Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 września 2018 r.*

Odwołanie – Dostęp do dokumentów instytucji Unii Europejskiej – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 – Sprawozdanie z oceny skutków, projekt sprawozdania z oceny skutków oraz opinia rady ds. oceny skutków – Wnioski prawodawcze w dziedzinie ochrony środowiska – Odmowa dostępu – Ujawnienie żądanych dokumentów w trakcie postępowania – Zachowanie interesu prawnego – Wyjątek dotyczący ochrony toczącego się procesu podejmowania decyzji przez jedną z instytucji Unii – Ogólne domniemanie

W sprawie C-57/16 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 30 stycznia 2016 r.,

**ClientEarth**, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo), reprezentowana przez O.W. Brouwera, J. Wolfhagena oraz F. Heringę, advocaten,

strona wnosząca odwołanie,

popierana przez:

**Republikę Finlandii**, reprezentowaną przez H. Leppo oraz J. Heliskoskiego, działających w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Szwecji**, reprezentowane przez A. Falk, Ch. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren, działające w charakterze pełnomocników,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

w której drugą stroną postępowania jest:

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez F. Clotuche-Duvieusart oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano (sprawozdawca), wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas i J. Malenovský, prezesi izb, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

* Język postępowania: angielski.

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 lipca 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Poprzez swe odwołanie ClientEarth żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 listopada 2015 r., ClientEarth/Komisja (T-424/14 i T-425/14, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2015:848), w którym Sąd oddalił jej skargę o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Komisji Europejskiej z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie odmowy udzielenia dostępu do sprawozdania z oceny skutków dotyczącego projektu wiążącego instrumentu określającego strategiczne ramy procedur kontroli i nadzoru opartych na ryzyku i odnoszących się do przepisów Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska oraz w sprawie odmowy udzielenia dostępu do opinii rady ds. oceny skutków, i po drugie, decyzji Komisji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie odmowy udzielenia dostępu do projektu sprawozdania z oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie państw członkowskich w zakresie polityki Unii w dziedzinie środowiska oraz w sprawie odmowy udzielenia dostępu do opinii rady ds. oceny skutków (zwanych dalej łącznie „spornymi decyzjami").

### Ramy prawne

2 Motywy 1, 2 i 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43) brzmią następująco:

„(1) W art. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję przejrzystości, głosząc, że traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe i możliwie najbliżej obywatela.

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

[…]

(6) Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje działają w charakterze prawodawcy […], przy jednoczesnym zachowaniu przez instytucje skuteczności procesu podejmowania decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnym możliwym zakresie".

3 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji […] w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów,

[…]".

4 Artykuł 4 owego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki", stanowi w ust. 3 akapit pierwszy oraz w ust. 6, co następuje:

„3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione".

5 Artykuł 12 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Dostęp bezpośredni w formie elektronicznej lub poprzez rejestr", w ust. 2 stanowi:

„[…] [D]okumenty ustawodawcze, tj. dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla lub w państwach członkowskich, będą dostępne bezpośrednio zgodnie z art. 4 i 9".

6 Motywy 2 i 15 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty Europejskiej (Dz.U. 2006, L 264, s. 13) mają następujące brzmienie:

„(2) Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego podkreśla znaczenie zapewnienia odpowiednich informacji dotyczących środowiska i skutecznych możliwości udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji mających znaczenie dla środowiska, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość podejmowania decyzji i przyczyniając się do podnoszenia świadomości społecznej oraz wsparcia dla podejmowanych decyzji […].

[…]

(15) W przypadku gdy rozporządzenie WE nr 1049/2001 przewiduje wyjątki, powinny one mieć zastosowanie, z zastrzeżeniem bardziej szczegółowych przepisów niniejszego rozporządzenia dotyczących wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska. Podstawy odmowy dostępu do informacji dotyczących środowiska powinny podlegać wykładni zawężającej, biorąc pod uwagę interes publiczny, któremu służy ujawnienie, oraz to, czy wnioskowane informacje mają związek z emisjami do środowiska […]".

7 W art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1367/2006 pojęcie „informacji dotyczącej środowiska” zostało zdefiniowane w ten sposób, że oznacza ono:

„[…] informację w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub w innej formie materialnej, dotyczącą:

[…]

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

[…]

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

[…]”.

