacji stanowiących podstawę działań legislacyjnych Unii.

8 Zobacz wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 45, 46; a także z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 32, 33.

51. Co więcej, Komisja uważa, że chociaż sporne dokumenty należy uznać za „dokumenty legislacyjne" w rozumieniu art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, nie zmienia to jednak faktu, iż ów przepis stosuje się z zastrzeżeniem art. 4 i 9 tego rozporządzenia. Tak więc uznanie istnienia ogólnego domniemania poufności w kontekście legislacyjnym nie może zostać wykluczone, jak wskazał to Sąd w pkt 105 zaskarżonego wyroku, przytaczając wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [9].

b) Ocena

52. Pragnę przypomnieć, że w art. 15 ust. 3 TFUE i art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") ustanowione zostało prawo dostępu do dokumentów. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, rozporządzenie to ma na celu określenie zasad, warunków i ograniczeń regulujących to prawo dostępu. W tym względzie, biorąc pod uwagę, że dostęp do dokumentów instytucji jest regułą, każdy wyjątek od tej reguły należy interpretować w sposób zawężający [10].

53. W art. 4 tego rozporządzenia przewidziano zatem listę wyjątków od prawa dostępu do dokumentów instytucji, wśród których znajduje się wyjątek podniesiony przez Komisję w celu odmowy dostępu do spornych dokumentów w sprawie w postępowaniu głównym. W przypadku gdy Komisja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten artykuł, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego tym przepisem [11]. Następnie instytucja powinna zbadać, czy nie istnieje przeważający interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie dokumentu mimo naruszenia interesu chronionego w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 [12].

54. Trybunał przyznał jednak, że jest dopuszczalne, aby zainteresowana instytucja oparła się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do określonych kategorii dokumentów w celu wyjaśnienia, w jaki sposób dostęp do tych dokumentów mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w art. 4 tego rozporządzenia. W tym względzie ma ona obowiązek uściślić, na jakich względach natury ogólnej opiera ona domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie tych dokumentów naruszyłoby jeden z interesów chronionych wyjątkami przewidzianymi w tym przepisie. Nie jest ona zobowiązana do przeprowadzenia w tym celu konkretnej oceny treści każdego z tych dokumentów [13].

55. Niemniej jednak stosowanie ogólnego domniemania poufności nie wyklucza prawa osób wnoszących o udzielenie dostępu do danego dokumentu, do wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wnoszą, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający jego ujawnienie [14].

56. Do dnia dzisiejszego Trybunał przyjął pięć ogólnych domniemań poufności. I tak ogólne domniemanie poufności zostało przyjęte w odniesieniu do dostępu do dokumentów akt administracyjnych dotyczących procedury kontroli pomocy państwa [15], dostępu do pism złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego [16], wniosku o dostęp do dokumentów wymienianych przez Komisję i strony zgłaszające lub osoby trzecie w ramach procedury kontroli

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

10 Zobacz wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 35, 36.

11 Zobacz wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 71, 72, a także z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 31.

12 Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 44.

13 Zobacz wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 72, 73 i przytoczone tam orzecznictwo

14 Zobacz wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 62.

15 Wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376.

16 Wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541.

operacji koncentracji przedsiębiorstw [17], wniosku organizacji non-profit o uzyskania dostępu do akt administracyjnych dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom na etapie postępowania przedsądowego [18] i wniosku o uzyskanie dostępu do całości dokumentów zawartych w aktach postępowania na podstawie art. 81 WE, obecnie art. 101 TFUE [19].

57. Zasada przejrzystości odgrywa jeszcze istotniejszą rolę w ramach działalności prawodawczej. Podczas bowiem gdy motyw 4 i art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 przyznają społeczeństwu prawo dostępu do dokumentów instytucji, które powinno mieć jak najszerszy skutek, to z motywu 6 tego samego rozporządzenia wynika, że szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony właśnie wówczas, gdy instytucje działają w charakterze prawodawcy. I tak Trybunał wskazał już, że „[p]rzejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień" [20].

58. Wyważenie konkretnego interesu, który należy chronić poprzez nieujawnienie danego dokumentu, i – w szczególności – ogólnego interesu w opublikowaniu dokumentu, o dostęp do którego się wnosi, ma wyjątkowe znaczenie w sytuacji, gdy instytucja działa w charakterze prawodawcy [21].

59. Z tego względu, biorąc pod uwagę przedstawione powyżej dowody, w niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy przy uwzględnieniu charakter spornych dokumentów, o których ujawnienie się wnosi, Sąd mógł słusznie przyjąć ogólne domniemanie poufności w odniesieniu do nich.

60. Z zaskarżonego wyroku wynika, że w pkt 102 tego wyroku Sąd uznał, iż „chociaż prawo inicjatywy w zakresie przyjęcia aktów ustawodawczych w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE należy zasadniczo i w braku odmiennych regulacji do Komisji zgodnie z przepisami art. 17 ust. 2 TUE, to jednak stosownie do art. 14 ust. 1 TUE i art. 16 ust. 1 TUE to Parlament i Rada pełnią wspólnie funkcję prawodawczą. Podobnie z art. 289 ust. 1–3 TFUE wynika, że aktem ustawodawczym jest każdy akt przyjęty w drodze procedury ustawodawczej, to znaczy z jednej strony każde rozporządzenie, każda dyrektywa lub każda decyzja przyjęte wspólnie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji w drodze zwykłej procedury ustawodawczej omówionej w art. 294 TFUE, a z drugiej strony każde rozporządzenie, każda dyrektywa lub każda decyzja przyjęte w drodze specjalnej procedury ustawodawczej, to znaczy w zależności od przypadku przez Parlament z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu".

