Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

4. rujna 2018.*

„Žalba – Pristup dokumentima institucija Europske unije – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Uredba (EZ) br. 1367/2006 – Izvješće o procjeni učinka, nacrt izvješća o procjeni učinka i mišljenje odbora za procjenu učinka – Zakonodavne inicijative u području zaštite okoliša – Odbijanje pristupa – Otkrivanje dokumenata zatraženih tijekom postupka – Daljnje postojanje pravnog interesa – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu postupka odlučivanja koji je u tijeku pred institucijom Unije – Opća pretpostavka”

U predmetu C-57/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 30. siječnja 2016.,

ClientEarth, sa sjedištem u Londonu (Ujedinjena Kraljevina), koji zastupaju O. W. Brouwer, J. Wolfhagen i F. Heringa, *advocaten*,

tužitelj,

kojeg podupiru:

Republika Finska, koju zastupaju H. Leppo i J. Heliskoski, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, u svojstvu agenata,

intervenijenti u žalbenom postupku,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju F. Clotuche-Duvieusart i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano (izvjestitelj), potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas i J. Malenovský, predsjednici vijeća, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. srpnja 2017.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 ClientEarth žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 13. studenoga 2015., ClientEarth/Komisija (T-424/14 i T-425/14; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:848), kojom su odbijene njegove tužbe za poništenje, s jedne strane, odluke Europske komisije od 1. travnja 2014. o uskraćivanju pristupa izvješću o procjeni učinka u vezi s nacrtom obvezujućeg instrumenta kojim se određuje strategijski okvir za postupke inspekcije i nadzora na temelju rizika i u vezi sa zakonodavstvom Europske unije o okolišu kao i mišljenju odbora za procjenu učinka i, s druge strane, odluke Komisije od 3. travnja 2014. o uskraćivanju pristupa nacrtu izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u pitanjima okoliša na razini država članica u području okolišne politike Unije i mišljenju odbora za procjenu učinka (u daljnjem tekstu zajedno: sporne odluke).

Pravni okvir

2 Uvodne izjave 1., 2. i 6. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) određuju:

„(1) Člankom 1. drugim stavkom Ugovora o Europskoj uniji uveden je pojam otvorenosti, navodeći da Ugovor označava novi stadij u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.

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

[…]

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

3 Na temelju članka 1. te uredbe:

„Svrha je ove Uredbe:

(a) definirati načela, uvjete i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa kojima se uređuje pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije […] tako da se osigura najširi mogući pristup dokumentima;

[…]”

4 Članak 4. navedene uredbe, naslovljen „Izuzeća”, u stavku 3. prvom podstavku i u stavku 6. određuje:

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

[…]

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

5 Članak 12. te uredbe, naslovljen „Izravan pristup u elektroničkom obliku ili putem registra”, u stavku 2. predviđa:

„Posebno moraju izravno biti dostupni zakonodavni dokumenti, tj. dokumenti sastavljeni ili zaprimljeni tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima, u skladu s člancima 4. i 9.”

6 Uvodne izjave 2. i 15. Uredbe (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.) određuju:

„(2) Šesti program djelovanja Zajednice o okolišu […] naglašava važnost osiguravanja odgovarajućih informacija o okolišu i učinkovitih mogućnosti sudjelovanja javnosti u odlučivanju u pitanjima okoliša, u svrhu povećanja odgovornosti i transparentnosti odlučivanja, podizanja javne svijesti i osiguravanja veće potpore donesenim odlukama. […]

[…]

(15) Izuzetke predviđene Uredbom […] br. 1049/2001 trebalo bi primjenjivati podložno posebnim odredbama ove uredbe u vezi sa zahtjevima za pružanje informacija o okolišu. Razloge za odbijanje pristupa informacijama o okolišu trebalo bi tumačiti restriktivno, uzimajući u obzir društveni interes sadržan u otkrivanju tih informacija i moguću povezanost traženih informacija s emisijama u okoliš. […]”

7 U članku 2. stavku 1. točki (d) Uredbe br. 1367/2006 pojam „informacije o okolišu” definiran je na sljedeći način:

„svaka informacija u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku u vezi sa:

[…]

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

[…]

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

[…]”

8 Na temelju članka 3. te uredbe, naslovljenog „Primjena Uredbe […] br. 1049/2001”:

„Uredba […] br. 1049/2001 primjenjuje se na sve zahtjeve za pristup informacijama o okolišu koje se nalaze u posjedu institucija i tijela Zajednice […].”

9 Članak 6. Uredbe br. 1367/2006, naslovljen „Primjena izuzetaka u vezi sa zahtjevima za pristup informacijama o okolišu”, u stavku 1. predviđa:

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

Okolnosti spora

10 Iz pobijane presude proizlazi da je Client Earth, neprofitna organizacija čiji je cilj zaštita okoliša, podnio Komisiji 20. siječnja 2014., na temelju Uredbe br. 1049/2001, dva zahtjeva za pristup dokumentima koji se nalaze u njezinu posjedu. Prvi zahtjev odnosio se na nacrt izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u pitanjima okoliša na razini država članica u području okolišne politike Unije i mišljenju odbora za procjenu učinka o tom izvješću (u daljnjem tekstu: dokumenti o procjeni učinka na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša). Drugi zahtjev ticao se izvješća o procjeni učinka u vezi s nacrtom obvezujućeg instrumenta kojim se određuje strategijski okvir za postupke inspekcije i nadzora na temelju rizika i u vezi sa zakonodavstvom Europske unije o okolišu kao i mišljenju spomenutog odbora za procjenu učinka o tom izvješću (u daljnjem tekstu: dokumenti o procjeni učinka na inspekcije i nadzor u pitanjima okoliša i, zajedno s dokumentima o procjeni učinka na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, sporni dokumenti).

11 Dopisima od 13. i 17. veljače 2014. Komisija je odbila ta dva zahtjeva, oslanjajući se na članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001.

12 Na temelju članka 7. stavka 2. te uredbe, ClientEarth podnio je Komisiji 4. ožujka 2014. dva ponovna zahtjeva. Ta institucija u spornim je odlukama potvrdila da uskraćuje pristup spornim dokumentima.

13 Komisija je u navedenim odlukama, kao prvo, istaknula da su se ti dokumenti odnosili na procjene učinka koje su bile u tijeku, a koje su se provodile u svrhu usvajanja zakonodavnih inicijativa u pogledu, s jedne strane, inspekcija i nadzora u pitanjima okoliša i, s druge strane, pristupa pravosuđu u tim pitanjima. Ona je u tom smislu pojasnila da su procjene učinka bile namijenjene tomu da joj pomognu u pripremi zakonodavnih prijedloga i da je sadržaj tih procjena poslužio kao temelj za stratešku odluku sadržanu u tim prijedlozima. Stoga bi, prema Komisijinu mišljenju, otkrivanje spornih dokumenata u toj fazi ozbiljno ugrozilo postupke odlučivanja koji su bili u tijeku. Naime, ona smatra da bi to otkrivanje ugrozilo njezin manevarski prostor, ograničilo mogućnost pronalaženja kompromisa i dovelo do opasnosti stvaranja vanjskih pritisaka koji bi mogli otežati te složene postupke u kojima bi trebao vladati odnos povjerenja. Komisija se u tom pogledu pozvala na članak 17. stavak 1. i članak 17. stavak 3. treći podstavak UEU-a.

14 Kada je konkretno riječ o dokumentima o procjeni učinka na inspekcije i nadzor u pitanjima okoliša, Komisija je istaknula, s jedne strane, okolnost da su te inspekcije i nadzor ključni element u provedbi javnih politika, području na koje institucije Unije od 2001. pokušavaju privući pozornost kako bi potaknule djelovanje na razini Unije, i, s druge strane, potrebu da se rasprava sačuva od vanjskog utjecaja jer on ugrožava kvalitetu nadzora nad državama članicama.

15 Kada je riječ o dokumentima o procjeni učinka na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, Komisija je naglasila osjetljivost tog pitanja, moguće razlike u stajalištima država članica i činjenicu da je prošlo deset godina od kada je podnijela, 24. listopada 2003., Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (COM(2003) 624 *final*) (SL 2004., C 96, str. 22.).

16 Osim toga, Komisija je dodala da su različiti dokumenti koji se odnose na dvije procjene učinka o kojima je riječ već bili dostupni na internetu i da su svi ostali dokumenti o navedenim procjenama učinka bili objavljeni kada je Kolegij povjerenika usvojio predmetne zakonodavne prijedloge.

