Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. septembra 2018*

„Pritožba – Dostop do dokumentov institucij Evropske unije – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Uredba (ES) št. 1367/2006 – Poročilo o oceni učinka, osnutek poročila o oceni učinka in mnenje odbora za oceno učinka – Zakonodajne pobude v okoljskih zadevah – Zavrnitev dostopa – Razkritje zahtevanih dokumentov med postopkom – Ohranitev pravnega interesa – Izjema v zvezi z varstvom postopka odločanja institucije Unije, ki še poteka – Splošna domneva“

V zadevi C-57/16 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 30. januarja 2016,

ClientEarth s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo), ki jo zastopajo O. Brouwer, F. Heringa in J. Wolfhagen, advocaten,

pritožnica,

ob intervenciji

Republike Finske, ki jo zastopata H. Leppo in J. Heliskoski, agenta,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson in N. Otte Widgren, agentke,

intervenientki v pritožbenem postopku,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopata F. Clotuche-Duvieusart in M. Konstantinidis, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano (poročevalec), podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas in J. Malenovský, predsedniki senatov, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, sodniki, M. Berger, sodnica, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. julija 2017,

* Jezik postopka: angleščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. novembra 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Organizacija ClientEarth s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisija (T-424/14 in T-425/14, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2015:848), s katero je to zavrnilo njeni tožbi za razglasitev ničnosti, prvič, odločbe Evropske komisije z dne 1. aprila 2014 o zavrnitvi dostopa do poročila o oceni učinka v zvezi z osnutkom zavezujočega instrumenta, ki opredeljuje strateški okvir inšpekcijskih in nadzornih postopkov, ki temeljijo na tveganjih in se nanašajo na okoljsko zakonodajo Evropske unije, ter do mnenja odbora za oceno učinka in, drugič, odločbe Komisije z dne 3. aprila 2014 o zavrnitvi dostopa do osnutka poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni držav članic na področju okoljske politike Unije in do mnenja odbora za oceno učinka (v nadaljevanju skupaj: sporni odločbi).

Pravni okvir

2 V uvodnih izjavah 1, 2 in 6 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) je navedeno:

„(1) Drugi pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji opredeljuje pojem javnosti in pravi, da je Pogodba nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

(2) Javnost [Preglednost] omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitost ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Javnost [Preglednost] prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 Pogodbe EU in v Evropski listini o temeljnih pravicah.

[…]

(6) Širši dostop do dokumentov se zagotovi, kadar institucije delujejo v svoji zakonodajni funkciji, […] sočasno pa se ohranja učinkovitost postopka odločanja institucij. Taki dokumenti morajo biti čim bolj neposredno dostopni.“

3 Člen 1 te uredbe določa:

„Namen te uredbe je:

(a) na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije […], da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov,

[…]“

4 Člen 4 navedene uredbe, naslovljen „Izjeme“, v odstavku 3, prvi odstavek, in odstavku 6 določa:

„3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala [še ni odločila], se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če […] prevlada javni interes za razkritje.

[…]

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.“

5 Člen 12 te uredbe, naslovljen „Neposredni dostop v elektronski obliki ali prek registra“, v odstavku 2 določa:

„[…] zakonodajni dokumenti, to so dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje, morajo biti neposredno dostopni ob upoštevanju členov 4 in 9.“

6 V uvodnih izjavah 2 in 15 Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13), je navedeno:

„(2) V šestem okoljskem akcijskem programu Skupnosti […] se poudarja, kako pomembno je zagotavljati ustrezne informacije o okolju in nuditi dejanske možnosti za sodelovanje javnosti pri odločanju na področju okolja ter na ta način povečati odgovornost in preglednost odločanja ter prispevati k ozaveščanju javnosti in njeni podpori za sprejete odločitve. […]

[…]

(15) Kadar Uredba [št. 1049/2001] predvideva izjeme, bi se le-te morale uporabljati ob upoštevanju posebnih določb te uredbe glede zahtev za dostop do informacij o okolju. Razloge za zavrnitev dostopa do informacij o okolju bi bilo treba razlagati restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, ter morebitne povezave med zahtevanimi informacijami in emisijami v okolje. […]“

7 V členu 2(1)(d) Uredbe št. 1367/2006 je pojem „informacije o okolju“ opredeljen tako:

„kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali kateri koli drugi materialni obliki o:

[…]

(iii) ukrepih (vključno z upravnimi), kot so politike, zakonodaja, načrti, programi, sporazumi o okolju, ter dejavnostih, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente in dejavnike, navedene pod (i) in (ii), ter ukrepih ali dejavnostih, načrtovanih za zaščito teh elementov;

[…]

(v) analizah stroškov in koristi ter ekonomskih analizah in predpostavkah, ki se uporabljajo v okviru ukrepov in dejavnosti, navedenih pod (iii);

[…]“

8 Člen 3 te uredbe, naslovljen „Uporaba Uredbe [št. 1049/2001]“, določa:

„Uredba [št. 1049/2001] se uporablja za vsakršno zahtevo prosilca za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije in organi Skupnosti […].“

9 Člen 6 Uredbe št. 1367/2006, naslovljen „Uporaba izjem v zvezi z zahtevami za dostop do informacij o okolju“, v odstavku 1 določa:

„V zvezi s prvo in tretjo alineo člena 4(2) Uredbe [št. 1049/2001] se z izjemo preiskav, predvsem tistih, povezanih z domnevnimi kršitvami prava Skupnosti, šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. V zvezi z ostalimi izjemami iz člena 4 Uredbe [št. 1049/2001] se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

Dejansko stanje

10 Iz izpodbijane sodbe je razvidno, da je ClientEarth – nepridobitna organizacija, katere cilj je varstvo okolja – 20. januarja 2014 pri Komisiji vložila dve prošnji za dostop do dokumentov te institucije na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Prva od teh prošenj se je nanašala na osnutek poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni držav članic na področju okoljske politike Unije in na mnenje odbora za oceno učinka, ki je bilo izdano glede tega osnutka (v nadaljevanju: dokumenti o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah). Druga prošnja se je nanašala na poročilo o oceni učinka v zvezi z osnutkom zavezujočega instrumenta, ki opredeljuje strateški okvir inšpekcijskih in nadzornih postopkov, ki temeljijo na tveganjih in se nanašajo na okoljsko zakonodajo Evropske unije, ter na mnenje tega odbora o tem poročilu (v nadaljevanju: dokumenti o oceni učinka v zvezi z inšpekcijskimi in nadzornimi postopki v okoljskih zadevah; oziroma skupaj z dokumenti o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah: sporni dokumenti).

11 Komisija je z dopisoma z dne 13. in 17. februarja 2014 ti prošnji zavrnila s sklicevanjem na člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

12 Organizacija ClientEarth je 4. marca 2014 na podlagi člena 7(2) te uredbe pri Komisiji vložila dve potrdilni prošnji. Komisija je s spornima odločbama potrdila zavrnitev dostopa do spornih dokumentov.

13 Komisija je v teh odločbah na prvem mestu navedla, da se ti dokumenti nanašajo na ocene učinka, ki še potekajo in ki se izvajajo zaradi sprejetja zakonodajnih pobud v zvezi z inšpekcijskimi in nadzornimi postopki v okoljskih zadevah na eni strani in dostopom do sodnega varstva v teh zadevah na drugi strani. Glede tega je pojasnila, da bi ji morale biti ocene učinka v pomoč pri pripravi zakonodajnih predlogov in da bo vsebina teh ocen služila kot podlaga za sprejetje strateških odločitev v okviru teh predlogov. Zato je Komisija menila, da bi razkritje spornih dokumentov v tej fazi resno oslabilo njene postopke odločanja, ki še potekajo. To razkritje naj bi namreč vplivalo na njeno polje proste presoje, zmanjšalo njene možnosti, da najde kompromis, in bi lahko povzročilo zunanje pritiske, ki bi lahko ovirali te zahtevne postopke odločanja, med katerimi bi moralo prevladovati ozračje zaupanja. Komisija se je glede tega sklicevala na člen 17(1) in (3), tretji pododstavek, PEU.

14 Komisija je, kar natančneje zadeva dokumente o oceni učinka v zvezi z inšpekcijskimi in nadzornimi postopki v okoljskih zadevah, vztrajala pri tem, da so na eni strani inšpekcije in nadzor ključni element izvajanja javne politike, ki je področje, na katero skušajo institucije Unije od leta 2001 opozarjati in spodbujati ukrepanje na ravni Unije, in da bi bilo na drugi strani treba razpravo varovati pred zunanjimi dejavniki, ki bi lahko vplivali na to razpravo, ker bi tak vpliv posegal v kakovost nadzora nad državami članicami.