61. Sąd wskazał następnie w pkt 103 wspomnianego wyroku, iż „[w]ynika stąd, że gdy Komisja przygotowuje i opracowuje wniosek dotyczący aktu, choćby aktu ustawodawczego, instytucja ta nie działa sama jako prawodawca, ponieważ z jednej strony ów proces przygotowania i opracowania jest bezwzględnie procesem poprzedzającym procedurę ustawodawczą w ścisłym znaczeniu tego słowa, podczas którego to procesu należy zresztą określić sam charakter aktu, którego dotyczy wniosek, a z drugiej strony to Parlament i Rada pełnią funkcję prawodawczą".

62. W pkt 105 zaskarżonego wyroku Sąd, odpowiadając na jeden z argumentów wnoszącej odwołanie, uściśla, iż „nawet przy założeniu, że żądane dokumenty powinny zostać uznane za »dokumenty [legislacyjne]« w rozumieniu wspomnianego art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, należy zaznaczyć, że ów przepis stosuje się jedynie »z zastrzeżeniem art. 4 i 9« tego rozporządzenia […].

17 Wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393.

18 Wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738.

19 Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112.

20 Zobacz wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46; a także z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 33.

21 Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 32, 33.

Tymczasem jak zostało stwierdzone w pkt 97 i 99 [tego wyroku], przy stosowaniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia Komisja ma prawo domniemywać, że w zasadzie ujawnienie żądanych dokumentów poważnie narusza proces podejmowania decyzji w zakresie opracowania propozycji politycznej, tak długo, jak długo Komisja nie podejmie decyzji w tym względzie".

63. Co prawda Komisji nie można dosłownie zakwalifikować jako „prawodawcy", uważam jednak, że jej faktyczna rola w procesie legislacyjnym, to rola jeśli nie quasi-prawodawcy, to przynajmniej niezbędnego uczestnika procesu legislacyjnego, bez czyjego impulsu nie istniałaby działalność prawodawcza Unii. Jak bowiem Trybunał przypomniał w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja [22], „na podstawie art. 17 ust. 2 TUE akt ustawodawczy Unii może zostać przyjęty »wyłącznie na wniosek Komisji«, poza wypadkiem, […] gdy traktaty stanowią inaczej" [23]. To do niej należy „decyzja o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, poza wypadkiem, […] gdyby na mocy prawa Unii była ona zobowiązana do przedstawienia takiego projektu. Na podstawie tego uprawnienia, w wypadku przedstawienia wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, również do Komisji – która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy – należy określenie przedmiotu, celu i treści tego wniosku" [24].

64. Co więcej, biorąc pod uwagę brzmienie samego art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz systematykę tego rozporządzenia i cel, do którego ono zmierza, jestem zdania, że decydujące znaczenie w kontekście prawa szerszego dostępu do dokumentów ma nie tyle charakter instytucji, co charakter tych dokumentów.

65. W artykule tym, powtarzającym motyw 6 omawianego rozporządzenia – który, pragnę przypomnieć, przewiduje szerszy dostęp do dokumentów w przypadkach, w których instytucje działają w charakterze prawodawcy, przewidziano bowiem, że „dokumenty legislacyjne, tj. dokumenty sporządzone lub otrzymane w ramach procedur przyjmowania aktów, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich lub w państwach członkowskich, powinny być udostępniane bezpośrednio, z zastrzeżeniem art. 4 i 9".

66. Jak przypomniałem w pkt 57 niniejszej opinii, przejrzystość w dziedzinie legislacji przyczynia się do wzmocnienia demokracji, umożliwiając obywatelom kontrolowanie wszystkich informacji, na którym oparty jest akt ustawodawczy. Możliwość poznania przez obywateli podstaw działań prawodawczych jest bowiem warunkiem skutecznego wykonywania przez nich ich demokratycznych praw.

67. Skoro więc Komisja inicjuje akty ustawodawcze, dokumenty redagowane i przygotowywane przez nią w ramach procesu legislacyjnego stanowią właśnie podstawę tych działań prawodawczych, którą obywatele mają prawo poznać. Do tych właśnie dokumentów powinien zostać zapewniony szerszy dostęp zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z motywem 6 tego rozporządzenia.

68. Oceny skutków, a także następujące po nich sprawozdania należą do tej właśnie kategorii dokumentów. Aby określić przedmiot, cel i treść wniosku ustawodawczego Komisja posługuje się bowiem w szczególności ocenami skutków pozwalającymi na przeprowadzenie konkretnej i udokumentowanej oceny danych w określonej sytuacji oraz oceny przewidywalnych konsekwencji ewentualnego przyjęcia takiej legislacji. Jak wynika z wytycznych dotyczących oceny skutków [25], „[o]cena skutków składa się logicznie następujących po sobie etapów przygotowywania wniosków

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

23 Zobacz pkt 68 tego wyroku.

24 Zobacz pkt 70 omawianego wyroku.

25 Wytyczne Komisji dotyczące oceny skutków z dnia 15 stycznia 2009 r. [SEC(2009) 92].

ustawodawczych. Jest to proces, w ramach którego informacje na temat zalet i wad możliwych opcji politycznych zostają zebrane dla decydentów politycznych w drodze badania ich potencjalnych skutków. Wyniki tego procesu zostają streszczone i zaprezentowanie w sprawozdaniu [z oceny skutków]" [26].

69. W konsekwencji nie mam wątpliwości, że do tych ocen skutków i sprawozdań z oceny skutków należy zapewnić szerzy dostęp zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1409/2001. Ogólne domniemanie poufności nie może więc mieć do nich zastosowania.

70. Wszystkie dokumenty, w odniesieniu do których Trybunał uznał istnienie ogólnego domniemania poufności, odnosiły się bowiem bądź do postępowania administracyjnego, bądź do postępowania sądowego w toku [27].

71. Sytuacja w niniejszej sprawie jest zupełnie inna.

72. Mamy tu do czynienia z procesem o charakterze legislacyjnym, dla którego sam prawodawca zamierza zapewnić wzmożoną przejrzystość [28], nie zaś z postępowaniem administracyjnym czy sądowym. Wynika z tego właśnie prawo dostępu do dokumentów instytucji, bez którego ta pożądana przejrzystość by nie istniała. Trybunał nie omieszkał przypomnieć o przyczynach tego stanu rzeczy w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [29], wskazując, że „to właśnie przejrzystość [w procesie legislacyjnym], pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do tego, by przydać [instytucjom] większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli i zdobyć ich większe zaufanie. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji [procesu podejmowania decyzji] w całości" [30].