17 Komisija je iz toga izvela zaključak da treba uskratiti pristup spornim dokumentima na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 jer se postupci odlučivanja koji se na njih odnose nalaze u ranoj i osjetljivoj fazi.

18 Kao drugo, Komisija je smatrala da nikakav prevladavajući javni interes ne opravdava otkrivanje spornih dokumenata. U tom je pogledu u bitnome istaknula, s jedne strane, da – iako se cilj koji je usmjeren na očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša i, posljedično, ljudskog zdravlja, može postići nediskriminacijskim pristupom pravosuđu – nije mogla odrediti na koji bi način otkrivanje zatraženih dokumenata u toj fazi pomoglo osobama koje žive u Uniji da neizravno utječu na okoliš u kojem žive. Naime, pristup pravosuđu već je moguć pred nacionalnim sudovima, a postupak odlučivanja o kojem je riječ odnosi se samo na poboljšavanje tog pristupa. Nadalje, Komisija je podsjetila na to da je 2013. organizirana javna rasprava na kojoj su zainteresirane stranke, među kojima i građansko društvo, mogle pridonijeti definiranju glavnih crta prijedloga. S druge strane, prema njezinu mišljenju, otkrivanje spornih dokumenata u toj fazi ugrozilo bi postupak odlučivanja te bi utjecalo na mogućnost postizanja najboljeg mogućeg rješenja. Komisija smatra da se javni interes jače štiti omogućavanjem da se ti postupci odvijaju bez ikakva vanjskog pritiska.

19 Kao treće, spomenuta je institucija odbacila mogućnost odobravanja djelomičnog pristupa spornim dokumentima na temelju članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1049/2001 jer su oni u cijelosti obuhvaćeni izuzećem iz njezina članka 4. stavka 3. prvog podstavka.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

20 Tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 11. lipnja 2014. ClientEarth pokrenuo je dva postupka za poništenje Komisijinih odluka od 1. travnja 2014. (predmet T-425/14) i od 3. travnja 2014. (predmet T-424/14), navedenih u točki 1. ove presude. Usto je zatražio da se Komisiji naloži snošenje troškova postupka. Rješenjem predsjednika drugog vijeća Općeg suda od 27. travnja 2015. navedeni predmeti spojeni su u svrhu usmenog dijela postupka i donošenja presude.

21 U okviru navedenih tužbi ClientEarth je istaknuo jedan tužbeni razlog, koji se u bitnome sastojao od dvaju dijelova. U prilog prvom dijelu, koji se temeljio na članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, on je istaknuo tri prigovora, koja su se ticala, kao prvo, neprimjenjivosti te odredbe, kao drugo, nepostojanja opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja Komisijinih postupaka odlučivanja i, kao treće, postojanja prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje spornih dokumenata. ClientEarth je tijekom rasprave pred Općim sudom izričito povukao prvi prigovor, što je zabilježeno u zapisniku s te rasprave. U okviru drugog dijela spomenutog tužbenog razloga ClientEarth je tvrdio da je Komisija povrijedila obvezu obrazlaganja.

22 Opći sud najprije je razmatrao drugi dio tužbenog razloga i odbio ga.

23 Kada je riječ o prvom njegovu dijelu, Opći je sud – nakon što je utvrdio da Komisija nije pojedinačno i konkretno ispitala sporne dokumente – ocjenjivao je li ta institucija mogla uskratiti pristup tim dokumentima na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, oslanjajući se na opću pretpostavku prema kojoj bi otkrivanje te vrste dokumenata u načelu ozbiljno ugrozilo njezine postupke odlučivanja koji su u tijeku u smislu te odredbe.

24 S tim u vezi, Opći sud istaknuo je, kao prvo, u točkama 68. do 75. pobijane presude, da sporni dokumenti pripadaju spomenutoj vrsti dokumenta s obzirom na to da su sastavljeni prilikom provedbe dviju procjena učinaka.

25 Kao drugo, Opći je sud u točkama 76. do 84. navedene presude razmatrao pravila kojima se uređuje Komisijina priprema i izrada političkih prijedloga, a koja proizlaze osobito iz članka 17. stavaka 1. do 3. UEU-a. Nakon njihova razmatranja utvrdio je da spomenuta pravila toj instituciji nalažu da se prilikom pripreme i izrade takvih prijedloga pobrine za to da postupa u potpunosti neovisno i isključivo u općem interesu. Iz toga je zaključio da se toj instituciji istodobno mora omogućiti da na taj način i postupa.

26 U točkama 94. do 96. pobijane presude Opći sud je ocijenio da, nakon faze javne rasprave koju je organizirala u okviru postupka procjene učinka kako bi prikupila mišljenja zainteresiranih stranaka, Komisija mora moći uživati prostor za samostalno razmišljanje, privremeno izvan dosega bilo kakvih vanjskih utjecaja i pritisaka, kako bi mogla, na temelju informacija prikupljenih u tom postupku, potpuno neovisno i isključivo u javnom interesu odlučiti o eventualnom predlaganju političkih inicijativa. Na taj način Komisijinu ovlast inicijative treba zaštititi od svakog javnog ili privatnog interesa koji pokuša, izvan javne rasprave koju je ona organizirala, obvezati tu instituciju na usvajanje određene inicijative, na njezinu izmjenu odnosno na odustajanje od nje, a što može produljiti odnosno otežati raspravu unutar te institucije. Izvješća o procjeni učinka sadržavaju različite političke opcije koje Komisija razmatra. Prema tome, Opći sud smatra da otkrivanje spomenutih izvješća, bilo to i u fazi nacrta, i mišljenja koja s tim u vezi daje odbor za procjenu učinka podrazumijeva povećanu opasnost da će treće osobe pokušati, izvan navedene rasprave, ciljano izvršiti utjecaj na Komisijine političke odabire. Konkretno, postojala bi opasnost da osobe koje su sudjelovale u toj raspravi Komisiji podnesu nova očitovanja u vezi s opcijama ili situacijama koje razmatra odnosno kritike na njih, tvrdeći da njihovo stajalište nije dovoljno ili pravilno uzeto u obzir.

27 U tim okolnostima Opći je sud u točki 97. pobijane presude ocijenio da je Komisija, u svrhu primjene izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, s pravom smatrala da bi, bez provođenja konkretnog i individualnog ispitivanja svakog dokumenta sastavljenog u okviru pripreme procjene učinka, njihovo otkrivanje u načelu ozbiljno ugrozilo njezin postupak odlučivanja glede izrade političkih prijedloga.

28 Kao treće, Opći sud u točkama 98. i 99. navedene presude pojasnio je da se ta pretpostavka može primijeniti dok god Komisija ne donese odluku vezano za eventualni politički prijedlog, odnosno dok politička inicijativa ne bude, ovisno o slučaju, usvojena ili odbačena.

29 Kao četvrto, Opći sud u točkama 100. do 106. pobijane presude iznio je da se spomenuta pretpostavka primjenjuje bez obzira na to je li razmatrani prijedlog zakonodavne ili neke druge prirode.

30 Kao peto, Opći je sud u točkama 107. do 110. spomenute presude ocijenio da prihvaćanje te pretpostavke nije protivno članku 6. stavku 1. Uredbe br. 1367/2006.

31 Kada je konkretno riječ o spornim dokumentima, Opći je sud u točkama 116. do 124. pobijane presude utvrdio da su oni obuhvaćeni područjem primjene navedene opće pretpostavke i da ClientEarth nije naveo nijedan element koji bi mogao oboriti tu pretpostavku.

32 Naposljetku, u točkama 133. do 163. navedene presude Opći sud ocijenio je da nijedan od ClientEarthovih argumenata ne može dovesti u pitanje Komisijinu ocjenu prema kojoj nikakav prevladavajući javni interes ne opravdava otkrivanje spornih dokumenata.

33 Posljedično, Opći sud odbio je prvi dio jedinog tužbenog razloga za poništenje i, prema tome, tužbu u cijelosti.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

34 ClientEarth zahtijeva od Suda da ukine pobijanu presudu i naloži Komisiji snošenje troškova postupka, uključujući troškove eventualnih intervenijenata.

35 Komisija zahtijeva od Suda da odbije žalbu kao neosnovanu i naloži ClientEarthu snošenje troškova postupka.

36 Odlukama predsjednika Suda od 12. srpnja 2016. Republici Finskoj i Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu ClientEarthovu zahtjevu. Te države članice zatražile su od Suda ukidanje pobijane presude. Kraljevina Švedska također traži da se Komisiji naloži snošenje njezinih troškova u žalbenom postupku.