15 Komisija je glede dokumentov o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah poudarila občutljivost tega vprašanja, možna razhajanja v pogledih držav članic in dejstvo, da je minilo deset let, odkar je bil 24. oktobra 2003 predstavljen njen predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (COM(2003) 624 final) (UL 2004, C 96, str. 22).

16 Komisija je poleg tega dodala, da so različni dokumenti, ki se nanašajo na obe zadevni oceni učinka, že dostopni na internetu in da bodo vsi ostali dokumenti, ki se nanašajo na navedeni oceni, objavljeni, ko zadevne zakonodajne predloge sprejme kolegij komisarjev.

17 Komisija je na podlagi tega sklenila, da je bilo treba na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 dostop do spornih dokumentov zavrniti, ker so bili postopki odločanja, na katere so se ti nanašali, v zgodnji in občutljivi fazi.

18 Komisija je na drugem mestu menila, da nikakršen prevladujoč javni interes ne upravičuje razkritja spornih dokumentov. Komisija je glede tega v bistvu poudarila, da je na eni strani cilj ohranjanja, varovanja in izboljšanja kakovosti okolja in posledično zdravja ljudi sicer mogoče doseči z nediskriminatornim dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah, vendar je tudi navedla, da ne more ugotoviti, kako bi razkritje zaprošenih dokumentov v tej fazi pomagalo osebam, ki živijo v Uniji, da posredno vplivajo na okolje, v katerem živijo. Dostop do pravnega varstva naj bi bil namreč že mogoč pri nacionalnih sodiščih, zadevni postopki odločanja pa naj bi bili namenjeni zgolj izboljšanju tega dostopa. Komisija je poleg tega opozorila, da je bilo leta 2013 organizirano javno posvetovanje, na katerem so zainteresirane strani, med njimi tudi civilna družba, lahko prispevale k opredelitvi splošnih usmeritev predlogov. Na drugi strani naj bi razkritje spornih dokumentov v tej fazi oslabilo njene postopke odločanja in vplivalo na možnost, da bo dosežen najboljši možen kompromis. Javni interes naj bi bil bolje zagotovljen z možnostjo nadaljevanja teh postopkov brez vsakršnega zunanjega pritiska.

19 Komisija je na tretjem mestu izključila možnost za odobritev delnega dostopa do spornih dokumentov na podlagi člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker naj bi se za te dokumente v celoti uporabila izjema iz člena 4(3), prvi pododstavek, te uredbe.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

20 Organizacija ClientEarth je 11. junija 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbi za razglasitev ničnosti odločbe Komisije z dne 1. aprila 2014 (zadeva T-425/14) oziroma odločbe z dne 3. aprila 2014 (zadeva T-424/14), ki sta omenjeni v točki 1 te sodbe. Poleg tega je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov postopka. S sklepom predsednika drugega senata Splošnega sodišča z dne 27. aprila 2015 sta bili ti zadevi združeni za ustni del postopka in za izdajo sodbe.

21 Organizacija ClientEarth je v okviru teh tožb navajala en sam tožbeni razlog, ki je imel v bistvu dva dela. V utemeljitev prvega dela tega tožbenega razloga, ki se je nanašal na kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, je navedla tri očitke, od katerih se je prvi nanašal na neuporabljivost te določbe, drugi na neobstoj nevarnosti za resno oslabitev postopka odločanja Komisije, tretji pa na obstoj prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje spornih dokumentov. Organizacija ClientEarth je na obravnavi pred Splošnim sodiščem izrecno umaknila prvi očitek, kar je bilo zabeleženo v zapisniku te obravnave. Organizacija ClientEarth je v drugem delu navedenega tožbenega razloga trdila, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve.

22 Splošno sodišče je najprej preizkusilo ta drugi del in ga zavrnilo.

23 Splošno sodišče je v zvezi s prvim delom po ugotovitvi, da Komisija ni posamično in konkretno preučila spornih dokumentov, vseeno preverilo, ali je ta institucija lahko zavrnila dostop do teh dokumentov na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, tako da se je oprla na splošno domnevo, v skladu s katero bi razkritje tovrstnih dokumentov načeloma lahko resno oslabilo njene postopke odločanja, ki še potekajo, v smislu te določbe.

24 Splošno sodišče je v ta namen, prvič, v točkah od 68 do 75 izpodbijane sodbe navedlo, da so sporni dokumenti, ker so se nanašali na izvedbo dveh ocen učinka, spadali v isto kategorijo dokumentov.

25 Drugič, Splošno sodišče je v točkah od 76 do 84 navedene sodbe preučilo pravila, ki urejajo pripravo in sestavo – s strani Komisije – političnih predlogov, izhajajoča zlasti iz člena 17, od (1) do (3), PEU. Na podlagi te preučitve je ugotovilo, da je s temi pravili tej instituciji naloženo, da pri pripravi in sestavi teh predlogov pazi, da deluje povsem neodvisno in zgolj v splošnem interesu. Na podlagi tega je sklepalo, da je treba tej instituciji v skladu s tem omogočiti, da deluje na ta način.

26 Splošno sodišče je v točkah od 94 do 96 izpodbijane sodbe menilo, da je moral biti Komisiji po tem, ko je organizirala javno posvetovanje v okviru postopka ocene učinka, da bi zbrala mnenja zainteresiranih strani, omogočen prostor za samostojen razmislek, začasno odmaknjen od vplivov in zunanjih pritiskov vseh vrst, da bi se na podlagi informacij, ki jih je zbrala med tem postopkom, lahko povsem neodvisno in v splošnem interesu odločila, katere politične pobude bo eventualno predlagala. Tako naj bi bilo treba pristojnost Komisije za dajanje pobud varovati pred vsakršnim vplivom javnih ali zasebnih interesov, ki bi zunaj tega posvetovanja skušali to institucijo prisiliti k sprejetju pobude, k njeni spremembi ali celo k njeni opustitvi in ki bi tako podaljšali ali celo zapletli razpravo znotraj te institucije. Poročila o oceni učinka pa naj bi vsebovala primerjavo različnih političnih opcij, ki jih je Komisija preučila. Zato je Splošno sodišče menilo, da bi razkritje navedenih poročil, četudi v fazi osnutka, in mnenj, ki jih je v zvezi z njimi izdal odbor za oceno učinka, povzročilo povečano nevarnost poskusa načrtnega vplivanja tretjih oseb na politične izbire te institucije zunaj javnega posvetovanja. Zlasti naj bi obstajala nevarnost, da bi osebe, ki so sodelovale na tem posvetovanju, Komisiji predložile nova stališča o opcijah in primerih, o katerih ta institucija razmišlja, ali nove kritike v zvezi z njimi, pri čemer bi trdile, da njihova stališča niso bila dovolj ali ustrezno upoštevana.

27 V teh okoliščinah je Splošno sodišče v točki 97 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija pri uporabi izjeme, določene v členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, lahko brez izvedbe konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega od dokumentov, sestavljenih v okviru priprave ocene učinka, upravičeno domnevala, da bi razkritje teh dokumentov načeloma resno oslabilo njen postopek odločanja o pripravi političnega predloga.

28 Tretjič, Splošno sodišče je v točkah 98 in 99 navedene sodbe pojasnilo, da se ta domneva lahko uporabljala tako dolgo, dokler Komisija ne sprejme odločitve o morebitnem političnem predlogu, to pomeni, dokler se ta institucija ne odloči, da bo pobudo sprejela ali pa bo nameravano pobudo opustila.

29 Četrtič, Splošno sodišče je v točkah od 100 do 106 izpodbijane sodbe navedlo, da se ta domneva uporablja ne glede na naravo nameravanega predloga, ki je lahko zakonodajna ali drugačna.

30 Petič, Splošno sodišče je v točkah od 107 do 110 navedene sodbe menilo, da člen 6(1) Uredbe št. 1367/2006 ne nasprotuje priznanju te domneve.

31 Kar natančneje zadeva sporne dokumente, je Splošno sodišče v točkah od 116 do 124 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so ti dokumenti spadali na področje uporabe navedene splošne domneve in da organizacija ClientEarth ni navedla nobenega elementa, s katerim bi bilo mogoče to domnevo ovreči.

32 Nazadnje, Splošno sodišče je v točkah od 133 do 163 navedene sodbe menilo, da z nobeno od trditev, ki jih je podala organizacija ClientEarth, ni bilo mogoče omajati presoje, ki jo je izvedla Komisija in v skladu s katero razkritja spornih dokumentov ni upravičeval nikakršen prevladujoč javni interes.

33 Splošno sodišče je zato zavrnilo prvi del tožbenega razloga za utemeljitev razglasitve ničnosti in posledično tudi tožbo v celoti.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

34 Organizacija ClientEarth Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi in Komisiji naloži plačilo stroškov postopka, kar vključuje tudi stroške morebitnih intervenientk.