73. Państwa członkowskie, od zawarcia traktatu z Maastricht, miały świadomość znaczenia tej zasady i zwróciły się do Komisji o szybkie przedstawienie Radzie sprawozdania w przedmiocie środków zmierzających do zwiększenia publicznego dostępu do informacji, którymi dysponują instytucje [31]. W konsekwencji do traktatu z Amsterdamu został włączony art. 255 WE, obecnie art. 15 TFUE, a przede wszystkim w art. 42 karty ustanowiono prawo dostępu do dokumentów instytucji jako prawo podstawowe.

74. Istnienie ogólnego domniemania poufności jest odstępstwem od tego prawa podstawowego i podlega w związku z tym zawężającej wykładni, jak to Trybunał wielokrotnie przypominał, w szczególności w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [32].

75. Ponadto, jak wskazałem, zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja zachowuje prawo do odmowy dostępu do swoich dokumentów, jeśli wykaże, w konkretnym przypadku, ryzyko poważnego naruszenia procesu decyzyjnego oraz jeśli zbada, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu tych dokumentów. Decyzja o zastosowaniu ogólnego domniemania poufności w przypadku takim jak w niniejszej sprawie doprowadziłaby w rzeczywistości do odwrócenia równowagi systemu wprowadzonego tym rozporządzeniem. Komisja mogłaby bowiem zwolnić się z obowiązku konkretnego i indywidualnego uzasadnienia odmowy dostępu do omawianych dokumentów i oprzeć swoją odmowę na motywach ogólnych. Co więcej, do osoby pragnącej uzyskać

26 Zobacz s. 5 tych wytycznych.

27 Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 78.

28 Zobacz art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z motywem 6 tego rozporządzenia.

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

30 Zobacz pkt 59 tego wyroku.

31 Zobacz deklaracja nr 17, dotycząca prawa dostępu do informacji, załączona do traktatu z Maastricht.

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

dostęp do dokumentów Komisji należałoby wykazanie istnienia takiego nadrzędnego interesu publicznego. Prowadziłoby to w rzeczywistości do odwrócenia ciężaru dowodu, co wydaje się niezgodne z art. 42 karty, ze wspomnianym wyżej w niniejszej opinii orzecznictwem Trybunału oraz z wolą samego prawodawcy Unii w odniesieniu do dokumentów legislacyjnych.

76. Ponadto, wbrew twierdzeniom Komisji, jestem zdania, że Sąd naruszył prawo w pkt 106 zaskarżonego wyroku, wskazując, iż w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [33], „Trybunał uznał […] po raz pierwszy możliwość oparcia się przez instytucję na ogólnych domniemaniach" w odniesieniu do dokumentów legislacyjnych. Sąd odnosi się bowiem wyraźnie do pkt 46, 47 i 50 tego wyroku. Punkty te wpisują się w przedstawione przez Trybunał wyjaśnienia w przedmiocie przebiegu badania, które zobowiązana jest przeprowadzić instytucja, do której wniesiono o udzielenie dostępu do dokumentów, i w przedmiocie treści wymaganego uzasadnienia. Dopiero później Trybunał rozpoczyna badanie zarzutów podniesionych przez wnoszących odwołanie. Samego przypomnienia dokonanego przez Trybunał w pkt 46, 47 i 50 nie można więc rozumieć jako przyznania instytucjom możliwość oparcia się na ogólnych domniemaniach w takim przypadku.

77. W konsekwencji, biorąc pod uwagę powyższe uwagi, jestem zdania, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 100–106 zaskarżonego wyroku, iż Komisja mogła słusznie oprzeć się na ogólnym domniemaniu poufności w celu odmówienia dostępu do spornych dokumentów.

2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego, dotyczącej rzekomo błędnego stosowania orzecznictwa Trybunału

a) Argumentacja stron

78. Zdaniem ClientEarth, popieranej przez rządy fiński i szwedzki, Sąd w pkt 55–127 zaskarżonego wyroku błędnie zastosował orzecznictwo Trybunału dotyczące uznawania ogólnego domniemania poufności. I tak Sąd nie uwzględnił okoliczności, iż Trybunał orzekł już, że Sąd naruszył prawo poprzez uznanie rozszerzenia zakresu ogólnego domniemania poufności na badania dotyczące zgodności ustawodawstwa różnych państw członkowskich z prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska. Trybunał położył więc nacisk na „[wymóg] zawężającej interpretacji i stosowania takiego domniemania, które stanowi wyjątek od obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania przez daną instytucję każdego dokumentu objętego wnioskiem o udzielenie dostępu […] oraz, ogólniej, [zasadę] możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii" [34].

79. Uznając ogólne domniemanie poufności na korzyść ocen skutków, Sąd nie uwzględnił tego wymogu i zignorował podstawowy charakter zasady przejrzystości, ustanowionej w traktacie oraz w rozporządzeniu nr 1049/2001.

80. Co więcej, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi wyciągnięcie z orzecznictwa Trybunału w pkt 67 zaskarżonego wyroku wniosku, że ogólne domniemanie poufności można uznać w sytuacji, gdy wymaga tego „prawidłowy przebieg" rozpatrywanego postępowania, pomimo tego, że sprawy, w których takie domniemanie zostało uznane, dotyczyły jedynie dokumentów odnoszących się do toczącego się postępowania sądowego lub administracyjnego – Komisja w tym ostatnim przypadku działała w charakterze strażniczki traktatów i jako organ wykonujący prawo Unii – i że takie

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

34 Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 80, 81.

domniemania zostały uznane w oparciu o zasadę równości broni lub o podobne względy, lub z tego powodu, iż dostęp do takich dokumentów mógłby bezpośrednio naruszyć interesy danej instytucji poprzez upośledzenie jej zdolności do skutecznej obrony lub interesy osób trzecich w utrzymaniu poufności informacji przekazanych Komisji.