8 Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zastosowanie rozporządzenia [nr 1049/2001]”:

„Rozporządzenie [nr 1049/2001] ma zastosowanie do wszelkich złożonych przez wnioskodawcę wniosków o uzyskanie dostępu do informacji dotyczących środowiska, będących w posiadaniu instytucji lub organów Wspólnoty […]”.

9 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, zatytułowany „Zastosowanie wyjątków dotyczących wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska”, ma następujące brzmienie:

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

## Okoliczności powstania sporu

10 Z zaskarżonego wyroku wynika, że w dniu 20 stycznia 2014 r. ClientEarth, będąca organizacją non-profit, której celem jest ochrona środowiska, skierowała do Komisji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 dwa wnioski o udzielenie dostępu do będących w posiadaniu tej instytucji dokumentów. Pierwszy z tych wniosków dotyczył projektu sprawozdania z oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie państw członkowskich w zakresie polityki Unii w dziedzinie środowiska oraz opinii rady ds. oceny skutków wydanej w przedmiocie tego projektu (zwanych dalej „dokumentami w przedmiocie oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”). Drugi z tych wniosków dotyczył sprawozdania z oceny skutków dotyczącego projektu wiążącego instrumentu określającego strategiczne ramy procedur kontroli i nadzoru opartych na ryzyku i odnoszących się do przepisów Unii w dziedzinie środowiska oraz wydanej w przedmiocie tego sprawozdania opinii rady ds. oceny skutków (zwanych dalej „dokumentami w przedmiocie skutków kontroli i nadzoru w dziedzinie środowiska” i, łącznie z ww. dokumentami w przedmiocie oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, „spornymi dokumentami”).

11 Pismami z dnia 13 i 17 lutego 2014 r. Komisja oddaliła te dwa wnioski w oparciu o art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

12 W dniu 4 marca 2014 r. organizacja ClientEarth złożyła do Komisji, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, dwa wnioski potwierdzające. Komisja w drodze spornych decyzji potwierdziła odmowę udzielenia dostępu do spornych dokumentów.

13 W decyzjach tych podniosła ona przede wszystkim, że dokumenty te odnoszą się do będącej w toku oceny skutków, dokonywanej w celu przyjęcia wniosków prawodawczych dotyczących, po pierwsze, kontroli i nadzoru w dziedzinie środowiska, i po drugie, dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tej dziedzinie. Komisja wyjaśniła w tym względzie, że oceny te były przeprowadzane celem ułatwienia przygotowania wniosków prawodawczych i że treść tych ocen była pomocna przy dokonywaniu, przy formułowaniu takich wniosków, wyborów o strategicznym znaczeniu. Tak więc instytucja ta stanęła na stanowisku, że ujawnienie na tym etapie spornych dokumentów stanowiłoby poważne naruszenie trwających procesów podejmowania przez nią decyzji. Ujawnienie to wpłynęłoby na przysługujący Komisji zakres swobody decyzyjnej, ograniczyłoby jej zdolność do znalezienia kompromisu i mogłoby stanowić katalizator dla wewnętrznych nacisków mogących zaszkodzić trudnym procesom decyzyjnym, w trakcie trwania których powinna panować atmosfera zaufania. Komisja powołała się w tym względzie na postanowienia art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE.

14 W odniesieniu w szczególności do dokumentów w przedmiocie oceny skutków odnośnie do kontroli i nadzoru w dziedzinie ochrony środowiska Komisja podkreśliła, po pierwsze, okoliczność polegającą na tym, że owe kontrole i nadzór stanowiły kluczowy element realizacji polityk publicznych, w której to dziedzinie instytucje starają się od 2001 r. przyciągnąć uwagę i promować działanie na szczeblu Unii, oraz po drugie, konieczność chronienia takiej dyskusji przed czynnikami związanymi z wpływem zewnętrznym, ponieważ taki wpływ naruszyłby jakość kontroli nad państwami członkowskimi.

15 Jeśli chodzi o dokumenty w przedmiocie oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości, Komisja położyła nacisk na delikatny charakter tej kwestii, na możliwe różnice zdań między państwami członkowskimi oraz na fakt, że od momentu złożenia przez nią wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2003 r. w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [COM(2003) 624 wersja ostateczna] (Dz.U. 2004, C 96, s. 22) upłynęło dziesięć lat.