35 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne kot neutemeljeno in organizaciji ClientEarth naloži plačilo stroškov postopka.

36 S sklepom predsednika Sodišča z dne 12. julija 2016 je bila Republiki Finski in Kraljevini Švedski dovoljena intervencija v podporo predlogom organizacije ClientEarth. Ti državi članici Sodišču predlagata, naj izpodbijano sodbo razveljavi. Kraljevina Švedska predlaga tudi, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila v okviru pritožbenega postopka.

Pritožba

Ohranitev pravnega interesa

37 Organizacija ClientEarth je na obravnavi 3. julija 2017 navedla, da je bila na internetu kot delovni dokument objavljena končna različica poročila glede ocene učinka o pobudi Komisije v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah z dne 28. junija 2017 (SWD(2017) 255 final), kar je Komisija potrdila. Glede na pojasnila, ki jih je dala zadnjenavedena na tej obravnavi, je razvidno, da je do te objave prišlo po tem, ko je ta institucija 28. aprila 2017 sprejela Obvestilo o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (C(2017) 2616 final).

38 Komisija je z dopisom z dne 2. februarja 2018 Sodišče obvestila, da je 29. januarja 2018 organizaciji ClientEarth posredovala dokumente o oceni učinka v zvezi z inšpekcijskimi in nadzornimi postopki v okoljskih zadevah. V skladu z navedbami Komisije je do tega posredovanja dokumentov prišlo po tem, ko je ta institucija 18. januarja 2018 sprejela Sporočilo o ukrepih za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja (COM(2018) 10 final) in Sklep o ustanovitvi nove skupine strokovnjakov Komisije (forum za okoljsko skladnost in upravljanje) (C(2018) 10 final). Komisija je trdila, da je organizacija ClientEarth s tem posredovanjem dobila dostop do vseh spornih dokumentov, zaradi česar bi Sodišče v skladu s členom 149 svojega poslovnika lahko ugotovilo, da je treba postopek s to pritožbo ustaviti.

39 Organizacija ClientEarth je v stališču, ki ga je Sodišču predložila 20. februarja 2018, nasprotovala morebitni ustavitvi postopka.

40 Organizacija ClientEarth glede tega na prvem mestu trdi, da je v nasprotju s tem, kar je navedla Komisija, imela dostop zgolj do treh od štirih spornih dokumentov, ne pa do vseh. Ne bi naj namreč še pridobila obvestila o mnenju odbora za oceno učinka glede osnutka poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Organizacija ClientEarth je na drugem mestu trdila, da je vsekakor ohranila interes za razveljavitev izpodbijane sodbe in za razglasitev ničnosti spornih odločb, in sicer na eni strani zaradi preprečitve, da bi se nezakonitosti, ki so v njih vsebovane, v prihodnje ponovile, na drugi strani pa zato, ker Komisija teh odločb formalno ni umaknila.

41 Komisija je z dopisom z dne 16. marca 2018 obvestila Sodišče, da je z dopisom z istega dne organizaciji ClientEarth posredovala mnenje odbora za oceno učinka glede osnutka poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah z dne 21. maja 2014.

42 Organizacija ClientEarth je 27. marca 2018 predložila stališče o tem dopisu.

43 Glede tega je treba opozoriti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča predmet spora enako kot pravni interes obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo ali pritožbo, od izida te tožbe ali pritožbe korist (glej v tem smislu sodbi z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, točka 61 in navedena sodna praksa, in z dne 27. junija 2013, Xeda International in Pace International/Komisija, C-149/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:433, točka 31).

44 V obravnavani zadevi ni sporno, da je imela organizacija ClientEarth pravni interes, ko je vložila ničnostni tožbi pred Splošnim sodiščem.

45 Poleg tega je treba kljub temu, da so bili med tem pritožbenim postopkom različni dokumenti iz točk 37, 38 in 41 te sodbe objavljeni ali posredovani organizaciji ClientEarth, na prvem mestu navesti, da Komisija spornih odločb ni umaknila, tako da je spor ohranil predmet (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, točki 48 in 49).

46 Na drugem mestu, organizacija ClientEarth je, kot je v bistvu poudarila, želela v obravnavani zadevi pridobiti dostop do spornih dokumentov zlasti zato, da bi lahko predstavila svoje stališče v postopkih odločanja Komisije, ki so potekali, in sprožila debato o nameravanih ukrepih te institucije, preden bi ta sprejela odločitev o nameravanih pobudah, in sicer bodisi za morebitno vložitev predloga bodisi za opustitev teh pobud.

47 Glede na preudarke iz točke 37 te sodbe in pojasnila Komisije na obravnavi pa je očitno, da sta bila poročilo o oceni učinka in mnenje odbora za oceno učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah razkrita po tem, ko je Komisija sprejela odločitev, da ne bo vložila zakonodajnega predloga na tem področju in da bo sprejela obvestilo. V zvezi s tem, da so bili organizaciji ClientEarth posredovani dokumenti o oceni učinka v zvezi z inšpekcijskimi in nadzornimi postopki v okoljskih zadevah, je iz točke 38 te sodbe razvidno, da se je to zgodilo po tem, ko je Komisija sprejela Sporočilo o ukrepih za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja in Sklep o ustanovitvi nove skupine strokovnjakov na tem področju. Zdi se torej, da so bili ti različni dokumenti razkriti šele po tem, ko je Komisija sprejela odločitev glede nameravanih pobud. V teh okoliščinah se ne zdi, da je bilo mogoče s tem razkritjem v celoti izpolniti cilje, ki jih je organizacija ClientEarth želela doseči z vložitvijo prošenj za dostop.

48 Na tretjem mestu, iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da lahko tožeča stranka ali pritožnica v nekaterih primerih ohrani interes za predlaganje razglasitve ničnosti izpodbijanega akta in glede na okoliščine primera za razveljavitev sodbe Splošnega sodišča, s katero je bila tožba zoper ta akt zavrnjena, da bi avtor navedenega akta v prihodnosti sprejel ustrezne popravke in tako preprečil nevarnost ponovitve nezakonitosti, ki jo zadevni akt domnevno vsebuje (glej v tem smislu sodbo z dne 28. maja 2013, Abdulrahim/Svet in Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, točka 63 in navedena sodna praksa). Nadaljnji obstoj tega interesa predpostavlja, da se lahko ta nezakonitost v prihodnje ponovi, ne glede na posebne okoliščine obravnavane zadeve (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, točka 52).

49 V obravnavani zadevi pa organizacija ClientEarth Splošnemu sodišču zlasti očita, da je ugotovilo, da je Komisija lahko zavrnila dostop do spornih dokumentov s sklicevanjem na splošno domnevo, v skladu s katero bi razkritje dokumentov, sestavljenih v okviru priprave ocene učinka, načeloma resno oslabilo

njen postopek odločanja med pripravo političnega predloga v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Ena od nezakonitosti, ki jo zatrjuje organizacija ClientEarth, se torej v bistvu nanaša na uporabo te domneve.

50 Kot trdi organizacija ClientEarth, se ta nezakonitost lahko v prihodnje ponovi, ne glede na posebne okoliščine obravnavane zadeve.

51 Glede tega je namreč treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da kadar institucija Unije, ki obravnava prošnjo za dostop do dokumenta, odloči, da bo to prošnjo zavrnila na podlagi katere od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, mora načeloma pojasniti, zakaj bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan s to izjemo. Poleg tega mora biti nevarnost tega posega razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična (glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 31 in navedena sodna praksa). Sodišče je priznalo, da se v nekaterih primerih zadevna institucija Unije v zvezi s tem vseeno lahko opre na splošne domneve, ki se uporabijo za nekatere kategorije dokumentov, saj lahko za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste, veljajo podobne splošne ugotovitve (sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 69 in navedena sodna praksa).

52 Te izjeme so tako namenjene temu, da lahko zadevna institucija Unije ugotovi, da bi razkritje nekaterih kategorij dokumentov načeloma posegalo v interes, ki je varovan z izjemo, na katero se sklicuje, pri čemer se opre na te splošne ugotovitve, ne da bi morala konkretno in posamično preučiti vsakega od zahtevanih dokumentov (glej v tem smislu sodbi z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 73, in z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 47 in navedena sodna praksa).

53 Zato bo lahko Komisija splošno domnevo, ki jo je Splošno sodišče priznalo v obravnavani zadevi, v prihodnje ponovno uporabila za nove prošnje za dostop do dokumentov, sestavljenih v okviru priprave ocene učinka, ki je v teku, česar ta institucija sicer ni zanikala.