81. Ponadto wnosząca odwołanie i rząd fiński uważają, że w sprawach, w których Trybunał uznał istnienie ogólnego domniemania poufności, uzasadnił on to uznanie okolicznością, iż stosowanie takiego ogólnego domniemania było wyraźnie podyktowane istnieniem regulacji szczególnej ograniczającej w pewien sposób dostęp do dokumentów lub przewidującej, że osobom trzecim nie udziela się dostępu do tych dokumentów [35].

82. Zdaniem wnoszącej odwołanie stosowanie przez Sąd orzecznictwa Trybunału jest błędne również ze względu na okoliczności, że sporne dokumenty nie dotyczą postępowania administracyjnego, w którym na Komisji spoczywa zapewnienie poszanowania prawa Unii, ani postępowania sądowego, że dostęp do tych dokumentów nie mógłby naruszyć interesów zwykle chronionych przez orzecznictwo Trybunału za pomocą ogólnego domniemania, takich jak równość broni, oraz że dostęp ten nie faworyzował w szczególności interesów osoby trzeciej, ponieważ ClienEarth jest organizacją pozarządową mającą na celu ochronę środowiska i niepromującą interesów prywatnych.

83. Komisja odpowiada, że z orzecznictwa Trybunału dotyczącego uznawania ogólnych domniemań poufności nie wynika w żadnym przypadku zasada, zgodnie z którą Komisja w celu stosowania takich domniemań powinna działać jako organ wykonujący prawo Unii. Uważa ona natomiast, że Sąd prawidłowo zastosował to orzecznictwo, stwierdzając w pkt 68–75, 78 i 97 zaskarżonego wyroku, iż uznanie ogólnego domniemania poufności w odniesieniu do dokumentów takich jak sporne dokumenty wymaga z jednej strony, aby te dokumenty należały do jednej i tej samej kategorii dokumentów, a z drugiej strony, aby przy uwzględnieniu przepisów regulujących przygotowanie przez Komisję propozycji politycznych dostęp do żądanych dokumentów poważnie naruszał to szczególne postępowanie będące w toku.

84. Ponadto Komisja utrzymuje, wbrew temu, co daje do zrozumienia wnosząca odwołanie, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje właśnie, iż skuteczność procesu decyzyjnego instytucji stanowi samodzielny interes, którego ochrona może uzasadnić odstępstwa od publicznego dostępu do dokumentów.

b) Ocena

85. Zdaniem wnoszącej odwołanie Sąd błędnie zastosował orzecznictwo dotyczące ogólnych domniemań poufności.

86. W pkt 66 zaskarżonego wyroku Sąd wskazuje, iż „z orzecznictwa [Trybunału] wynika, że aby można było skutecznie powołać się na ogólne domniemanie w stosunku do osoby, która wnosi o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, żądane dokumenty powinny należeć do tej samej kategorii dokumentów lub mieć ten sam charakter". Następnie w pkt 67 tego wyroku uznał on, iż „z orzecznictwa tego wynika, że stosowanie ogólnych domniemań jest podyktowane zasadniczo bezwzględną koniecznością zapewnienia prawidłowego przebiegu omawianych postępowań oraz zagwarantowania, by ich cele nie zostały zniweczone. Tak więc przyjęcie ogólnego domniemania może zostać oparte na niemożności pogodzenia dostępu do dokumentów w niektórych postępowaniach z ich prawidłowym przebiegiem oraz na ryzyku naruszenia tych postępowań, zważywszy, że ogólne domniemania pozwalają na zapewnienie prawidłowego

35 ClientEarth przytacza w tym względzie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112. Rząd fiński przytacza w szczególności wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394; a także z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738.

przebiegu postępowania przez ograniczenie ingerencji stron trzecich". W dalszej części Sąd wskazał, że „[s]tosowanie szczególnych zasad przewidzianych w akcie prawnym dotyczącym postępowania prowadzonego przed instytucją Unii, na potrzeby którego żądane dokumenty zostały przekazane, jest jednym z kryteriów pozwalających uzasadnić przyjęcie ogólnego domniemania".

87. Z powyższych rozważań wynika, że Sąd wydaje się uważać, iż w celu zastosowania ogólnego domniemania poufności należy uwzględnić trzy kryteria, mianowicie to, że dokumenty należą do tej samej kategorii lub mają ten sam charakter, że dostęp do tych dokumentów narusza prawidłowy przebieg danego postępowania oraz że istnieje tekst prawny regulujący w sposób szczególny zasady dostępu do żądanych dokumentów; to ostatnie kryterium nie jest zaś zdaniem Sądu kryterium decydującym [36].

88. Z orzecznictwa Trybunału bezspornie wynika, że dla celów stosowania ogólnego domniemania poufności rozpatrywane dokumenty winny mieć ten sam charakter [37]. Natomiast jakkolwiek prawdą jest, że w pięciu przypadkach, w których Trybunał uznał takie domniemania [38], chodziło o prawidłowy przebieg szczególnego postępowania, to jednak nie uważam, iż domniemania te mogą mieć zastosowanie we wszystkich rodzajach postępowań, w tym w procedurze ustawodawczej. Jak bowiem Trybunał przypomniał w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja [39], „[w]e wszystkich sprawach [w których zostało przyjęte ogólne domniemanie poufności] odmowa dostępu dotyczyła zestawu dokumentów jasno określonych poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do postępowania administracyjnego lub sądowego w toku" [40].

89. W wyroku tym, wydanym kilka miesięcy przed zaskarżonym wyrokiem, Trybunał wydaje się, przeciwnie, jasno ograniczać posługiwanie się ogólnymi domniemaniami poufności do przypadków, w których dokumenty, o których ujawnienie się wnosi, wpisują się w postępowanie administracyjne lub sądowe w toku. W tym względzie, jak przypomina ClientEarth, Trybunał wyraźnie wykluczył rozszerzenie zakresu domniemania poufności na badania dotyczące zgodności ustawodawstwa różnych państw członkowskich z prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska, przeprowadzone na wniosek i na rachunek Komisji przez przedsiębiorstwo, które w dniu wydania decyzji o odmowie dostępu do tych badań nie uczestniczyło w przedsądowym etapie postępowania w sprawie uchybienia [41].