O žalbi

Daljnje postojanje pravnog interesa

37 Tijekom rasprave održane 3. srpnja 2017. ClientEarth je istaknuo činjenicu da je kao radni dokument na internetu 28. lipnja 2017. objavljena završna verzija izvješća o procjeni učinka sastavljenog na inicijativu Komisije, koji se ticao pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša (SWD(2017) 255 *final*), što je Komisija potvrdila. Iz njezinih pojašnjenja tijekom rasprave proizlazi da je ta objava uslijedila nakon što je ona 28. travnja 2017. usvojila priopćenje o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (C(2017) 2616 *final*).

38 Dopisom od 2. veljače 2018. Komisija je obavijestila Sud o tome da je ClientEarthu 29. siječnja 2018. dostavila dokumente o procjeni učinka na inspekcije i nadzor u pitanjima okoliša. Prema njezinim navodima, navedena je dostava uslijedila nakon što je 18. siječnja 2018. ona usvojila priopćenje o mjerama za poboljšanje usklađenosti s propisima o okolišu i upravljanja okolišem (COM(2018) 10 *final*) kao i odluku o osnivanju nove stručne skupine Komisije (forum za usklađivanje s propisima o okolišu i upravljanje okolišem) (C(2018) 10 *final*). Komisija je istaknula da je nakon navedene dostave ClientEarth dobio pristup svim spornim dokumentima, što Sud može navesti na utvrđenje, u skladu s člankom 149. njegova Poslovnika, da ovaj žalbeni postupak treba obustaviti.

39 U očitovanjima koja je 20. veljače 2018. podnio Sudu ClientEarth se usprotivio mogućem donošenju odluke o obustavi postupka.

40 S tim u vezi, on je istaknuo, kao prvo, da mu je, protivno onomu što je navela Komisija, omogućen pristup trima od četiriju spornih dokumenata, a ne svim tim dokumentima. Naime, još mu nije dostavljeno izvješće odbora za procjenu učinka o nacrtu izvješća o procjeni učinka na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Kao drugo, ClientEarth tvrdi da u svakom slučaju i dalje ima interes za ukidanje pobijane presude i spornih odluka jer, s jedne strane, valja izbjeći da se u budućnosti ponovi nezakonitost kojom su obilježene i jer, s druge strane, Komisija nije formalno povukla te odluke.

41 Dopisom od 16. ožujka 2018. Komisija je obavijestila Sud o tome da je ClientEarthu istog dana dostavila mišljenje odbora za procjenu učinka o nacrtu izvješća o procjeni učinka na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, datiran s 21. svibnja 2014.

42 Dana 27. ožujka 2018. ClientEarth se očitovao o tom dopisu.

43 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, predmet spora kao i pravni interes moraju postojati do proglašenja sudske odluke pod prijetnjom obustave postupka, što pretpostavlja da tužba ili, kada je primjenjivo, žalba svojim ishodom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela (vidjeti u tom smislu presude od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 61. i navedenu sudsku praksu i od 27. lipnja 2013., Xeda International i Pace International/Komisija, C-149/12 P, neobjavljenu, EU:C:2013:433, t. 31.).

44 U predmetnom slučaju nije sporno da je ClientEarth imao pravni interes kada je Općem sudu podnosio tužbe za poništenje.

45 Nadalje, unatoč tomu što su tijekom žalbenog postupka objavljeni i ClientEarthu dostavljeni različiti dokumenti navedeni u točkama 37., 38. i 41. ove presude, treba istaknuti, kao prvo, da Komisija nije povukla sporne odluke, tako da i dalje postoji isti predmet spora (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 48. i 49.).

46 Kao drugo, kako je to u biti ClientEarth naglasio, u predmetnom slučaju on je namjeravao ishoditi pristup spornim dokumentima prije svega zato da bi istaknuo svoje stajalište u Komisijinim postupcima odlučivanja koji su u tijeku i da bi otvorio raspravu o razmatranim mjerama te institucije prije nego što ona donese odluku hoće li predložiti razmatrane inicijative ili odustati od njih.

47 S obzirom na razmatranja iznesena u točki 37. ove presude i Komisijina pojašnjenja na raspravi pred Sudom, otkrivanje izvješća o procjeni učinka i mišljenja odbora za procjenu učinka u pogledu pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša uslijedilo je nakon Komisijine odluke da u tom području ne podnese zakonodavni prijedlog, nego da usvoji priopćenje. Što se tiče dostave ClientEarthu dokumenata o procjeni učinka na inspekcije i nadzor u pitanjima okoliša, iz točke 38. ove presude proizlazi da je ta dostava uslijedila nakon što je Komisija usvojila priopćenje o usklađivanju s propisima o okolišu i o upravljanju okolišem te donijela odluku o osnivanju nove stručne skupine s tim u vezi. Stoga se čini da je do otkrivanja tih različitih dokumenata došlo tek nakon što je spomenuta institucija donijela odluku o razmatranim inicijativama. U tim okolnostima čini se da spomenuto otkrivanje nije omogućilo ClientEarthu da u cijelosti ostvari ciljeve koje je namjeravao postići kada je podnosio zahtjeve za pristup.

48 Kao treće, iz sudske prakse Suda proizlazi da tužitelj može u određenim slučajevima i dalje imati interes za poništenje pobijanog akta i, prema potrebi, za ukidanje presude Općeg suda kojom se odbija tužba koju je podnio protiv tog akta kako bi njegova autora naveo da u budućnosti donese prikladne izmjene i time izbjegne opasnost od ponavljanja nezakonitosti kojom je akt navodno zahvaćen (vidjeti u tom smislu presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 63. i navedenu sudsku praksu). Daljnje postojanje tog interesa pretpostavlja mogućnost ponavljanja navedene nezakonitosti, neovisno o posebnim okolnostima predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 52.).

49 U ovom predmetu ClientEarth prigovora Općem sudu osobito to što je ocijenio da je Komisija s pravom odbila pristup spornim dokumentima oslanjajući se na opću pretpostavku prema kojoj bi otkrivanje dokumenata sastavljenih u okviru pripreme procjene učinka u načelu ozbiljno ugrozilo njezin postupak odlučivanja prilikom izrade političkog prijedloga, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001. Prema tome, jedna od nezakonitosti koju navodi ClientEarth primjena je te pretpostavke.

50 Kao što to tvrdi ta organizacija, spomenuta nezakonitost može se u budućnosti ponoviti, neovisno o posebnim okolnostima ovog predmeta.

51 Naime, u tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kad institucija Unije na temelju jednog od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 odluči odbiti zahtjev za pristup dokumentu koji joj je podnesen, na njoj je, u načelu, da objasni na koji bi način zatraženi pristup mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tim izuzećem. Osim toga, opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 31. i navedenu sudsku praksu). U određenim slučajevima Sud je prihvaćao mogućnost da se spomenuta institucija u tom smislu osloni na opće pretpostavke koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata, s obzirom na to da se slična općenita razmatranja mogu primjenjivati na zahtjeve za otkrivanje dokumenata iste prirode (presuda od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 69. i navedena sudska praksa).

52 Cilj je takvih pretpostavki omogućiti dotičnoj instituciji Unije da, oslanjajući se na takva općenita razmatranja, zaključi da otkrivanje određenih kategorija dokumenata u načelu ugrožava interes zaštićen izuzećem na koje se poziva, pri čemu nije dužna konkretno i pojedinačno ispitivati sve zatražene dokumente (vidjeti u tom smislu presude od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 73. i od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

53 Prema tome, Komisija u budućnosti prilikom razmatranja novih zahtjeva za pristup dokumentima sastavljenima u okviru pripreme procjene učinka koja je u tijeku može ponovno primijeniti opću pretpostavku koju je u ovom predmetu priznao Opći sud, što ta institucija, uostalom, ne osporava.

54 Osim toga, ClientEarth je osobito izložen takvim budućim primjenama spomenute pretpostavke. Naime, iz točke 1. pobijane presude proizlazi da je riječ o neprofitnoj organizaciji čiji je cilj zaštita okoliša. U tom pogledu ClientEarth u biti ističe, što Komisija ne osporava, da je jedna od njegovih zadaća djelovati u smjeru jačanja transparentnosti i zakonitosti Unijina zakonodavnog postupka i da je stoga vjerojatno da će u budućnosti ponovno zahtijevati pristup dokumentima koji su slični spornima, što će Komisija odbijati na temelju spomenute opće pretpostavke. ClientEarth smatra da će stoga morati podnijeti novu tužbu za poništenje kako bi osporio osnovanost same te pretpostavke.