54 Poleg tega je organizacija ClientEarth še posebej izpostavljena uporabi navedene izjeme v prihodnosti. Iz točke 1 te sodbe je namreč razvidno, da je organizacija ClientEarth nepridobitna organizacija, katere cilj je varstvo okolja. Glede tega organizacija ClientEarth v bistvu trdi, Komisija pa temu ne oporeka, da je ena od njenih nalog delovati v smeri večje preglednosti in legitimnosti zakonodajnega postopka Unije ter da je torej verjetno, da bo v prihodnje ponovno zaprosila za dostop do dokumentov, ki bodo analogni spornim, in da bo Komisija to prošnjo znova zavrnila na podlagi navedene splošne domneve. Organizacija ClientEarth bi morala takrat znova vložiti ničnostno tožbo za izpodbijanje utemeljenosti iste domneve.

55 Tako je po mnenju organizacije ClientEarth vprašanje zakonitosti splošne domneve, na katero se nanaša obravnavana zadeva, upoštevno z vidika prihodnjih prošenj za dostop do takih dokumentov (glej po analogiji sodbo z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, točka 59).

56 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je organizacija ClientEarth ohranila pravni interes. Priznanje tega interesa je ob upoštevanju nevarnosti ponovitve zatrjevane nezakonitosti in glede na posebne okoliščine, ki so omenjene zgoraj, v interesu učinkovitega izvajanja sodne oblasti.

57 Zato je o tej pritožbi treba odločiti.

Prvi pritožbeni razlog

58 Prvi pritožbeni razlog se nanaša na to, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 55 do 127 izpodbijane sodbe priznalo obstoj splošne domneve, v skladu s katero se šteje, da bi razkritje dokumentov, sestavljenih v okviru priprave ocene učinka, kot so sporni dokumenti, načeloma resno oslabilo postopek odločanja Komisije, ki je v teku, v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, dokler ta institucija ne sprejme odločitve glede morebitne vložitve predloga, napačno uporabilo pravo. Ta pritožbeni razlog ima pet delov, pri čemer so prvi štirje navedeni primarno, peti del pa podredno. Na prvem mestu je treba preučiti prve štiri dele.

Trditve strank

59 Organizacija ClientEarth ob podpori Republike Finske in Kraljevine Švedske s prvim delom prvega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je priznalo obstoj navedene splošne domneve, napačno uporabilo sodno prakso Sodišča.

60 Čeprav je Sodišče res že priznalo obstoj splošnih domnev o zaupnosti v korist različnih vrst dokumentov, naj bi namreč iz te sodne prakse na eni strani izhajalo, da je treba te izjeme razlagati in uporabljati ozko. Na drugi strani naj bi imele zadeve, v katerih je Sodišče priznalo navedene domneve, drugačne značilnosti, od katerih naj nobena ne bi bila podana v obravnavani zadevi.

61 Natančneje, vse te zadeve naj bi se nanašale na celoto dokumentov, ki so bili jasno zamejeni s tem, da so bili vsebovani v spisu, ki se je nanašal na sodni ali upravni postopek v teku, za kar pa naj ne bi šlo v obravnavani zadevi.

62 Poleg tega naj bi v večini navedenih zadev za zadevne dokumente veljala posebna ureditev, ki je tako ali drugače omejevala dostop do njih. V obravnavani zadevi naj bi sicer res obstajala posebna ureditev, ki se uporabi za sporne dokumente, ki naj bi vsebovali informacije o okolju, in sicer sta to Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sklenjena 25. junija 1998 v Aarhusu (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija) in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1) ter Uredba št. 1367/2006. Vendar naj bi bil cilj te ureditve, nasprotno, razširiti pravico do dostopa do teh informacij.

63 Komisija te trditve zavrača in meni, da organizacija ClientEarth iz sodne prakse Sodišča izpeljuje pravila, ki v njej niso izražena. Iz te sodne prakse naj bi namreč izhajalo, da se za obstoj splošne domneve o zaupnosti predpostavlja, da na eni strani zahtevani dokumenti spadajo v isto kategorijo dokumentov ali so po naravi enaki in da na drugi strani obstaja nevarnost, da bi dostop do teh dokumentov lahko posegal v pravilen potek in cilje postopkov, na katere se ti dokumenti nanašajo.

64 Organizacija ClientEarth ob podpori Republike Finske in Kraljevine Švedske z drugim delom prvega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 55 do 99 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je na podlagi člena 17, od (1) do (3), PEU mogoče priznati splošno domnevo o zaupnosti dokumentov, sestavljenih v okviru ocene učinka, napačno uporabilo pravo. Prvič, Splošno sodišče naj bi zamenjevalo zaupnost in neodvisnost. Neodvisnost Komisije naj bi namreč lahko bila oslabljena zaradi prikritosti, ne pa zaradi preglednosti. Preglednost naj bi, nasprotno, krepila to neodvisnost, saj omogoča Komisiji, da se bolje upira morebitnim zunanjim pritiskom. Drugič, člen 17 PEU naj ne bi mogel pomeniti splošne podlage, ki Komisiji omogoča, da zavrne dostop do dokumentov institucij, sicer bi bilo kršeno načelo ozke razlage izjem od pravice do dostopa do teh dokumentov.

65 Komisija odgovarja, da je Splošno sodišče pravilno preučilo pravila, ki urejajo njen postopek odločanja, zlasti pravila iz člena 17, od (1) do (3), PEU, ki določa, da Komisija pri pripravi in sestavi političnih predlogov deluje povsem neodvisno in v splošnem interesu. V nasprotju s trditvami organizacije

ClientEarth naj v teh pravilih ne bi bilo določeno, da Komisija v tem okviru ohranja več stalnih dialogov z zainteresiranimi stranmi. Kot pa naj bi Splošno sodišče pravilno navedlo v točkah od 79 do 84 in 96 izpodbijane sodbe, Komisija v praksi ne bi imela zadostnega prostora za samostojni premislek in svoje pristojnosti za vlaganje pobud ne bi mogla izvrševati povsem neodvisno, če bi nenehno vzdrževala te dialoge. Bistva te pristojnosti naj ne bi bilo mogoče ohraniti, če bi zainteresirane strani zunaj javnega posvetovanja, ki ga je organizirala ta institucija, pri njej poskušale doseči, da sprejme, spremeni ali opusti pobudo. Poleg tega bi moral biti interes javnosti za razumevanje njenega postopka odločanja izpolnjen ob predstavitvi predloga ali z opustitvijo nameravane pobude, saj bo tako ali drugače končna različica vseh ali dela spornih dokumentov takrat dostopna v skladu s Smernicami za oceno učinka, ki jih je Komisija sprejela 15. januarja 2009 (v nadaljevanju: Smernice iz leta 2009).

66 Organizacija ClientEarth ob podpori Kraljevine Švedske s tretjim delom prvega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je priznalo splošno domnevo o zaupnosti, kar zadeva sporne dokumente, ne da bi zlasti v točki 96 izpodbijane sodbe preverilo, ali obstaja nevarnost, da bi razkritje tovrstnih dokumentov posebej, konkretno in dejansko posegalo v interes, varovan s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, napačno uporabilo pravo. Priznanje te domneve naj bi namreč predpostavljalo, da se najprej dokaže nevarnost tega poseganja.

67 Komisija, nasprotno, trdi, da je Splošno sodišče v navedeni točki 96 pojasnilo objektivno, dejansko in posebno nevarnost, ki bi jo to razkritje pomenilo za njene postopke odločanja, ki še potekajo. Poleg tega naj bi organizacija ClientEarth sama predložila dokaz o resničnosti zunanjih pritiskov, s katerimi bi se lahko srečala Komisija v primeru tega razkritja, ko je navedla, da je prošnjo za dostop vložila zato, da bi lahko sodelovala v teh postopkih.

68 Organizacija ClientEarth ob podpori Republike Finske in Kraljevine Švedske s četrtim delom prvega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 100 do 106 izpodbijane sodbe s tem, da ni upoštevalo dejstva, da se sporni dokumenti umeščajo v zakonodajni okvir in so neločljivo povezani z odločitvijo o tem, ali se bo postopek z zakonodajno pobudo nadaljeval ali ne, napačno uporabilo pravo.

69 Na eni strani naj bi namreč Komisija med pripravo ocen učinka sodelovala v zakonodajnem postopku, dokumenti, sestavljeni v tem okviru, pa naj bi pomenili podlago za morebitne zakonodajne akte. Te dokumente naj bi bilo treba opredeliti kot „zakonodajne“ v smislu člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001, tako da bi zanje morala veljati večja preglednost. Na drugi strani naj s sodno prakso Sodišča ne bi bilo mogoče upravičiti tega, da se prizna splošna domneva zaupnosti za tovrstne dokumente.