90. Co więcej, jak wskazałem w pkt 72–75 niniejszej opinii, nie tylko z tekstów prawa pierwotnego i prawa wtórnego, ale także z orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo dostępu do dokumentów instytucji, przejaw zasady przejrzystości, jest prawem, od którego wyjątki należy interpretować zawężająco, tym bardziej, że chodzi o prawo podstawowe oraz że mamy do czynienia w tej sprawie z dokumentami legislacyjnymi.

91. Wobec tego, jakkolwiek Sąd w pkt 58–61 zaskarżonego wyroku prawidłowo przypomniał orzecznictwo Trybunału dotyczące wymogu zawężającej wykładni wyjątków od prawa dostępu do dokumentów instytucji, nie wyciągnął on jednak z niego moim zdaniem konsekwencji koniecznych ze względu na szczególny charakter spornych dokumentów.

92. Sąd naruszył zatem prawo, błędnie stosując orzecznictwo Trybunału w pkt 55–127.

36 Zobacz pkt 76 i 77 zaskarżonego wyroku.

37 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 50.

38 Zobacz pkt 56 niniejszej opinii.

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

40 Zobacz pkt 78 tego wyroku.

41 Zobacz pkt 77–82 omawianego wyroku.

3. W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia przez Sąd prawa poprzez uznanie, że art. 17 ust. 1–3 TUE stanowi podstawę prawną dla ustanowienia ogólnego domniemania poufności na korzyść spornych dokumentów

a) Argumentacja stron

93. W drugiej części zarzutu pierwszego ClientEarth, popierana przez rządy fiński i szwedzki, uważa, że Sąd nie mógł oprzeć się na art. 17 ust. 1–3 TUE, aby ustanowić ogólne domniemanie poufności na rzecz spornych dokumentów. Uważa ona w pierwszej kolejności, że wzmożona przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia niezależność Komisji i nie sprawia, wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 55–99 zaskarżonego wyroku, że staje się ona bardziej podatna na wpływy i zewnętrzną presję wszelkiego rodzaju, uniemożliwiając jej w ten sposób odgrywanie roli powierzonej zgodnie z art. 17 ust. 1–3 TUE w sposób całkowicie niezależny i w interesie ogólnym.

94. Wnosząca odwołanie uważa natomiast, że jak Trybunał wskazał w pkt 45 wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [42], wzmożona przejrzystość wzmacnia legitymizację, skuteczność i odpowiedzialność administracji wobec obywateli w demokratycznym systemie. Publiczny dostęp do dokumentów takich jak sporne dokumenty pozwala nie tylko na lepsze oparcie się zewnętrznym naciskom, ponieważ przejrzystość procesu dokonywania oceny skutków uczyniłaby te naciski bardziej widocznymi dla zewnętrznego świata, ale także na umożliwienie obywatelom lepszego zrozumienia zagadnień związanych z procesem podejmowania decyzji i rozpoczęcia w razie potrzeby dyskusji, jednak bez naruszania niezależności Komisji ani przestrzeni refleksji, z której powinna ona korzystać.

95. Co więcej, ClientEarth utrzymuje, że Trybunał jasno wskazał w pkt 62 i 63 wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [43], iż instytucja nie może odmówić dostępu i podnieść naruszenia jej niezależności z samego tylko powodu, że dostęp do dokumentów może stworzyć ryzyko zewnętrznych nacisków.

96. W drugiej kolejności wnosząca odwołanie uważa, że art. 17 TUE nie może stanowić ogólnej podstawy pozwalającej Komisji na odmowę dostępu do jej dokumentów z tego powodu, że ich ujawnienie naruszałoby poważnie proces podejmowania decyzji. Uważa ona bowiem, że takie podejście mogłoby skutkować nadmiernym rozszerzeniem wyjątku od prawa dostępu do dokumentów instytucji, ponieważ wystarczyłoby, aby Komisja powołała się na art. 17 TUE w celu odmowy takiego prawa. ClientEarth przytacza w tym względzie pkt 43–45 opinii rzecznika generalnego P. Cruz Villalóna w sprawach ClientEarth/Komisja i ClientEarth oraz PAN Europe/EFSA [44]. Wnosząca odwołanie dodaje, że takie podejście, gdyby zostało potwierdzone przez Trybunał, naruszałoby zasadę, zgodnie z którą każdy wyjątek od wykonywania prawa dostępu należy interpretować zawężająco.

97. Komisja odpowiada, że wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie przepisy regulujące przygotowanie i redagowanie propozycji politycznych przez Komisję nie przewidują, iż Komisja działa wówczas w nieustannym dialogu z zainteresowanymi stronami. Wskazuje ona natomiast, że jak Sąd słusznie uznał w pkt 79–84 i 96 zaskarżonego wyroku, gdyby nieustanny dialog został rozpoczęty w szczególności w wyniku publikacji dokumentów takich jak sporne dokumenty, nie miałaby ona wystarczającej przestrzeni dla niezależnych rozważań i nie mogłaby decydować w pełni autonomicznie, jak przewiduje art. 17 ust. 3 TUE.

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.

98. Co się tyczy argumentu wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym zrozumienie procesu podejmowania decyzji nie szkodzi niezależności Komisji, ta ostatnia odpowiada, że jeśli wniosek o udzielenie dostępu do spornych dokumentów zmierza do dobrego zrozumienia tego procesu, to wnosząca odwołanie lub każda inna zainteresowana strona może oczekiwać opublikowania tych dokumentów po zakończeniu tego procesu – bądź dlatego, że został złożony wniosek ustawodawczy, bądź dlatego, że inicjatywa została zarzucona.

b) Ocena

99. Wnosząca odwołanie zarzuca w istocie Sądowi, że orzekł, iż powołanie się przez Komisję na ogólne domniemanie poufności w celu odmówienia dostępu do spornych dokumentów było uzasadnione, ponieważ „takie ogólne domniemanie jest konieczne, zważywszy na reguły dotyczące przygotowywania i opracowywania przez Komisję propozycji politycznych, w tym w razie potrzeby wniosków dotyczących aktów ustawodawczych” [45].