55 Na taj način, prema ClientEarthovu mišljenju, pitanje zakonitosti opće pretpostavke o kojoj je riječ u ovom predmetu pokazuje se relevantnim s obzirom na buduće zahtjeve za pristup takvim dokumentima (vidjeti po analogiji presudu od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 59.).

56 U tim okolnostima treba smatrati da na strani ClientEartha i dalje postoji pravni interes. Priznavanje takvog interesa – s obzirom na opasnost od ponavljanja navodne nezakonitosti te vodeći računa o gore navedenim posebnim okolnostima – u interesu je dobrog sudovanja.

57 Stoga valja odlučiti o ovoj žalbi.

Prvi žalbeni razlog

58 Prvi žalbeni razlog temelji se na tvrdnji da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 55. do 127. pobijane presude priznao postojanje opće pretpostavke prema kojoj otkrivanje dokumenata sastavljenih u okviru pripreme procjene učinka, poput spornih dokumenata, u načelu može ozbiljno ugroziti Komisijin postupak odlučivanja koji je u tijeku, u smislu članka 4. stavka 3.

prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, sve dok ta institucija ne donese odluku o mogućem podnošenju prijedloga. Taj je žalbeni razlog podijeljen u pet dijelova, od kojih su prva četiri istaknuta kao glavna, a peti podredno. Najprije valja razmotriti prvi do četvrtog dijela.

Argumentacija stranaka

59 U okviru prvog dijela prvog žalbenog razloga ClientEarth ističe, u čemu ga podupiru Republika Finska i Kraljevina Švedska, da je Opći sud pogrešno primijenio sudsku praksu Suda kada je priznao postojanje spomenute opće pretpostavke.

60 Naime, ta organizacija tvrdi da – iako je Sud u pogledu različitih vrsta dokumenata već prihvaćao postojanje općih pretpostavki povjerljivosti – iz navedene sudske prakse proizlazi, s jedne strane, da te pretpostavke treba usko tumačiti i primjenjivati. S druge strane, predmeti u kojima je Sud priznao navedene pretpostavke imali su određena obilježja od kojih se nijedno ne može pronaći u ovom predmetu.

61 Konkretno, ti predmeti redom su se odnosili na skup dokumenata koje jasno obilježava to da su dio spisa u upravnom ili sudskom postupku koji je u tijeku, o čemu u predmetnom slučaju nije riječ.

62 Nadalje, u većini spomenutih predmeta posebni propisi ograničavali su na određeni način pristup dokumentima o kojima je bila riječ. U ovom predmetu, prema ClientEarthovu mišljenju, doista postoje posebni propisi koji se primjenjuju na sporne dokumente koji sadržavaju informacije o okolišu, a to su Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je sklopljena u Aarhusu 25. lipnja 1998. (Arhuška konvencija) i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.) i Uredba br. 1367/2006. Međutim, tim se propisima, potpuno suprotno, želi proširiti pravo pristupa navedenim informacijama.

63 Komisija odbacuje te argumente i tvrdi da je ClientEarth iz sudske prakse Suda izveo pravila koja ona ne odražava. Naime, iz te prakse proizlazi, prema njezinu mišljenju, da ustanovljenje opće pretpostavke povjerljivosti pretpostavlja, s jedne strane, da zatraženi dokumenti pripadaju istoj vrsti ili su iste prirode te, s druge strane, da pristup njima može ugroziti neometano odvijanje i ciljeve postupaka na koje se odnose.

64 U okviru drugog dijela prvog žalbenog razloga ClientEarth ističe, u čemu ga podupiru Republika Finska i Kraljevina Švedska, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u točkama 55. do 99. pobijane presude ocijenio da se prihvaćanje opće pretpostavke povjerljivosti dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka može temeljiti na članku 17. stavcima 1. do 3. UEU-a. On smatra da je Opći sud, s jedne strane, zamijenio povjerljivost i neovisnost. Naime, netransparentnost je ta koja može utjecati na Komisijinu neovisnost, a ne transparentnost. Upravo suprotno, transparentnost pojačava tu neovisnost, omogućavajući Komisiji da se snažnije odupre mogućim vanjskim utjecajima. S druge strane, ClientEarth je mišljenja da članak 17. UEU-a ne može biti općenit temelj za Komisijino uskraćivanje pristupa takvim dokumentima a da se ne povrijedi načelo uskog tumačenja izuzeća od prava na pristup dokumentima institucija.

65 S druge strane, Komisija smatra da je Opći sud pravilno ispitao pravila kojima se uređuje njezin postupak odlučivanja, osobito ona sadržana u članku 17. stavcima 1. i 3. UEU-a, koji određuje da Komisija prilikom pripreme i izrade političkog prijedloga postupa u potpunosti neovisno i u općem interesu. Suprotno onomu što tvrdi ClientEarth, ta pravila ne propisuju da Komisija s tim u vezi održava stalne višestrane dijaloge sa zainteresiranim strankama. Kao što je to Opći sud, prema njezinu mišljenju s pravom, priznao u točkama 79. do 84. te u točki 96. pobijane presude, Komisija praktički ne bi mogla raspolagati prostorom za samostalno odlučivanje niti bi mogla potpuno neovisno izvršavati svoju ovlast inicijative kada bi stalno bila uključena u takve rasprave. Ta institucija smatra da se ne

može sačuvati sama bit navedene ovlasti ako zainteresirane stranke pokušaju izvan javne rasprave koju je organizirala obvezati tu instituciju na usvajanje određene inicijative, na njezinu izmjenu odnosno na odustajanje od nje. Prije svega, interes javnosti za razumijevanje njezina postupka odlučivanja trebao bi biti zadovoljen kada ona podnese prijedlog ili odustane od razmatrane inicijative jer će tada u svakom slučaju biti dostupna završna verzija svih spornih dokumenata ili jednog njihova dijela, u skladu sa Smjernicama o procjeni učinka koje je Komisija usvojila 15. siječnja 2009. (u daljnjem tekstu: Smjernice iz 2009.).

66 U okviru trećeg dijela prvog žalbenog razloga ClientEarth tvrdi, u čemu ga podupire Kraljevina Švedska, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je priznao postojanje opće pretpostavke povjerljivosti u korist spornih dokumenata a da pritom nije provjerio, osobito u točki 96. pobijane presude, postoji li opasnost da bi se otkrivanjem te vrste dokumenata posebno, konkretno i stvarno ugrozio interes zaštićen člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001. Naime, prihvaćanje navedene pretpostavke podrazumijeva, prema njegovu mišljenju, da je prethodno dokazana opasnost od takve ugroze.

67 Suprotno tomu, Komisija navodi da je Opći sud u točki 96. pobijane presude pojasnio objektivnu, stvarnu i posebnu opasnost do koje bi to otkrivanje dovelo, a koja bi ugrozila postupke odlučivanja koji su u tijeku. Osim toga, sam ClientEarth podnio je dokaz o izvjesnosti vanjskih pritisaka kojima bi Komisija mogla biti izložena u slučaju takvog otkrivanja, izjavljujući da je zatražio pristup kako bi sudjelovao u tim postupcima.

68 O okviru četvrtog dijela prvog žalbenog razloga ClientEarth ističe, u čemu ga podupiru Republika Finska i Kraljevina Švedska, da je Opći sud u točkama 100. do 106. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije uzeo u obzir činjenicu da su sporni dokumenti nastali u zakonodavnom kontekstu i da su neodvojivo povezani s odlukom o eventualnom nastavku zakonodavne inicijative.

69 Naime, s jedne strane, tijekom pripreme procjena učinka Komisija sudjeluje u zakonodavnom postupku i dokumenti sastavljeni s tim u vezi čine temelj eventualnih zakonodavnih akata. Te dokumente treba, prema ClientEarthovu mišljenju, smatrati „zakonodavnima” u smislu članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, tako da moraju biti još transparentniji. S druge strane, sudska praksa Suda ne opravdava prihvaćanje opće pretpostavke povjerljivosti koja obuhvaća takve dokumente.

70 Komisija odgovara, kao prvo, da zakonodavni postupak počinje tek podnošenjem zakonodavnog prijedloga. Opća pretpostavka koju je priznao Opći sud primjenjuje se samo do donošenja njezine odluke o eventualnom usvajanju takvog prijedloga, što znači u razdoblju u kojem još ne postoji nikakav zakonodavni dokument. Komisija dodaje da se građani mogu upoznati s temeljima Unijine zakonodavne aktivnosti od trenutka kada započne zakonodavni postupak, podnošenjem Komisijina zakonodavnog prijedloga, jer se u tom trenutku objavljuju sporni dokumenti.