70 Komisija odgovarja, prvič, da se zakonodajni postopek začne šele z vložitvijo zakonodajnega predloga. Splošna domneva, ki jo je priznalo Splošno sodišče, pa naj bi se uporabila samo do takrat, ko Komisija sprejme odločitev v zvezi z morebitnim sprejetjem tega predloga, torej do takrat, ko še ne obstaja nikakršen zakonodajni dokument. Komisija dodaja, da se bodo državljani s temelji zakonodajnega delovanja Unije lahko seznanili takoj, ko se bo začel zakonodajni postopek z vložitvijo njenega zakonodajnega predloga, saj bodo sporni dokumenti takrat objavljeni.

71 Drugič, kot naj bi Splošno sodišče ugotovilo v točki 105 izpodbijane sodbe, se tudi ob predpostavki, da je treba sporne dokumente opredeliti kot „zakonodajne“ v smislu člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001, ta določba uporablja brez poseganja v člena 4 in 9 te uredbe in torej v možnost, da se prizna splošna domneva za te dokumente.

72 Tretjič, s sodno prakso Sodišča naj ne bi bilo izključeno priznanje te domneve v zakonodajnem okviru.

Presoja Sodišča

– *Uvodne ugotovitve*

73 Opozoriti je treba, da je z Uredbo št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, izražena volja iz člena 1, drugi odstavek, PEU, da se naredi nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 34).

74 Ta temeljni cilj Unije je na eni strani izražen tudi v členu 15(1) PDEU, ki med drugim določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja – načelo, ki je potrjeno v členu 10(3) PEU in členu 298(1) PDEU - na drugi strani pa z določitvijo pravice dostopa do dokumentov v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, točka 52).

75 Iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1049/2001 je razvidno, da preglednost zagotavlja, da so institucije Unije deležne večje zakonitosti ter so učinkovitejše in bolj odgovorne državljanom Unije v demokratičnem sistemu. S tem, da omogoča, da se o razhajanjih med več stališči odprto razpravlja, poleg tega prispeva k večjemu zaupanju teh državljanov (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 45 in 59).

76 Zato člen 1 te uredbe določa, da je cilj te uredbe javnosti podeliti kar najširšo pravico dostopa do dokumentov institucij Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 61 in navedena sodna praksa).

77 Iz člena 4 navedene uredbe, ki določa ureditev izjem v zvezi s tem, je prav tako razvidno, da tudi za to pravico do dostopa veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa (sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 57). Med temi izjemami člen 4(3), prvi pododstavek, iste uredbe zlasti določa, da se dostop do dokumenta, ki ga je institucija Unije pripravila za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija še ni odločila, zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja te institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

78 Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodba z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 63 in navedena sodna praksa).

79 Kot je bilo opozorjeno v točki 51 te sodbe, se lahko zadevna institucija Unije, kadar na podlagi katere od navedenih izjem odloči, da zavrne dostop do dokumenta, katerega posredovanje je bilo zaprošeno od nje, v nekaterih primerih v ta namen opre na splošne domneve, ki se uporabljajo za nekatere kategorije dokumentov.

80 Kot izhaja iz sodne prakse, ki je omenjena v navedeni točki 51, pa je za to, da bi bila splošna domneva priznana za novo kategorijo dokumentov, potrebno, da je najprej dokazano, da je razumno predvidljivo, da bi razkritje dokumentov, ki spadajo v to kategorijo, dejansko poseglo v interes, ki je varovan z zadevno izjemo. Poleg tega, ker splošne domneve pomenijo izjemo od obveznosti zadevne institucije Unije, da konkretno in posamično preuči vsak dokument, na katerega se nanaša prošnja za dostop, in splošneje, od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, ki jih hranijo institucije Unije, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 81).

81 Sodišče je do zdaj obstoj splošnih domnev o zaupnosti priznalo za pet kategorij dokumentov, in sicer za dokumente upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči, za vloge, vložene pred sodiščema Unije med sodnim postopkom, dokler ta poteka, za dokumente, ki si jih izmenjajo Komisija in priglasiteljice ali tretje osebe v okviru nadzora koncentracij podjetij, za dokumente, ki se nanašajo na predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, vključno z dokumenti, ki si jih izmenjata Komisija in zadevna država članica v okviru postopka EU Pilot, in za dokumente v zvezi s postopkom uporabe člena 101 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 77 in navedena sodna praksa; v zvezi z vlogami, vloženimi pred sodiščema Unija, glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, točka 41 in navedena sodna praksa; v zvezi z dokumenti, izmenjanimi v okviru postopka EU Pilot, glej sodbo z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 51). V vsakem od teh primerov se je zadevna zavrnitev dostopa nanašala na celoto dokumentov, ki so bili jasno zamejeni s tem, da so bili vsi vsebovani v spisu, ki se je nanašal na upravni ali sodni postopek v teku (sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 78; glej tudi sodbo z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Prve štiri dele prvega pritožbenega razloga je treba skupaj preučiti ob upoštevanju teh uvodnih ugotovitev.

83 V ta namen je treba ugotoviti, ali je Splošno sodišče v točkah od 68 do 111 izpodbijane sodbe lahko ugotovilo, ne da bi s tem napačno uporabilo pravo, da je v bistvu Komisija za namene uporabe člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 lahko domnevala, da bi do takrat, dokler ne sprejme odločitve v zvezi z morebitnim predlogom, razkritje dokumentov, sestavljenih v okviru ocene učinka, načeloma resno oslabilo njen postopek odločanja med pripravo tega predloga, in sicer ne glede na, prvič, to, ali je nameravani predlog zakonodajne ali druge narave, in drugič, okoliščino, da naj bi zahtevani dokumenti vsebovali informacije o okolju v smislu člena 2(1)(d) Uredbe št. 1367/2006.

– Okvir, v katerem so bili sporni dokumenti pripravljeni, in njihova vsebina

84 Na prvem mestu, opozoriti je treba, da je v uvodni izjavi 6 Uredbe št. 1049/2001 navedeno, da je treba zagotoviti širši dostop do dokumentov, kadar institucije Unije delujejo v svoji zakonodajni funkciji. Možnost državljanov, da nadzirajo in poznajo vse informacije, ki pomenijo podlago za zakonodajno delovanje Unije, je namreč pogoj, da lahko ti izvršujejo svoje demokratične pravice, ki so priznane zlasti v členu 10(3) PEU (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46, in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 33). Kot v bistvu poudarja organizacija ClientEarth, to izvrševanje ne predpostavlja samo, da ti državljani razpolagajo z zadevnimi informacijami zato, da razumejo odločitve, ki jih sprejmejo institucije Unije v okviru zakonodajnega postopka, ampak tudi zato, da lahko pravočasno dostopajo do teh informacij, torej takrat, ko lahko učinkovito uveljavljajo svoje stališče glede teh odločitev.

85 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 64 in 65 sklepnih predlogov, je iz člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001, s katerim se izvaja načelo, ki izhaja iz uvodne izjave 6 te uredbe, razvidno, da je treba za „zakonodajne dokumente“ šteti in jih zato – brez poseganja v člena 4 in 9 navedene uredbe – dati neposredno na voljo ne samo akte, ki jih sprejme zakonodajalec Unije, ampak, splošneje, tudi dokumente, ki so pripravljeni ali prejeti v okviru postopkov za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje.

86 Glede tega je sicer res, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 103 izpodbijane sodbe, da Komisija pri pripravi dokumentov glede ocene učinka, kot so sporni dokumenti, sama ne deluje kot zakonodajalec. Poleg tega postopek v zvezi z oceno učinka poteka pred zakonodajnim postopkom v ožjem smislu, ki se formalno namreč začne šele s tem, ko Komisija vloži zakonodajni predlog.

87 Vendar je treba kljub temu navesti, da se na podlagi člena 17(2) PEU zakonodajni akt Unije lahko sprejme le na predlog Komisije, razen če Pogodbi določata drugače. Pristojnost za dajanje pobud, ki je priznana tej instituciji s to določbo, na eni strani zajema pristojnost za odločitev, ali bo vložila predlog ali ne, razen v primerih, v katerih navedena institucija ta predlog mora vložiti. Natančneje, z odločitvijo Komisije, da po opravljeni oceni učinka opusti nameravano zakonodajno pobudo, se načrtovano zakonodajno delovanje dokončno konča in se lahko znova začne samo, če ta institucija to odločitev spremeni. Na drugi strani pristojnost Komisije za dajanje pobud vključuje pristojnost, da se določijo predmet, cilj in vsebina morebitnega predloga, pri čemer je treba opozoriti, da lahko v skladu s členom 293(1) PDEU Svet, kadar v skladu s Pogodbama odloča na predlog Komisije, ta predlog spremeni le soglasno, razen v primerih, ki so navedeni v tej določbi (glej v tem smislu sodbo z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, točki 70 in 72).