100. Przypomniawszy w pkt 79–82 tego wyroku rolę Komisji w procesie legislacyjnym, Sąd wskazał, że Komisja powinna móc działać w sposób w pełni niezależny i w służbie interesu ogólnego, kiedy przygotowuje i redaguje propozycje polityczne [46]. Wyjaśniwszy funkcję ocen skutków i uznawszy, że takie oceny wpisują się w cel przejrzystości i otwartości procesu podejmowania decyzji przez Komisję zmierzającego do przygotowania i redagowania propozycji politycznych oraz w cel uczestnictwa zainteresowanych stron w omawianym procesie [47], Sąd wywnioskował, że po konsultacjach z zainteresowanymi stronami i zebraniu informacji Komisja powinna móc korzystać z przestrzeni na refleksję, aby podejmować decyzje w sposób w pełni niezależny, bez zewnętrznych nacisków ani nawet wpływu ze stron osób trzecich, w sprawie inicjatyw politycznych, które ma zaproponować [48]. Dokładniej rzecz ujmując, Sąd orzekł w pkt 95 tego wyroku, że „należy […] chronić [prawo inicjatywy Komisji w dziedzinie legislacji] przed wszelkim wpływem wywieranym przez podmioty mające interes publiczny lub prywatny, które starałyby się zmusić Komisję, poza zorganizowanymi konsultacjami, do przyjęcia inicjatywy politycznej, do jej zmiany lub do zrezygnowania z niej, co wydłużyłoby, a nawet skomplikowało dyskusję w ramach tej instytucji”.

101. Tak więc w pkt 96 omawianego wyroku Sąd uznał, iż „zważywszy, że sprawozdanie z oceny skutków zawiera – jak wynika to z pkt 88 [zaskarżonego wyroku] – porównanie różnych opcji politycznych branych pod uwagę na tym etapie, ujawnienie tego sprawozdania, choćby w fazie projektu, jak również opinii wydanych w tym względzie przez radę, rodzi duże ryzyko, że osoby trzecie będą starały się, poza konsultacją publiczną zorganizowaną przez Komisję, wywierać w precyzyjny sposób wpływ na dokonany przez Komisję wybór opcji politycznej oraz treść propozycji politycznej, którą Komisja ma przyjąć. Gdyby te same osoby lub organizacje, które przekazały uwagi podczas konsultacji publicznej, uzyskały natychmiast dostęp do dokumentów składających się na ocenę skutków, mogłyby one przekazać nowe uwagi lub negatywne oceny dotyczące możliwych opcji i hipotez, twierdząc właśnie, że ich punkt widzenia nie został wystarczająco lub należycie uwzględniony, podczas gdy Komisja musi dysponować, po etapie konsultacji publicznej, niezależną przestrzenią do namysłu wolną chwilowo od wszelkich wpływów i nacisków zewnętrznych”.

102. Przede wszystkim, jak wskazałem powyżej, nie uważam, by instytucja mogła powołać się na ogólne domniemanie poufności dotyczące dokumentów legislacyjnych takich jak sporne dokumenty.

45 Zobacz pkt 78 zaskarżonego wyroku.

46 Zobacz pkt 83 i 84 tego wyroku.

47 Zobacz pkt 85–93 omawianego wyroku.

48 Zobacz pkt 94 zaskarżonego wyroku.

103. Jak podnosi wnosząca odwołanie, ocena ta wydaje się, co więcej, znajdować potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału. W wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [49] Trybunał orzekł bowiem, w odniesieniu do sprawy dotyczącej odmowy dostępu do dokumentu legislacyjnego, że „to właśnie przejrzystość w tym względzie, pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do tego, by przydać większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli i zdobyć ich większe zaufanie. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji [procesu podejmowania decyzji] w całości" [50].

104. Trybunał uznał następnie, że „jeśli chodzi o argument […], iż niezależność […] Służby Prawnej [Rady] byłaby zagrożona ewentualnym ujawnianiem opinii prawnych wydawanych przez nią w ramach procedur legislacyjnych, należy stwierdzić, że ta obawa leży w samym centrum interesów chronionych wyjątkiem ustanowionym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Jak bowiem wynika z pkt 42 niniejszego wyroku, wyjątek ten ma właśnie na celu ochronę interesu instytucji leżącego w tym, by zwracać się o poradę prawną i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie". W dalszej części Trybunał wskazał, iż „[j]ednak należy zauważyć, że Rada oparła się w tym względzie, zarówno przed Sądem, jak i przed Trybunałem na zwykłych twierdzeniach, w ogóle niepopartych uzasadnionymi opiniami. Tymczasem w świetle poniższych rozważań nie widać żadnego prawdziwego ryzyka, dającego się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie czysto hipotetycznego, naruszenia tego interesu" [51].

105. Wreszcie Trybunał w pkt 64 tego samego wyroku orzekł, iż „[j]eśli chodzi o ewentualne wywieranie nacisków w celu uzyskania wpływu na treść opinii wyrażanych przez Służbę Prawną Rady, wystarczy stwierdzić, że nawet przy założeniu, że na członków tej Służby Prawnej wywierane są w tym celu bezprawne naciski, to owe naciski, a nie możliwość ujawnienia opinii prawnych, narażałyby na szwank interes tej instytucji leżący w uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących porad prawnych, i oczywiście zadaniem Rady byłoby podjęcie środków niezbędnych do tego, by te naciski ustały".