71 Kao drugo, kao što je to Opći sud utvrdio u točki 105. pobijane presude, čak i ako se pretpostavi da se sporni dokumenti moraju smatrati „zakonodavnima” u smislu članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, ta će se odredba primijeniti bez obzira na članke 4. i 9. navedene uredbe i, prema tome, na mogućnost prihvaćanja opće pretpostavke koja obuhvaća te dokumente.

72 Kao treće, Komisija smatra da sudska praksa Suda ne isključuje prihvaćanje takve pretpostavke u zakonodavnom kontekstu.

Ocjena Suda

– Uvodna razmatranja

73 Valja podsjetiti na to da Uredba br. 1049/2001, u skladu s uvodnom izjavom 1., odražava volju izraženu u članku 1. drugom stavku UEU-a za obilježavanje nove faze u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe, u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 34.).

74 Taj temeljni Unijin cilj također je izražen, s jedne strane, u članku 15. stavku 1. UFEU-a – koji, među ostalim, predviđa da institucije, tijela, uredi i agencije Unije pri svome radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja, koje je također potvrđeno člankom 10. stavkom 3. UEU-a i člankom 298. stavkom 1. UFEU-a – kao i, s druge strane, time što je pravo na pristup dokumentima ugrađeno u članak 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2017., Komisija/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, t. 52.).

75 Iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da transparentnost daje više legitimnosti institucijama Unije i da ih čini učinkovitijima i odgovornijima prema građanima u demokratskom sustavu. Omogućavajući otvorenu raspravu o različitim stajalištima, ona, nadalje, doprinosi jačanju povjerenja svojih građana (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 45. i 59.).

76 U tu svrhu, članak 1. navedene uredbe predviđa da je njezin cilj davanje najšireg mogućeg javnog pristupa dokumentima institucija (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

77 Iz članka 4. spomenute uredbe, kojim se u tom pogledu uspostavlja sustav izuzeća, proizlazi da navedeno pravo na pristup i dalje podliježe nekim ograničenjima koja se temelje na razlozima javnog ili privatnog interesa (presuda od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 57.). Među tim izuzećima, članak 4. stavak 3. prvi podstavak navedene uredbe predviđa osobito da se pristup dokumentu koji je institucija Unije sastavila za internu uporabu, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo postupak odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

78 Budući da navedena izuzeća predstavljaju odstupanje od načela što šireg javnog pristupa dokumentima, potrebno ih je usko tumačiti i primjenjivati (presuda od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 63. i navedena sudska praksa).

79 Kao što je to navedeno u točki 51. ove presude, kad dotična institucija Unije na temelju jednog od navedenih izuzeća odbije pristup dokumentu koji je od nje zatražen, ona se u tu svrhu može u određenim slučajevima osloniti na opće pretpostavke koje se primjenjuju na određene kategorije dokumenata.

80 Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u spomenutoj točki 51., prihvaćanje opće pretpostavke u odnosu na novu kategoriju dokumenata zahtijeva, međutim, da se prethodno dokaže da bi otkrivanje dokumenata iz te kategorije doista moglo, razumno predvidljivo, ugroziti interes zaštićen predmetnim izuzećem. Osim toga, budući da opće pretpostavke čine iznimku od obveze dotične institucije Unije da konkretno i pojedinačno ispita sve dokumente na koje se odnosi zahtjev za pristup i, općenitije gledano, iznimku od načela najšireg mogućeg javnog pristupa dokumentima institucija Unije, valja ih usko tumačiti i primjenjivati (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 81.).

81 Sud je do sada priznao postojanje općih pretpostavki povjerljivosti u odnosu na pet kategorija dokumenata, a to su: dokumenti upravnog spisa u vezi s postupkom nadzora državnih potpora, podnesci upućeni sudovima Unije tijekom sudskog postupka dok on traje, dokumenti razmijenjeni između Komisije i stranaka prijaviteljica ili trećih u okviru postupka nadzora koncentracija između poduzetnika, dokumenti u vezi s predsudskim postupkom zbog povrede obveze, uključujući one koje su Komisija i dotična država članica razmijenile u okviru postupka EU pilot, i dokumenti u vezi s postupkom primjene članka 101. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 77. i navedenu sudsku praksu; što se tiče podnesaka upućenih sudovima Unije, vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2017., Komisija/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, t. 41. i navedenu sudsku praksu; što se tiče dokumenata koji se razmjenjuju u okviru postupka EU Pilot, vidjeti presudu od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 51.). U svim tim slučajevima odbijanje pristupa o kojem je riječ odnosilo se na skup dokumenata koje jasno obilježava to da su dio spisa u upravnom ili sudskom postupku koji je u tijeku (presuda od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, t. 78.; vidjeti također presudu od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Prvi do četvrtog dijela prvog žalbenog razloga, uzete zajedno, valja ispitati uzimajući u obzir ta uvodna razmatranja.

83 U tu svrhu treba utvrditi je li Opći sud smio a da time ne počini pogrešku koja se tiče prava zaključiti, kako je to učinio u točkama 68. do 111. pobijane presude, da je Komisija imala pravo pretpostaviti – za potrebe primjene članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 – da bi, sve dok ne donese odluku o eventualnom podnošenju prijedloga, otkrivanje dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka u načelu ozbiljno ugrozilo njezin postupak odlučivanja tijekom pripreme spomenutog prijedloga, neovisno o tome, s jedne strane, je li razmatrani prijedlog zakonodavne ili neke druge prirode i, s druge strane, što dokumenti o kojima je riječ sadržavaju informacije o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (d) Uredbe br. 1367/2006.

– Kontekst izrade spornih dokumenata i njihov sadržaj

84 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je u uvodnoj izjavi 6. Uredbe br. 1049/2001 navedeno da bi širi pristup dokumentima trebalo odobriti u slučaju kad institucije djeluju u zakonodavnom svojstvu. Naime, mogućnost da građani provjere sve informacije koje su bile temelj zakonodavne aktivnosti Unije te da se upoznaju s njima uvjet je za učinkovito korištenje njihovim demokratskim pravima koja su priznata, među ostalim, u članku 10. stavku 3. UEU-a (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 46. i od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 33.). Kao što to u biti ističe ClientEarth, spomenuto korištenje podrazumijeva ne samo to da građani raspolažu predmetnim informacijama kako bi razumjeli odluke institucija Unije u okviru zakonodavnog postupka nego i to da navedenim informacijama mogu pristupiti pravodobno, u trenutku koji im omogućava da korisno iznesu svoje stajalište o tim odlukama.

85 Nadalje, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točkama 64. i 65. svojeg mišljenja, iz članka 12. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001, kojim se provodi načelo navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 6., proizlazi da „zakonodavnim dokumentima" treba smatrati i, posljedično, omogućiti im izravan pristup, ne dirajući time u članke 4. i 9. spomenute uredbe, ne samo akte koje je usvojio Unijin zakonodavac nego i, općenitije, dokumente sastavljene ili zaprimljene tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima.

86 U tom je pogledu točno, kako je to Opći sud istaknuo u točki 103. pobijane presude, da Komisija prilikom pripreme dokumenata o procjeni učinka, poput onih koji su u ovom predmetu sporni, sama ne djeluje u svojstvu zakonodavca. Osim toga, postupak procjene učinka odvija se prije zakonodavnog postupka u užem smislu, koji, naime, formalno započinje tek Komisijinim podnošenjem zakonodavnog prijedloga.

87 Ipak, valja istaknuti da se na temelju članka 17. stavka 2. UEU-a zakonodavni akt Unije može donijeti samo na prijedlog Komisije, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno. Ovlast inicijative koja je spomenutoj instituciji priznata tom odredbom uključuje, s jedne strane, ovlast donošenja odluke o podnošenju prijedloga, osim u slučajevima u kojima je navedena institucija to dužna učiniti. Konkretno, Komisijinom odlukom o tome da nakon procjene učinka odustane od razmatrane zakonodavne inicijative konačno se završava namjeravana zakonodavna aktivnost, koja se može nastaviti samo ako ta institucija povuče spomenutu odluku. S druge strane, Komisijina ovlast inicijative uključuje ovlast utvrđivanja predmeta, cilja i sadržaja eventualnog prijedloga, pri čemu treba imati na umu da, u skladu s člankom 293. stavkom 1. UFEU-a, Vijeće može – kada na temelju Ugovorâ odlučuje na prijedlog Komisije – izmijeniti taj prijedlog samo odlučujući jednoglasno, osim u slučajevima navedenima u toj odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 70. i 72.).