88 Upoštevajoč to pristojnost, je Komisija ključni akter zakonodajnega postopka.

89 V obravnavani zadevi pa se sporni dokumenti, kot je razvidno iz točk 9 in 33 izpodbijane sodbe, nanašajo na ocene učinka, ki so bile opravljene s ciljem, da bi Komisija sprejela zakonodajne pobude.

90 V tem okviru ocene učinka, ki jih je opravila ta institucija, kot je Splošno sodišče navedlo v točkah od 86 do 88 izpodbijane sodbe, v skladu s Smernicami iz leta 2009 pomenijo ključno orodje, ki omogoča zagotovitev, da so pobude navedene institucije in zakonodaja Unije sestavljene na podlagi transparentnih, popolnih in uravnoteženih informacij. Na podlagi teh informacij bo Komisija lahko presodila smiselnost, nujnost, naravo in vsebino teh pobud. Poročila o oceni učinka, natančneje, vsebujejo predstavitev različnih možnih političnih opcij, študijo vpliva, prednosti in slabosti teh opcij ter primerjavo navedenih opcij. Čeprav je v teh smernicah navedeno, da ocene učinka ne nadomeščajo odločitve, ki jo sprejme Komisija, iz točke 9 navedene sodbe izhaja, da je ta institucija v spornih odločbah navedla, so bile politične odločitve v njenih zakonodajnih predlogih podprte z vsebino teh ocen.

91 Na podlagi tega je mogoče sklepati, tako kot v bistvu trdita organizacija ClientEarth in Republika Finska, da poročila o oceni učinka in mnenja odbora za oceno učinka, ki jih spremljajo, v tem okviru vsebujejo informacije, ki pomenijo pomembne elemente zakonodajnega postopka Unije in so del podlage njenega zakonodajnega delovanja.

92 Čeprav v fazi ocene učinka ni gotovo, da bo Komisija predstavila predlog zakonodajne narave, lahko razkritje teh dokumentov poveča preglednost in odprtost zakonodajnega postopka kot celote, zlasti njegovih pripravljalnih faz, in tako okrepi demokratičnost Unije s tem, da njenim državljanom omogoči nadzor nad temi informacijami in poskus vplivanja na navedeni postopek. Kot je v bistvu navedla organizacija ClientEarth, namreč to razkritje, ko postopek odločanja Komisije še poteka, na eni strani omogoča državljanom, da razumejo opcije, o katerih ta institucija razmišlja, in odločitve, ki jih izbere, ter da se tako seznanijo s preudarki, ki so podlaga za zakonodajno delovanje Unije. Na drugi strani lahko zaradi tega razkritja ti državljani učinkovito uveljavljajo svoja stališča glede teh odločitev, preden niso te dokončno sprejete, kar zadeva tako odločitev Komisije za vložitev zakonodajnega predloga kot vsebino tega predloga, od katerih je odvisno zakonodajno delovanje Unije.

93 Zato, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 67 in 68 sklepnih predlogov, ti dokumenti glede na njihov predmet spadajo med dokumente iz člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001.

94 Poleg tega pomena, ki ga ima za državljane možnost dostopa do dokumentov, ki so pripravljeni v okviru ocene učinka, tudi kadar postopek odločanja Komisije še poteka, ne omaje okoliščina, na katero opozarja ta institucija, da je imela v obravnavani zadevi organizacija ClientEarth možnost sodelovati v javnih posvetovanjih, ki jih je navedena institucija organizirala v okviru zadevnega postopka ocene učinka, in da je bilo določeno število dokumentov v zvezi s temi ocenami ob sprejetju spornih odločb že javno dostopnih. Čeprav so ta posvetovanja prav tako namenjena zagotovitvi preglednosti postopka odločanja Komisije in sodelovanja državljanov v tem postopku, ne nadomeščajo

možnosti teh državljanov, da na lastno prošnjo pridobijo dostop do poročil o oceni učinka in mnenj odbora za oceno učinka. Iz Smernic iz leta 2009 namreč izhaja, da posvetovanja, ki jih organizira Komisija, niso nujno odprta za celotno javnost. Poleg tega v obravnavani zadevi ni dokazano, da so informacije, ki so bile posredovane v okviru teh posvetovanj, in informacije, ki so vsebovane v dokumentih, ki so že bili javno dostopni, v bistvu ustrezale informacijam, ki so vsebovane v spornih dokumentih.

95 Na podlagi zgoraj navedenega je mogoče sklepati, da razlogi, s katerimi je utemeljeno načelo, navedeno v uvodni izjavi 6 Uredbe št. 1049/2001 in udejanjeno v členu 12(2) te uredbe, o najširšem dostopu do dokumentov, ki jih sprejmejo institucije Unije kot zakonodajalec, kot je nanje opozorjeno v točki 84 te sodbe, veljajo tudi za dokumente, ki so sestavljeni v okviru postopka ocene učinka, kot so sporni dokumenti, in pripravljeni za sprejetje morebitnih zakonodajnih pobud Komisije. Kot trdi organizacija ClientEarth, mora biti torej tudi za te dokumente omogočen ta dostop.

96 Na drugem mestu, navesti je treba tudi, da sporni dokumenti vsebujejo informacije o okolju v smislu Uredbe št. 1367/2006.

97 V skladu s členom 2(1)(d)(v) te uredbe so namreč takšne informacije zlasti informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali kateri koli drugi materialni obliki o analizah stroškov in koristi ter ekonomskih analizah in predpostavkah, ki se uporabljajo v okviru ukrepov, kot so politike, zakonodaja, načrti, programi in sporazumi o okolju. Glede tega na eni strani iz točke 90 te sodbe izhaja, da poročila o oceni učinka vsebujejo zlasti študijo vpliva ter prednosti in slabosti različnih političnih opcij, o katerih Komisija razmišlja za namene morebitnega sprejetja zakonodajne ali drugačne pobude. Na drugi strani je v obravnavani zadevi dokazano, da se sporni dokumenti nanašajo na nameravane zakonodajne pobude v okoljskih zadevah.

98 Z Uredbo št. 1367/2006 pa se, kot je navedeno v njenem členu 1, uresničuje cilj zagotoviti kar najširšo razpoložljivost in sistematično razširjanje informacij o okolju (sodba z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 64 in navedena sodna praksa). Iz uvodne izjave 2 te uredbe v bistvu izhaja, da je namreč namen dostopa do teh informacij spodbujati bolj učinkovito sodelovanje javnosti pri postopkih odločanja, da se tako poveča odgovornost organov pri odločanju s ciljem ozaveščanja javnosti in pridobitve njene podpore za sprejete odločitve (sodba z dne 23. novembra 2016, Komisija/Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, točka 80).

99 Glede tega sicer člen 3 Uredbe št. 1367/2006 določa, da se za vse prošnje za dostop do informacij o okolju uporablja Uredba št. 1049/2001, vendar so v členu 6 prvonavedene uredbe dodatno določena podrobnejša pravila v zvezi s temi prošnjami, ki deloma razširjajo, deloma pa omejujejo ta dostop (sodba z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 65 in navedena sodna praksa).

100 Natančneje, iz člena 6(1), drugi stavek, Uredbe št. 1367/2006 ob upoštevanju uvodne izjave 15 te uredbe zlasti izhaja, da je treba v zvezi z informacijami o okolju razlog za zavrnitev iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 razlagati ozko, ob upoštevanju interesa, ki ga ima razkritje zahtevanih informacij za javnost, s čimer naj bi se zagotovila večja preglednost teh informacij.

101 Iz preudarkov v točkah od 84 do 100 te sodbe izhaja, da se obravnavana zadeva nanaša na dokumente, ki se umeščajo v zakonodajni postopek in ki poleg tega vsebujejo informacije o okolju, ter da je treba zato člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 razlagati in uporabljati toliko bolj ozko.

– Splošna domneva, priznana v izpodbijani sodbi

102 Kot je bilo opozorjeno v točki 26 te sodbe, se je Splošno sodišče za priznanje obstoja splošne domneve o tem, da dokumenti, pripravljeni v okviru ocene učinka, ostanejo zaupni, dokler Komisija ne sprejme odločitve glede morebitnega predloga, v točkah od 94 do 96 izpodbijane sodbe oprlo na splošne preudarke, ki se v bistvu nanašajo na, prvič, obveznost ohranitve prostora Komisije za razmislek in njene možnosti za izvrševanje pristojnosti za dajanje pobud popolnoma neodvisno in zgolj v splošnem interesu, kot je določeno v členu 17, od (1) do (3), PEU, in drugič, nevarnost, ki jo pomeni razkritje dokumentov, pripravljenih v okviru ocene učinka v zvezi s postopkom odločanja, ki še poteka, z vidika zunanjih pritiskov ali vplivov, ki lahko posežejo v potek postopka odločanja te institucije.