106. Moim zdaniem z orzecznictwa tego wynika, że co prawda Komisja, podobnie jak Rada, powinna móc korzystać z przestrzeni refleksji, wolnej od wszelkich nacisków zewnętrznych, w celu utrzymania swojej niezależności w dziedzinie legislacji i z tego względu może uzasadnić odmowę dostępu do dokumentu legislacyjnego, opierając się na art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, jednakże jest zobowiązana wykazać, że istnieje prawdziwe ryzyko, rozsądnie przewidywalne, nie zaś wyłącznie hipotetyczne, naruszenia procesu podejmowania decyzji.

107. Z tego względu niezgodne z tym orzecznictwem wydaje mi się uznanie, że instytucja może powołać się na ogólne domniemanie poufności w celu odmowy dostępu do dokumentu legislacyjnego, nawet jeśli – jak wskazałem powyżej – może ona uzasadnić to domniemanie względami natury ogólnej. Ponadto uważam, że w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada [52] Trybunał wykluczył właśnie możliwość powołania się na ogólne domniemanie poufności dotyczące opinii prawnych, dokumentów legislacyjnych, ponieważ orzekł on w pkt 57 tego wyroku, iż „Sąd niesłusznie uznał, że istnieje ogólna potrzeba objęcia poufnością opinii Służby Prawnej Rady dotyczących zagadnień legislacyjnych".

108. W konsekwencji Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 97 zaskarżonego wyroku, że „Komisja może domniemywać, nie dokonując konkretnej i indywidualnej oceny każdego z dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków, że w zasadzie ujawnienie tych dokumentów poważnie narusza proces podejmowania przez nią decyzji w zakresie opracowania propozycji politycznej".

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

50 Zobacz pkt 59 tego wyroku.

51 Zobacz pkt 62 i 63 omawianego wyroku.

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

4. W przedmiocie części trzeciej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia prawa przez Sąd poprzez niezbadanie istnienia szczególnego, konkretnego i rzeczywistego naruszenia interesu chronionego przez art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001

a) Argumentacja stron

109. W części trzeciej zarzutu pierwszego ClientEarth, popierana w tym względzie przez rząd szwedzki, podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając ogólne domniemanie poufności na rzecz spornych dokumentów bez zweryfikowania ryzyka, iż ujawnienie tego rodzaju dokumentów narusza w sposób szczególny, konkretny i rzeczywisty interes chroniony przez art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

110. Wnosząca odwołanie uważa bowiem, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału instytucje Unii mogą odmówić dostępu do swoich dokumentów, tylko jeśli przedstawią wyjaśnienia co do tego, w jaki sposób dostęp do tych dokumentów konkretnie i rzeczywiście narusza interes chroniony tym odstępstwem [53], i to nawet wówczas, gdy rozpatrywana instytucja opiera się na ogólnym domniemaniu dotyczącym kategorii dokumentów. Wnosząca odwołanie uważa, że ten warunek wstępny jest niezbędny, aby każdy obywatel mógł poznać powody, dla których jego wniosek został odrzucony, oraz dla zagwarantowania, by wyjątek od zasady możliwie jak najszerszego dostępu był uzasadniony tylko w sytuacji, gdy dostęp do żądanych dokumentów narusza w sposób szczególny i rzeczywisty interes chroniony przez art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia.

111. ClientEarth utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 96 zaskarżonego wyroku, iż Komisja mogła oprzeć się na hipotetycznych względach natury ogólnej w celu odmówienia dostępu do spornych dokumentów. Wnosząca odwołanie uważa bowiem, że nie wystarczy stwierdzić, jak uznał Sąd, iż ujawnienie naruszałoby w sposób szczególny i rzeczywisty proces podejmowania decyzji przez daną instytucję, ponieważ osoba trzecia mogłaby chcieć wywierać wpływ na decyzje polityczne określone w sprawozdaniu z oceny skutków. Komisja mogłaby wtedy posługiwać się takim ogólnym i hipotetycznym uzasadnieniem w sposób stanowiący nadużycie w celu uzasadnienia odmowy dostępu do wszystkich swoich dokumentów.

112. Rząd fiński dodaje, że jego zdaniem nie można każdego ujawnienia informacji zawartych w spornych dokumentach automatycznie uważać za „poważnie naruszające" proces podejmowania decyzji przez Komisję w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy omawianego rozporządzenia.

113. Komisja odpowiada w pierwszej kolejności, że Sąd wyjaśnił w pkt 96 zaskarżonego wyroku, jakie obiektywne, rzeczywiste i szczególne ryzyko niosło ze sobą ujawnienie spornych dokumentów dla jej procesów podejmowania decyzji. I tak ryzyko to polegało na okoliczności, że takie ujawnienie pozwalałoby osobom, które już przedstawiły uwagi podczas konsultacji publicznych, na przedstawienie nowych uwag lub krytyki i na naruszenie w ten sposób przestrzeni autonomicznej refleksji, z której Komisja powinna móc korzystać. W drugiej kolejności Komisja podnosi, że jak Sąd wskazał w pkt 120 zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie pomija główne cechy i przedmiot ogólnego domniemania, które w przypadku jego uznania pozwala Komisji właśnie na oparcie się na ogólnych podstawach odmowy i niedokonanie konkretnego i indywidualnego badania żądanych dokumentów.

53 Wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 64.

b) Ocena

114. Rozumiem, że wnosząca odwołanie uważa, iż kiedy instytucja odmawia dostępu do dokumentów na podstawie ogólnego domniemania poufności, winna jednak zbadać, czy ujawnienie tego rodzaju dokumentów niesie ze sobą ryzyko szczególnego, konkretnego i rzeczywistego naruszenia interesu chronionego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Uważa ona w rzeczywistości, że instytucja powinna przeprowadzić takie samo badanie jak wówczas, gdy przeprowadza indywidualną i konkretną ocenę dokumentu.