88 S obzirom na tu ovlast, Komisija je ključan akter u zakonodavnom postupku.

89 Kao što to proizlazi iz točaka 9. i 33. pobijane presude, sporni dokumenti u predmetnom slučaju odnose se na procjene učinka izvedene u svrhu Komisijina usvajanja zakonodavnih inicijativa.

90 S tim u vezi, kako je to Opći sud naveo u točkama 86. do 88. pobijane presude, Komisijine procjene učinka, u skladu sa Smjernicama iz 2009., čine ključno oruđe kojim se osigurava da se inicijative te institucije i zakonodavstvo Unije temelje na transparentnim, potpunim i uravnoteženim informacijama. Na osnovi tih informacija Komisija može procijeniti oportunost, potrebitost, prirodu i sadržaj takvih inicijativa. Izvješća o procjeni učinka konkretno sadržavaju prikaz različitih razmatranih političkih opcija, studiju utjecaja, prednosti i nedostataka tih opcija i njihovu usporedbu. Iako navedene smjernice određuju da procjene učinka ne zamjenjuju Komisijino donošenje odluke, iz točke 9. spomenute presude proizlazi da je ta institucija u spornim odlukama navela da se politički odabiri sadržani u njezinim zakonodavnim prijedlozima temelje na sadržaju tih procjena.

91 Iz toga proizlazi, kao što to u biti tvrde ClientEarth i Republika Finska, da izvješća o procjeni učinka i njima priložena mišljenja odbora za procjenu učinka sadržavaju u tom kontekstu informacije koje su važni elementi Unijina zakonodavnog postupka i na kojima se dijelom temelji njezina zakonodavna aktivnost.

92 Iako je u fazi procjene učinka neizvjesno hoće li Komisija podnijeti zakonodavni prijedlog, otkrivanje tih dokumenata može povećati transparentnost i otvorenost zakonodavnog postupka u cjelini, osobito kada je riječ o njegovim pripremnim fazama, čime se ojačava demokratski karakter Unije, omogućavanjem da njezini građani provjere te informacije i pokušaju utjecati na spomenuti postupak. Naime, kao što to u biti tvrdi ClientEarth, otkrivanje tih dokumenata tijekom Komisijina postupka odlučivanja omogućava građanima, s jedne strane, razumijevanje opcija koje ta institucija razmatra i odluka koje donosi te na taj način upoznavanje s razlozima na kojima se temelji Unijina zakonodavna aktivnost. S druge strane, spomenuto otkrivanje omogućava građanima da korisno istaknu svoje stajalište o tim odabirima prije njihova konačnog prihvaćanja, kako u pogledu Komisijine odluke o podnošenju zakonodavnog prijedloga tako i u pogledu sadržaja tog prijedloga, o kojem ovisi Unijina zakonodavna aktivnost.

93 Slijedom navedenog, kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 67. i 68. svojeg mišljenja, spomenuti dokumenti, s obzirom na svoj predmet, pripadaju onima navedenima u članku 12. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001.

94 Štoviše, važnost toga da građani mogu pristupiti dokumentima sastavljenima u okviru procjene učinka, čak i ako je Komisijin postupak odlučivanja još u tijeku, ne dovodi u pitanje činjenica, koju ističe ta institucija, da je ClientEarth u predmetnom slučaju mogao sudjelovati u javnim raspravama koje je ona organizirala u okviru postupaka procjene učinka iz glavnog postupka i da je određeni broj dokumenata u vezi s tim procjenama već bio javno dostupan u vrijeme donošenja spornih odluka. Iako je cilj tih rasprava također osiguravanje transparentnosti Komisijina postupka odlučivanja i sudjelovanja građana u tom postupku, one ne nadomještaju mogućnost da građani na vlastiti zahtjev pristupe izvješćima o procjeni učinka i mišljenjima odbora za procjenu učinka. Naime, iz Smjernica iz 2009. proizlazi da rasprave koje organizira Komisija nisu nužno otvorene za cjelokupnu javnost. Osim toga, u predmetnom slučaju nije dokazano da informacije koje su priopćene tijekom tih rasprava i koje su sadržane u već javno dostupnim dokumentima u biti odgovaraju onima iz spornih dokumenata.

95 Iz navedenog slijedi da razlozi na kojima se temelji načelo šireg pristupa dokumentima što su ih donijele institucije Unije djelujući u svojstvu zakonodavca – koje je navedeno u uvodnoj izjavi 6. Uredbe br. 1049/2001 i provedeno u njezinu članku 12. stavku 2. – a koji su istaknuti u točki 84. ove presude, vrijede i za dokumente sastavljene u okviru postupka procjene učinka, poput spornih dokumenata, koji su izrađeni u svrhu eventualnog Komisijina usvajanja zakonodavnih inicijativa. Kao što to tvrdi ClientEarth, spomenuti pristup stoga treba pružati i u odnosu na navedene dokumente.

96 Kao drugo, također valja istaknuti da sporni dokumenti sadržavaju informacije o okolišu u smislu Uredbe br. 1367/2006.

97 Naime, na temelju članka 2. stavka 1. točke (d) podtočke v. te uredbe, takvim se informacijama smatraju, među ostalim, informacije u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom materijalnom obliku u vezi s analizama isplativosti i drugim gospodarskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u okviru mjera kao što su politike, zakonodavstvo, planovi, programi i sporazumi iz područja zaštite okoliša. U tom pogledu, s jedne strane, iz točke 90. ove presude proizlazi da izvješća o procjeni učinka sadržavaju, među ostalim, studiju utjecaja, prednosti i nedostataka različitih političkih opcija koje razmatra Komisija u svrhu eventualnog usvajanja zakonodavne ili neke druge inicijative. S druge strane, u predmetnom slučaju dokazano je da se sporni dokumenti odnose na razmatrane zakonodavne inicijative u pitanjima okoliša.

98 Cilj je Uredbe br. 1367/2006, u skladu s njezinim člankom 1., osigurati najširu moguću sustavnu raspoloživost i raširenost informacija o okolišu (presuda od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 64. i navedena sudska praksa). Iz njezine uvodne izjave 2. u biti proizlazi da je pristup tim informacijama namijenjen osobito tomu da doprinese učinkovitijem sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja, povećanjem odgovornosti nadležnih tijela pri odlučivanju, u svrhu podizanja javne svijesti i osiguravanja veće potpore donesenim odlukama (presuda od 23. studenoga 2016., Komisija/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, t. 80.).

99 U tom pogledu, iako se, u skladu s člankom 3. Uredbe br. 1367/2006, Uredba br. 1049/2001 primjenjuje na sve zahtjeve za pristup informacijama o okolišu, u članku 6. Uredbe br. 1367/2006 dodana su posebna pravila o tim zahtjevima koja dijelom dopuštaju, a dijelom ograničavaju pristup dokumentima (presuda od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 65. i navedena sudska praksa).

100 Konkretno, iz druge rečenice u članku 6. stavku 1. Uredbe br. 1367/2006 u vezi s njezinom uvodnom izjavom 15. proizlazi osobito da razlog za odbijanje naveden u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, kada je riječ o informacijama o okolišu, treba usko tumačiti, vodeći računa o javnom interesu za otkrivanje zatraženih informacija, kako bi se na taj način povećala njihova transparentnost.

101 Iz razmatranja iznesenih u točkama 84. do 100. ove presude proizlazi da je u predmetnom slučaju riječ o dokumentima koji su dio zakonodavnog postupka i usto sadržavaju informacije o okolišu, zbog čega članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 treba još uže tumačiti i primjenjivati.

– Opća pretpostavka priznata u pobijanoj presudi

102 Kako bi priznao postojanje opće pretpostavke povjerljivosti dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka sve dok Komisija ne donese odluku o eventualnom podnošenju prijedloga, Opći se sud, kako je to navedeno u točki 26. ove presude, u točkama 94. do 96. pobijane presude oslonio na općenita razmatranja koja se u biti temelje, s jedne strane, na imperativu očuvanja Komisijina prostora za razmišljanje i mogućnosti da ona svoju ovlast inicijative izvršava potpuno neovisno i isključivo u javnom interesu, u skladu s člankom 17. stavcima 1. i 3. UEU-a, i, s druge strane, na opasnosti od toga da otkrivanje dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka provedene u postupku odlučivanja koji je u tijeku dovede do vanjskih pritiska i utjecaja koji bi mogli ugroziti odvijanje postupka odlučivanja te institucije.