103 Vendar je treba na prvem mestu navesti, da čeprav mora Komisija na podlagi člena 17, od (1) do (3), PEU pri izvedbi ocen učinka delovati popolnoma neodvisno in zgolj v splošnem interesu, postopek ocene učinka ne pomeni vrste postopka, ki bi imel takšne značilnosti, ki bi načeloma nasprotovale temu, da se prizna popolna preglednost. Nasprotno, kot je Splošno sodišče natančneje navedlo v točki 93 izpodbijane sodbe, sta cilja tega postopka preglednost in odprtost postopka odločanja Komisije. Iz točk od 84 do 101 te sodbe izhaja, da mora to veljati še toliko bolj, kadar se navedeni postopek, kot je to v obravnavani zadevi, umešča v zakonodajni postopek v okoljskih zadevah.

104 Poleg tega, kot v bistvu trdi organizacija ClientEarth, preglednost s krepitvijo legitimnosti postopka odločanja Komisije zagotavlja verodostojnost njenega delovanja v očeh državljanov in zadevnih organizacij ter tako prispeva ravno k zagotovitvi tega, da ta institucija deluje popolnoma neodvisno in zgolj v splošnem interesu. Prav neobstoj obveščanja javnosti in razprav lahko vzbudi dvome glede tega, da bo navedena institucija svoje naloge izpolnjevala popolnoma neodvisno in zgolj v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 59).

105 Na drugem mestu, kot trdijo organizacija ClientEarth in državi članici, ki sta intervenirali v njeno podporo, na podlagi nobenega od razlogov, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točkah od 94 do 96 izpodbijane sodbe, ni mogoče opredeliti nevarnosti za resno oslabitev postopka odločanja Komisije, ki še poteka, v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Splošno sodišče je s tem, da je na podlagi teh razlogov priznalo splošno domnevo zaupnosti za dokumente, pripravljene v okviru ocene učinka, dokler Komisija ne sprejme odločitve o morebitnem predlogu, kršilo to določbo ter načelo njene ozke razlage in uporabe, ki je, kot je bilo opozorjeno v točki 101 te sodbe, še posebej pomembno glede dokumentov, ki so pripravljeni med zakonodajnim postopkom in vsebujejo informacije o okolju.

106 Glede tega sicer res ni mogoče izključiti, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 96 izpodbijane sodbe, da bi v primeru razkritja poročil o oceni učinka in mnenj odbora za oceno učinka o teh poročilih, preden bi Komisija sprejela odločitev glede morebitnega predloga, tretje osebe poskušale vplivati ali celo pritiskati na politične odločitve te institucije oziroma da bi zainteresirane strani, ki so predložile stališča med javnim posvetovanjem, ki ga je organizirala navedena institucija v okviru postopka ocene učinka, predstavile nove pripombe ali nove kritike glede opcij ali primerov, o katerih ta institucija razmišlja.

107 Vendar, prvič, je treba v delu, v katerem je Komisija v bistvu trdila, da bi morala v primeru tega razkritja vzdrževati več stalnih dialogov z zainteresiranimi stranmi, tako da v praksi ne bi mogla imeti prostora za samostojni razmislek in povsem neodvisno sprejeti odločitve o predlogih, ki bodo morebiti sprejeti, navesti, da pravo Unije tej instituciji načeloma ne nalaga, da vzdržuje te dialoge v posamičnem primeru, kar je zadnjenavedena na obravnavi pred Sodiščem izrecno priznala. Glede tega sicer člen 11(2) PEU določa, da institucije Unije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo, vendar ta določba ne zahteva, da Komisija vsebinsko v vsakem posamičnem primeru odgovori na morebitne pripombe, ki jih prejme po razkritju dokumenta na podlagi Uredbe št. 1049/2001.

108 Drugič, Splošno sodišče nikakor ni prikazalo, da bi lahko zunanji vplivi ali pritiski, ki bi jih bila Komisija lahko deležna v primeru razkritja dokumentov, pripravljenih v okviru ocene učinka v zvezi s postopkom odločanja, ki še poteka, na splošno ter ne glede na posebni okvir ocene učinka in zadevnega postopka odločanja in konkretne vsebine vsakega od zahtevanih dokumentov ogrozili zmožnost te institucije, da deluje popolnoma neodvisno in zgolj v splošnem interesu, oziroma resno prizadeli, podaljšali ali zapletli pravilen potek notranjih razprav in postopka odločanja navedene institucije. Kot v bistvu navaja organizacija ClientEarth, te nevarnosti ni mogoče opredeliti s splošnimi preudarki, ki jih je Splošno sodišče iz tega naslova navedlo v točkah od 94 do 96 izpodbijane sodbe. Glede tega, kot izhaja iz točk 92 in 98 te sodbe, je dejstvo, da se javnost ali zainteresirane strani opredelijo glede sprejetih odločitev in upoštevanih političnih opcij Komisije v okviru njenih pobud, zlasti njenih zakonodajnih pobud v okoljskih zadevah, preden ta institucija sprejme odločitve o nameravani pobudi, sestavni del izvrševanja demokratičnih pravic državljanov Unije.

109 Na podlagi tega je mogoče ugotoviti, da čeprav Komisija mora imeti prostor za razmislek, da se odloči, katere politične odločitve bo sprejela in katere predloge bo eventualno vložila, je Splošno sodišče ravnalo napačno, ko je v bistvu menilo, da varstvo pristojnosti Komisije za dajanje pobud in ohranitev zmožnosti te institucije, da to pristojnost izvaja popolnoma neodvisno in zgolj v splošnem interesu, načeloma zahtevata, da lahko dokumenti, pripravljeni v okviru ocene učinka, na splošno ostanejo zaupni, dokler navedena institucija ne sprejme te odločitve.

110 Poleg tega je treba v delu, v katerem se je Komisija na obravnavi pred Sodiščem sklicevala na okoliščino, da so sporni dokumenti zgolj nedokončani interni osnutki, poudariti, kot je ta institucija tudi sama navedla v odgovoru na pritožbo, da se Splošno sodišče, zato da je priznalo sporno splošno domnevo, ni oprlo posebej na ta okoliščino niti na nujnost ohranitve postopka, povezanega s pripravo teh dokumentov. Iz točk od 94 do 97 izpodbijane sodbe je namreč razvidno, da se je Splošno sodišče v ta namen splošneje oprlo na nevarnost, da bi razkritje poročil o oceni učinka, najsi bodo v fazi osnutka ali ne, in mnenj odbora za oceno učinka resno oslabilo postopek odločanja Komisije, ki je še potekal ter ki je bil povezan s pripravo in sprejetjem njenih predlogov.

111 Vsekakor je treba pojasniti, prvič, da člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 zadeva dostop do dokumentov za notranjo rabo, ki se nanašajo na zadevo, o kateri zadevna institucija Unije še ni odločila. Ta določba pa niti s svojo dikcijo niti z interesom, ki ga varuje, ne izključuje možnosti, da se zaprosi za dostop do dokumentov, katerih narava je začasna. Drugič, zgolj s to naravo ni mogoče – na splošno in neodvisno od posamične in konkretne analize vsakega od zaprošenih dokumentov – dokazati, da obstaja nevarnost resne oslabitve postopka odločanja Komisije. Ta oslabitev je namreč odvisna od dejavnikov, kot so dodelanost zadevnega dokumenta in natančna faza zadevnega postopka odločanja ob zavrnitvi dostopa do tega dokumenta, posebni okvir tega postopka in vprašanja, ki morajo še biti predmet internih razprav zadevne institucije.

112 Na podlagi vsega navedenega je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 94 do 111 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija za namene uporabe izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 lahko domnevala, da bi do takrat, dokler ne sprejme odločitve v zvezi z morebitnim predlogom, razkritje dokumentov, sestavljenih v okviru ocene učinka, načeloma resno oslabilo njen postopek odločanja med pripravo tega predloga, in sicer ne glede na to, prvič, ali je nameravani predlog zakonodajne ali druge narave, in drugič, okoliščino, da naj bi zahtevani dokumenti vsebovali informacije o okolju v smislu člena 2(1)(d) Uredbe št. 1367/2006, napačno uporabilo pravo.

113 Zato je treba ugotoviti, da so prvi štirje deli prvega pritožbenega razloga utemeljeni, ne da bi bilo treba preučiti druge trditve, ki jih navajajo organizacija ClientEarth in državi članici, ki sta intervenirali v njeno podporo.

114 Ker je treba prvi pritožbeni razlog na tej podlagi sprejeti, je treba izpodbijano sodbo razveljaviti, pri čemer ni treba preučiti petega dela tega pritožbenega razloga, ki je navajan podredno in se nanaša na to, da je Splošno sodišče splošno domnevo določilo kot neizpodbojno, niti drugega pritožbenega razloga, ki je prav tako navajan podredno in se nanaša na to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker ni priznalo obstoja prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje spornih dokumentov.