115. Nie podzielam tego stanowiska. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „dopuszczalne jest, by [dana instytucja] oparła się [w celu odmówienia dostępu do dokumentów] na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze”[54]. Ogólne domniemanie poufności pozwala instytucji, która się na nie powołuje, na uzasadnienie odmowy dostępu do dokumentów naruszeniem, jakie zwykle pociągnęłoby za sobą ujawnienie tego rodzaju dokumentów. Tak więc Trybunał uznał, że naruszenie to mogłoby stanowić naruszenie praw do obrony lub równości broni lub też ogólne naruszenie postępowania sądowego.

116. Co więcej, Trybunał orzekł w wyroku z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja[55], iż „Komisja może oprzeć się na domniemaniu, że ujawnienie pism procesowych złożonych w ramach toczących się postępowań sądowych narusza postępowania w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie [rozporządzenia nr 1049/2001] i że w związku z tym Komisja może w całym toku takich postępowań wystąpić z odmową uwzględnienia wniosków o dostęp mających za przedmiot takie dokumenty, nie mając obowiązku przeprowadzenia ich konkretnej analizy”[56]. Podobnie w wyroku z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja[57] Trybunał orzekł w przedmiocie dokumentów odnoszących się do postępowań w sprawie kontroli pomocy państwa, że „do Sądu w konkretnej sprawie nie należy badanie kwestii tego, czy ujawnienie treści dokumentów żądanych przez Sea Handling mogło naruszyć chronione interesy, ponieważ Sąd ma jedynie obowiązek zbadać, czy Komisja słusznie uznała, iż dokumenty te objęte były dochodzeniem prowadzonym w ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa”[58]. Uznał on, że „[j]ak bowiem Sąd słusznie wskazał w pkt 65 […] wyroku [z dnia 25 marca 2015 r., Sea Holding/Komisja (T-456/13, niepublikowanego, EU:T:2015:185)] wymóg zbadania, czy takie ogólne domniemanie rzeczywiście ma zastosowanie w konkretnym przypadku nie może być interpretowany w ten sposób, iż instytucja winna zbadać indywidualnie wszystkie dokumenty, których ujawnienia się żąda, ponieważ ten wymóg pozbawiałby to ogólne domniemanie skuteczności”[59].

117. Istotą takiego domniemania jest właśnie możliwość uznania, iż ujawnienie danego rodzaju dokumentów naruszyłoby jeden z chronionych interesów, bez konieczności przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania tych dokumentów. Jest to również powód, dla którego ten wyjątek od dostępu do dokumentów instytucji należy, jak wskazałem, interpretować w sposób tym bardziej zawężający.

54 Zobacz wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 50, z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 74, z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 45; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 65.

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

56 Zobacz pkt 146 tego wyroku.

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

58 Zobacz pkt 68 tego wyroku.

59 Zobacz pkt 69 omawianego wyroku.

118. Z tych względów uważam, że Sąd nie naruszył prawa, nie badając istnienia szczególnego, konkretnego i rzeczywistego naruszenia interesu chronionego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

5. W przedmiocie części piątej zarzutu pierwszego, dotyczącej naruszenia prawa poprzez okoliczność, że uznanie przez Sąd ogólnego domniemania poufności na korzyść spornych dokumentów prowadzi do uczynienia tego domniemania niewzruszalnym

119. ClientEarth, popierana przez rząd fiński, utrzymuje, że Sąd naruszył prawo w pkt 113–127 zaskarżonego wyroku, ustanawiając kryteria, które czynią ogólne domniemanie poufności niewzruszalnym. Dokładniej rzecz ujmując, Sąd uczynił to domniemanie niewzruszalnym, orzekając w pkt 120 tego wyroku, że argumenty wnoszącej odwołanie dotyczące w szczególności braku wykazania rzeczywistego ryzyka nacisków publicznych, braku delikatnego charakteru spornych dokumentów i braku znaczenia okoliczności, że procesy podejmowania decyzji znajdują się we wstępnej fazie, nie mogły w żaden sposób obalić tego ogólnego domniemania, ponieważ argumenty te zmierzały jedynie do podważenia ogólnego charakteru uzasadnienia spornych decyzji oraz nie obejmowały konkretnych dowodów pozwalających na obalenie omawianego ogólnego domniemania.

120. Komisja odpowiada, że wnosząca odwołanie poprzez swoje argumenty narusza właśnie sam charakter ogólnego domniemania poufności tego rodzaju dokumentów. Co więcej, uważa ona, że wbrew twierdzeniom wnoszącej odwołanie okoliczność, iż Sąd wskazał, że nie istnieje żaden konkretny dowód pozwalający na obalenie tego ogólnego domniemania, wykazuje właśnie, iż domniemanie to jest wzruszalne, ale że w konkretnej sprawie to wnosząca odwołanie nie wykazała, w jaki sposób ujawnienie żądanych dokumentów nie naruszałoby procesów podejmowania decyzji przez Komisję.

121. Ze względu na to, że uważam, iż Sąd naruszył prawo uznając istnienie ogólnego domniemania poufności na rzecz spornych dokumentów, jestem zdania, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na część piątą zarzutu pierwszego.

122. Uwzględniając całość powyższych rozważań, jestem zdania, że zarzut pierwszy jest zasadny, zaś zaskarżony wyrok należy z tego względu uchylić.

123. W konsekwencji nie wydaje mi się konieczne badanie zarzutu drugiego, podniesionego przez wnoszącą odwołanie posiłkowo.

VI. W przedmiocie kosztów

124. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszej sprawie ClientEarth wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

125. Ponadto Republika Finlandii i Królestwo Szwecji, jako interwenienci, powinni pokryć, odpowiednio, własne koszty zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania.

VII. Wnioski

126. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł w następujący sposób:

1) Postępowanie w sprawie żądania stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 3 kwietnia 2014 r., w której Komisja Europejska odmówiła dostępu do projektu sprawozdania z oceny skutków dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie państw członkowskich w dziedzinie polityki środowiskowej Unii Europejskiej, zostaje umorzone.

2) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 listopada 2015 r., ClientEarth/Komisja (T-424/14 i T-425/14, EU:T:2015:848), zostaje uchylony.

3) Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.