103 Međutim, kao prvo, iako Komisija mora, na temelju članka 17. stavaka 1. i 3. UEU-a, prilikom provedbe procjena učinka djelovati potpuno neovisno i isključivo u javnom interesu, valja istaknuti da taj postupak nije takve vrste da se njegova obilježja u načelu protive punoj transparentnosti. Naprotiv, kako je to Opći sud pojasnio u točki 93. pobijane presude, taj se postupak odvija s ciljem transparentnosti i otvorenosti Komisijina postupka odlučivanja. Iz točaka 84. do 101. ove presude proizlazi da to osobito vrijedi kada je, kao u predmetnom slučaju, riječ o zakonodavnom postupku u pitanjima okoliša.

104 Nadalje, kao što to u biti ističe ClientEarth, jačajući legitimnost Komisijina postupka odlučivanja, transparentnost osigurava vjerodostojnost njezina djelovanja u očima građana i zainteresiranih organizacija i posljedično pridonosi upravo tomu da zajamči njezino potpuno neovisno djelovanje isključivo u javnom interesu. Upravo nedostatak javne informiranosti i rasprave može stvoriti sumnje u potpuno neovisno ostvarivanje zadaća spomenute institucije isključivo u javnom interesu (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 59.).

105 Kao drugo, kao što to tvrde ClientEarth i države članice koje su intervenirale u njegovu potporu, nijedan razlog koji je Opći sud naveo u točkama 94. do 96. pobijane presude ne može potkrijepiti postojanje opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja Komisijina postupka odlučivanja koji je u tijeku, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001. Time što je na temelju spomenutih razloga prihvatio opću pretpostavku povjerljivosti dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka sve dok Komisija ne donese odluku o eventualnom podnošenju prijedloga, Opći sud povrijedio je tu odredbu i načelo njezina uskog tumačenja i primjene, koje je, kako je to navedeno u točki 101. ove presude, osobito važno kada je riječ o dokumentima koji su sastavljeni tijekom zakonodavnog postupka i sadržavaju informacije o okolišu.

106 U tom pogledu točno je da se ne može isključiti, kako je to Opći sud naveo u točki 96. pobijane presude, da će u slučaju otkrivanja izvješća o procjeni učinka i mišljenja odbora za procjenu učinka o tim izvješćima prije donošenja Komisijine odluke o eventualnom podnošenju prijedloga treće osobe pokušati utjecati, pa čak i izvršiti pritisak, na političke odabire koje provodi ta institucija ili da će zainteresirane stranke koje su podnijele očitovanja tijekom javne rasprave što ju je organizirala spomenuta institucija u okviru postupka procjene učinka iznijeti nove primjedbe u vezi s opcijama ili situacijama koje razmatra odnosno kritike na njih.

107 Međutim, s jedne strane – s obzirom na to da je Komisija u biti tvrdila da bi u slučaju takvog otkrivanja bila uključena u stalne višestrane dijaloge sa zainteresiranim strankama, tako da bi praktički bila onemogućena u tome da raspolaže prostorom za samostalno razmišljanje i da potpuno neovisno

donese odluku o prijedlozima koje bi eventualno trebalo usvojiti – treba istaknuti da pravo Unije u načelu ne obvezuje tu instituciju na održavanje spomenutih dijaloga u pojedinačnim slučajevima, što je potonja izričito priznala na raspravi pred Sudom. U tom pogledu, iako članak 11. stavak 2. UEU-a predviđa da institucije Unije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom, on ne podrazumijeva Komisijinu obvezu da meritorno i u svakom pojedinačnom slučaju odgovara na eventualne primjedbe zaprimljene nakon otkrivanja dokumenta na temelju Uredbe br. 1049/2001.

108 S druge strane i u svakom slučaju, Opći sud nije dokazao da bi vanjski utjecaj ili pritisci kojima bi Komisija eventualno mogla biti izložena u slučaju otkrivanja dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka provedene u postupku odlučivanja koji je u tijeku bili takve prirode da bi na općenit način i neovisno o specifičnom kontekstu u kojem se odvijaju procjena učinka i predmetni postupak odlučivanja te o povjerljivom sadržaju svakog od zatraženih dokumenata mogli onemogućiti tu instituciju da djeluje potpuno neovisno i isključivo u javnom interesu ili utjecati na pravilno odvijanje unutarnjih rasprava i postupka odlučivanja spomenute institucije, produljiti ga odnosno ozbiljno otežati. Kao što to ClientEarth u biti tvrdi, općenita razmatranja koja je Opći sud s tim u vezi iznio u točkama 94. do 96. pobijane presude ne dokazuju tu opasnost. U tom pogledu, kao što to proizlazi iz točaka 92 i 98. ove presude, izražavanje mišljenja javnosti odnosno zainteresiranih stranaka o Komisijinim odabirima te o političkim opcijama koje razmatra u okviru svojih inicijativa, osobito zakonodavnih inicijativa u pitanjima okoliša, prije donošenja odluka o njima, sastavni je dio ostvarivanja demokratskih prava Unijinih građana.

109 Iz toga slijedi da, iako Komisija mora moći raspolagati prostorom za razmišljanje kako bi mogla odlučiti o političkim odabirima koje treba provesti i o prijedlozima koje eventualno treba podnijeti, Opći sud je pogriješio kada je ocijenio, u biti, da zaštita Komisijine ovlasti inicijative i očuvanje njezine sposobnosti da tu ovlast izvršava potpuno neovisno i isključivo u javnom interesu u načelu zahtijeva da dokumenti sastavljeni u okviru procjene učinka općenito mogu ostati povjerljivi sve dok spomenuta institucija ne donese takvu odluku.

110 Štoviše, budući da je Komisija na raspravi pred Sudom istaknula činjenicu da su sporni dokumenti samo nedovršeni nacrti za internu uporabu, valja istaknuti – kao što je to sama ta institucija navela u odgovoru na žalbu – da se Opći sud prilikom priznavanja sporne opće pretpostavke nije posebno oslonio ni na tu činjenicu ni na nužnost zaštite postupka povezanog sa sastavljanjem tih dokumenata. Naime, iz točaka 94. do 97. pobijane presude proizlazi da je on u spomenutu svrhu došao do općenitijeg utvrđenja o postojanju opasnosti da će otkrivanje izvješća o procjeni učinka, bila ona u obliku nacrta ili ne, i mišljenja odbora za procjenu učinka ozbiljno ugroziti Komisijin postupak odlučivanja koji je u tijeku i koji je povezan s izradom i usvajanjem njezinih prijedloga.

111 U svakom slučaju, važno je pojasniti, s jedne strane, da članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 obuhvaća pristup dokumentima za internu uporabu koji se odnose na pitanje o kojem dotična institucija Unije još nije odlučivala. Međutim, ta odredba ni svojim tekstom ni interesom koji zaštićuje ne isključuje mogućnost zahtijevanja pristupa dokumentima privremene prirode. S druge strane, takva priroda sama za sebe ne može općenito i neovisno o pojedinačnoj i konkretnoj analizi svih zatraženih dokumenata ukazati na opasnost od ozbiljnog ugrožavanja Komisijina postupka odlučivanja. Naime, ta opasnost ovisi o čimbenicima poput stanja dovršenosti predmetnog dokumenta i točne faze u kojoj se nalazi postupak odlučivanja o kojem je riječ u trenutku odbijanja pristupa tom dokumentu, specifičnog konteksta u kojem se odvija postupak te pitanja o kojima se tek treba raspravljati unutar dotične institucije.

112 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava kada je u točkama 94. do 111. pobijane presude ocijenio da je za potrebe primjene članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 Komisija imala pravo pretpostaviti da bi – sve dok ne donese odluku o eventualnom prijedlogu – otkrivanje dokumenata sastavljenih u okviru procjene učinka u načelu ozbiljno ugrozilo njezin postupak odlučivanja tijekom izrade takvog prijedloga, neovisno o tome, s

jedne strane, je li planirani prijedlog zakonodavne ili neke druge prirode i, s druge strane, što dokumenti o kojima je riječ sadržavaju informacije o okolišu u smislu članka 2. stavka 1. točke (d) Uredbe br. 1367/2006.

113 Prema tome, bez potrebe ispitivanja ostalih argumenata što su ih istaknuli ClientEarth i države članice koje su intervenirale u njegovu potporu, treba zaključiti da su prvi do četvrtog dijela prvog žalbenog razloga osnovani.

114 Budući da po toj osnovi treba prihvatiti prvi žalbeni razlog, pobijanu presudu valja ukinuti, bez potrebe ispitivanja njegova petog dijela – koji se temelji, podredno, na tvrdnji da je Opći sud utvrđenu opću pretpostavku učinio neoborivom – kao i bez potrebe ispitivanja drugog žalbenog razloga, također istaknutog podredno, prema kojem je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije priznao postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje spornih dokumenata.