Tožbi pred Splošnim sodiščem

115 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču ali pa samo dokončno odloči o sporu, če stanje postopka to dovoljuje.

116 V obravnavanem primeru mora Sodišče dokončno odločiti o sporu, ker stanje postopka to dovoljuje.

117 Kot je bilo navedeno v točki 21 te sodbe, je organizacija ClientEarth na prvi stopnji zlasti zatrjevala, da je bil s spornima odločbama kršen člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker je Komisija napačno menila, da bi lahko razkritje spornih dokumentov resno oslabilo varstvo njenih postopkov odločanja, ki še potekajo, v smislu te določbe.

118 Glede tega iz teh odločb, na vsebino katerih je bilo opozorjeno v točkah od 13 do 17 te sodbe, izhaja, da se je Komisija pri izkazovanju obstoja te nevarnosti na eni strani oprla na splošne preudarke, ki so se najprej nanašali na okoliščino, da ocene učinka služijo kot podlaga za sprejetje strateških odločitev te institucije v okviru njenih zakonodajnih predlogov, dalje, na nujnost ohranitve njenega polja proste presoje, njene neodvisnosti, njene možnosti za iskanje kompromisov in delovanje zgolj v splošnem interesu ter na vzdušje zaupanja, ki mora prevladovati v razpravah, ki potekajo znotraj nje, in nazadnje, na nevarnost zunanjih pritiskov, ki bi lahko resno oslabili potek teh razprav.

119 Na drugi strani se je Komisija sklicevala tudi na konkretnejše preudarke v zvezi z dvema postopkoma odločanja, ki sta še potekala, ki so se nanašali zlasti na to, da sta bila ta postopka v zgodnji in občutljivi fazi, na to, da so bila vprašanja, o katerih se je razpravljalo, že dolgo predmet razmislekov, in na pomembnost teh vprašanj. Kar zadeva dokumente o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah, je prav tako poudarila občutljivost problematike, ki je povezana s tem vprašanjem, in obstoj možnih razhajanj v pogledih držav članic. Kar zadeva dokumente o oceni učinka v zvezi z inšpekcijskimi in nadzornimi postopki v okoljskih zadevah, je poleg tega opozorila na nujnost obvarovanja razprave pred dejavniki zunanjega vpliva, ker bi tak vpliv posegel v kakovost nadzora nad državami članicami.

120 Na eni strani splošni razlogi, omenjeni v točki 118 te sodbe, v bistvu ustrezajo razlogom, ki jih je Splošno sodišče navedlo v točkah od 78 do 97 izpodbijane sodbe. Iz preudarkov v točkah od 84 do 112 te sodbe pa je razvidno, da se Komisija ni mogla opreti na te razloge, da bi domnevala, da bi dostop do dokumentov, pripravljenih v okviru ocene učinka, načeloma resno oslabil njene postopke odločanja, ki potekajo, v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ne da bi konkretno in posamično preučila sporne dokumente.

121 Na drugi strani tudi na podlagi razlogov, ki se nanašajo na dva postopka odločanja v teku in ki so povzeti v točki 119 te sodbe, kot je organizacija ClientEarth navedla na prvi stopnji, ni mogoče opredeliti konkretne, dejanske in razumno predvidljive nevarnosti za to, da bi dostop do spornih dokumentov resno oslabil ta postopka.

122 Prvič, z okoliščino, da so bili sporni dokumenti zahtevani v zgodnji fazi postopka odločanja, tudi če bi bila ta izkazana, te nevarnosti ni mogoče dokazati (glej po analogiji sodbo z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 60).

123 Komisija je sicer na prvi stopnji v odgovoru na tožbo trdila, da javnosti ni dolžna posredovati poročil o oceni učinka, ki so v fazi predhodnih osnutkov, in njihovih morebitnih poznejših sprememb, vendar je iz preudarkov v točki 111 te sodbe razvidno, da začasnost dokumenta prav tako ne more pomeniti dokaza za to nevarnost. Komisija pa ni podrobno prikazala, iz katerih razlogov bi razkritje vsakega od spornih dokumentov, obravnavanih posamično – zlasti glede na fazo postopkov ocene učinka v obravnavani zadevi in posebna vprašanja, o katerih je bilo treba opraviti interne razprave, na dan sprejetja spornih odločb – resno oslabilo njene postopke odločanja v teku.

124 Glede tega ni mogoče sprejeti trditve Komisije, da bi lahko zaradi razkritja teh dokumentov, preden bi se končal postopek ocene učinka, nekaterim zainteresiranim stranem, ki bi skušale vplivati na delo te institucije, prišlo do prevelike zastopanosti in nesorazmernega vpliva interesov teh strani ter posledično do izkrivljanja postopka odločanja navedene institucije. Komisija mora namreč preprečiti tak položaj, vendar ne z zavrnitvijo dostopa do teh dokumentov, ampak z upoštevanjem vseh izraženih interesov, tudi interesov oseb ali interesnih skupin, ki za ta dostop niso zaprosile. Prav tako je treba zavrniti trditev te institucije, da ni v interesu javnosti, da imajo dostop do več različic osnutkov poročila o oceni učinka in do njihovih naknadnih sprememb, ker bi se s takim dostopom ustvarjala zmeda pri naslovnikih teh dokumentov. Čeprav ni mogoče izključiti, da je ta okoliščina, če je dokazana, lahko upoštevana, da se izključi obstoj prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje zadevnega dokumenta, namreč z njo ni mogoče dokazati nevarnosti za resno oslabitev postopka odločanja Komisije. Vprašanje, ali ta interes obstaja, pa se ne postavlja, dokler ta nevarnost ni dokazana.

125 Drugič, Komisija v spornih odločbah ni prikazala, zakaj pomembnost vprašanj, obravnavanih v spornih dokumentih, in dejstvo, da so ta vprašanja že dolgo predmet razmislekov, pomenita, da bi razkritje teh dokumentov resno oslabilo njene postopke odločanja, ki še potekajo.

126 Tretjič, trditve Komisije, ki se nanašajo na občutljivost navedenih vprašanj in pogajanj, ki so v teku, ter na obstoj možnih razhajanj v pogledih držav članic, niso z ničimer podprte in so preveč abstraktne, da bi bilo z njimi mogoče dokazati nevarnost te oslabitve, tako da jih ni mogoče sprejeti.

127 Četrtič, razloge, ki se nanašajo na nujnost obvarovanja razprave pred dejavniki zunanjega vpliva, je treba glede na preudarke iz točk od 106 do 109 te sodbe zavrniti. Poleg tega Komisija ni pojasnila, zakaj bi ta vpliv, kot trdi, posegel v nadzor nad državami članicami.

128 Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da je Komisija kršila člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker je na podlagi te določbe zavrnila razkritje spornih dokumentov. Zato je treba sporni odločbi razglasiti za nični, ne da bi bilo treba preučiti druge trditve, ki jih je organizacija ClientEarth navedla v utemeljitev svojih ničnostnih tožb.

Stroški

129 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če je pritožba utemeljena in če Sodišče samo dokončno odloči v sporu, odloči tudi o stroških. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 140(1) navedenega poslovnika, ki se prav tako na podlagi člena 184(1) tega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, države članice, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

130 Komisija v okviru te pritožbe s svojimi razlogi ni uspela, organizacija ClientEarth je predlagala, naj se ji naloži plačilo stroškov, Sodišče pa je ugodilo tožbama, ki ju je organizacija ClientEarth vložila pri Splošnem sodišču, zato je treba Komisiji naložiti, naj poleg svojih stroškov plača stroške, ki jih je priglasila organizacija ClientEarth na prvi stopnji in v tem pritožbenem postopku.

131 Republika Finska in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške v zvezi s tem pritožbenim postopkom.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisija (T-424/14 in T-425/14, EU:T:2015:848), se razveljavi.**

2. **Odločba Evropske komisije z dne 1. aprila 2014 o zavrnitvi dostopa do poročila o oceni učinka v zvezi z osnutkom zavezujočega instrumenta, ki opredeljuje strateški okvir inšpekcijskih in nadzornih postopkov, ki temeljijo na tveganjih in se nanašajo na okoljsko zakonodajo Evropske unije, ter do mnenja odbora za oceno učinka se razglasi za nično.**

3. **Odločba Evropske komisije z dne 3. aprila 2014 o zavrnitvi dostopa do osnutka poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni držav članic na področju okoljske politike Evropske unije in do mnenja odbora za oceno učinka se razglasi za nično.**

4. **Evropska komisija nosi svoje stroške in plača stroške, ki jih je organizacija ClientEarth priglasila na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.**

5. **Republika Finska in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške v zvezi s pritožbenim postopkom.**

Podpisi