O tužbama pred Općim sudom

115 U skladu s prvim stavkom članka 61. Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu ili sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

116 U ovom slučaju Sud može konačno odlučiti o sporu jer stanje postupka to dopušta.

117 Kao što je to navedeno u točki 21. ove presude, ClientEarth u prvostupanjskom je postupku tvrdio, među ostalim, da se spornim odlukama povređuje članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 jer je Komisija pogrešno ocijenila da otkrivanje spornih dokumenata može ozbiljno ugroziti njezine postupke odlučivanja koji su u tijeku u smislu te odredbe.

118 U tom pogledu iz spomenutih odluka – čiji je sadržaj iznesen u točkama 13. do 17. ove presude – proizlazi da se Komisija prilikom utvrđivanja postojanja te opasnosti oslonila, s jedne strane, na općenita razmatranja zasnovana prije svega na okolnosti da procjene učinka služe kao temelj za njezine strateške odabire sadržane u zakonodavnim prijedlozima, potom na nužnosti očuvanja svojeg manevarskog prostora, neovisnosti, mogućnosti pronalaženja kompromisa, djelovanja isključivo u općem interesu i odnosa povjerenja koji bi trebao vladati tijekom unutarnjih rasprava te, naposljetku, na opasnosti od vanjskih pritisaka koji mogu ozbiljno ugroziti njihovo odvijanje.

119 S druge strane, ona je također istaknula konkretnija razmatranja o dvama postupcima odlučivanja koji su u tijeku, a koja su se odnosila na njihovu ranu i osjetljivu fazu, na činjenicu da se pitanja o kojima se raspravlja već dugo razmatraju i na važnost tih pitanja. Što se tiče dokumenata o procjeni učinka na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, ona je također istaknula osjetljivost s njima povezane problematike i postojanje mogućih razlika u stajalištima država članica. Kada je, nadalje, riječ o dokumentima o procjeni učinka na inspekcije i nadzor u pitanjima okoliša, ona je naglasila potrebu da se rasprava sačuva od vanjskog utjecaja jer on ugrožava kvalitetu nadzora nad državama članicama.

120 Što se tiče, s jedne strane, općenitih razloga spomenutih u točki 118. ove presude, oni u biti odgovaraju onima koje je Opći sud prihvatio u točkama 78. do 97. pobijane presude. Iz razmatranja iznesenih u točkama 84. do 112. ove presude slijedi da se Komisija nije mogla osloniti na te razloge kako bi pretpostavila da pristup dokumentima sastavljenima u okviru procjene učinka u načelu ozbiljno ugrožava njezine postupke odlučivanja koji su u tijeku u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 bez provođenja konkretnog i individualnog ispitivanja spornih dokumenata.

121 Kada je, s druge strane, riječ o razlozima – sažeto prikazanima u točki 119. ove presude – koji se specifično odnose na dva postupka odlučivanja koja su u tijeku, tim razlozima nije moguće, što je tvrdio i ClientEarth u prvostupanjskom postupku, dokazati konkretnu, stvarnu i razumno predvidljivu opasnost od toga da bi pristup spornim dokumentima ozbiljno ugrozio te postupke.

122 Kao prvo, okolnost da je zahtjev za otkrivanje spornih dokumenata podnesen u vrlo ranoj fazi zakonodavnog postupka, pod pretpostavkom da je dokazana, nije sama za sebe dovoljna za utvrđenje takve opasnosti (vidjeti po analogiji presudu od 17. listopada 2013., Vijeće/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, t. 60.).

123 Iako je u odgovorima na tužbe u prvostupanjskom postupku Komisija istaknula da ne može biti obvezana na javnu objavu izvješća o procjeni učinka u fazi prednacrta i njihovih eventualnih naknadnih izmjena, iz razmatranja iznesenih u točki 111. ove presude proizlazi da privremena priroda dokumenta sama za sebe također ne može ukazati na tu opasnost. Komisija nije detaljno utvrdila razloge zbog kojih bi – osobito s obzirom na točnu fazu u kojoj se nalazi predmetni postupak procjene učinka i imajući u vidu posebna pitanja koja je još valjalo raspraviti unutar te institucije u vrijeme donošenja spornih odluka – otkrivanje svakog od spornih dokumenata uzetog pojedinačno ozbiljno ugrozilo njezine postupke odlučivanja koji su tijeku.

124 U tom pogledu ne može se prihvatiti Komisijin argument prema kojem objava tih dokumenata prije dovršetka postupka procjene učinka određenim zainteresiranim strankama koje bi pokušale utjecati na njezin rad može dovesti do prevelike zastupljenosti i nerazmjernog utjecaja njihovih interesa i na taj način narušiti postupak odlučivanja spomenute institucije. Naime, na Komisiji je briga o tome da se izbjegne takva situacija, ali ne tako da se uskrati pristup navedenim dokumentima, nego da se uzmu u obzir svi postojeći interesi, uključujući i one osoba ili interesnih skupina koje nisu zatražile taj pristup. Također valja odbiti argument te institucije prema kojem nije u javnom interesu imati pristup različitim verzijama nacrta izvješća o procjeni učinka i njihovim naknadnim izmjenama jer bi takav pristup izazvao pomutnju među primateljima tih dokumenata. Naime, iako se ne može isključiti uzimanje u obzir te okolnosti, pod pretpostavkom da je dokazana, kako bi se odbacilo postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje predmetnog dokumenta, njome nije moguće dokazati opasnost od ozbiljnog ugrožavanja Komisijina postupka odlučivanja. Pitanje postoji li takav interes javnosti ne postavlja se s obzirom na to da spomenuta opasnost nije utvrđena.

125 Kao drugo, Komisija u spornim odlukama nije dokazala na koji način važnost pitanja obrađenih u spornim dokumentima i činjenica da se ona već dulje vrijeme razmatraju navodi na zaključak da bi otkrivanje tih dokumenata ozbiljno ugrozilo njezine postupke odlučivanja koji su u tijeku.

126 Kada je, kao treće, riječ o Komisijinim argumentima koji se temelje na osjetljivosti spomenutih pitanja i rasprava koje su u tijeku te na postojanju mogućih razlika u stajalištima država članica, ti argumenti nisu ničim potkrijepljeni i previše su apstraktni da bi se utvrdila opasnost od navedene ugroze, zbog čega ih nije moguće prihvatiti.

127 Što se, kao četvrto, tiče argumenata koji se temelje na potrebi da se rasprava sačuva od vanjskog utjecaja, treba ih odbiti s obzirom na ono što je navedeno u točkama 106. do 109. ove presude. Osim toga, Komisija nije objasnila na koji bi način takav utjecaj mogao, kako to ona tvrdi, ugroziti kvalitetu nadzora nad državama članicama.

128 Iz navedenog proizlazi da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 time što je odbila otkriti sporne dokumente na temelju te odredbe. Stoga valja poništiti sporne odluke, bez potrebe ispitivanja ostalih ClientEarthovih argumenata iznesenih u prilog tužbama za poništenje.

Troškovi

129 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, on odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Na temelju članka 140. stavka 1. spomenutog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

130 Budući da Komisija nije uspjela u ovom žalbenom postupku, da je ClientEarth zatražio da joj se naloži snošenje troškova i da je Sud prihvatio tužbu koju je to društvo podnijelo Općem sudu, Komisiji valja naložiti da, uz vlastite, snosi i ClientEarthove troškove u prvostupanjskom i žalbenom postupku.

131 Republika Finska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove u ovom žalbenom postupku.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

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

2. **Poništava se odluka Europske komisije od 1. travnja 2014. kojom se uskraćuje pristup izvješću o procjeni učinka u vezi s nacrtom obvezujućeg instrumenta kojim se određuje strategijski okvir za postupke inspekcije i nadzora na temelju rizika i u vezi sa zakonodavstvom Europske unije o okolišu kao i mišljenju odbora za procjenu učinka.**

3. **Poništava se odluka Europske komisije od 3. travnja 2014. kojom se uskraćuje pristup nacrtu izvješća o procjeni učinka u vezi s pristupom pravosuđu u pitanjima okoliša na razini država članica u području okolišne politike Unije i mišljenju odbora za procjenu učinka.**

4. **Nalaže se Europskoj komisiji da, uz vlastite troškove, snosi i troškove ClientEartha u prvostupanjskom i žalbenom postupku.**

5. **Republika Finska i Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove u žalbenom postupku.**

Potpisi