16 Ponadto Komisja dodała, że różnego rodzaju dokumenty dotyczące tych dwóch rozpatrywanych ocen skutków były już dostępne w Internecie i że wszystkie pozostałe dokumenty dotyczące wspomnianych ocen miały zostać opublikowane w chwili przyjęcia wniosków prawodawczych przez kolegium komisarzy.

17 Na tej podstawie Komisja doszła do wniosku, że należy odmówić dostępu do spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, iż procesy decyzyjne, do których się odnosiły te dokumenty, znajdowały się jeszcze na bardzo wczesnym i podatnym na naciski etapie.

18 W drugiej kolejności Komisja uznała, że za ujawnieniem spornych dokumentów nie przemawiał żaden nadrzędny interes publiczny. W tym względzie instytucja ta w istocie zauważyła z jednej strony, że wprawdzie cel polegający na zachowaniu, ochronie i poprawie jakości środowiska i, co za tym idzie, zdrowia ludzkiego mógł zostać osiągnięty dzięki niedyskryminacyjnemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości, jednakże w swym przekonaniu nie była ona jednak w stanie określić, w jaki sposób ujawnienie tych dokumentów na tym etapie pomogłoby osobom mieszkającym w Unii wpływać pośrednio na środowisko, w którym żyją. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest już bowiem możliwy przed sądami krajowymi, zaś omawiane procesy podejmowania decyzji zmierzają jedynie do ułatwienia tego dostępu. Ponadto Komisja przypomniała, że w 2013 r. została przeprowadzona konsultacja społeczna, podczas której zainteresowane strony – w tym przedstawiciele społeczeństwa

obywatelskiego – mogły uczestniczyć w określaniu ogólnego zarysu propozycji. Z drugiej strony podanie spornych dokumentów do wiadomości na tym etapie naruszyłoby procesy podejmowania decyzji przez Komisję oraz wpłynęłoby negatywnie na możliwość osiągnięcia możliwie najlepszego kompromisu. Interes publiczny byłby lepiej chroniony, gdyby te procesy mogły być kontynuowane bez żadnych nacisków zewnętrznych.

19 W trzeciej kolejności Komisja wykluczyła możliwość przyznania częściowego dostępu do dokumentów na podstawie art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ owe dokumenty były w całości objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

**Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok**

20 Skargami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 11 czerwca 2014 r. organizacja ClientEarth wniosła dwie skargi zmierzające do stwierdzenia nieważności, odpowiednio, wspomnianych w pkt 1 niniejszego wyroku decyzji z dnia 1 kwietnia 2014 r. (sprawa T-425/14) oraz decyzji z dnia 3 kwietnia 2014 r. (sprawa T-424/14). Wniosła ona ponadto o obciążenie Komisji kosztami postępowania. Postanowieniem prezesa drugiej izby Sądu z dnia 27 kwietnia 2015 r. sprawy te zostały połączone do celów procedury ustnej i wydania wyroku.

21 W ramach tych skarg organizacja ClientEarth podniosła tylko jeden zarzut, dzielący się w istocie na dwie części. Na poparcie pierwszej części tego zarzutu, opartej na naruszeniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, podniosła ona trzy argumenty, dotyczące, po pierwsze, braku możliwości zastosowania tego przepisu, po drugie, braku możliwości poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji, i po trzecie, istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornych dokumentów. Organizacja ClientEarth na rozprawie przed Sądem wyraźnie zrezygnowała z podnoszenia pierwszego zarzutu, co zostało odnotowane w protokole z tej rozprawy. W drugiej części tego zarzutu organizacja ClientEarth podniosła, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia.

22 Sąd w pierwszej kolejności przeanalizował tę część zarzutu i oddalił ją.

23 W odniesieniu do pierwszej części tego zarzutu Sąd, po stwierdzeniu w pierwszej kolejności, że Komisja nie przeprowadziła konkretnej i indywidualnej analizy spornych dokumentów, sprawdził jednak, czy instytucja ta mogła odmówić udzielenia do nich dostępu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, opierając się na ogólnym domniemaniu, zgodnie z którym ujawnienie tego rodzaju dokumentów co do zasady stanowi poważnie naruszenie trwającego procesu podejmowania decyzji w rozumieniu tego przepisu.

24 W tym względzie Sąd najpierw w pkt 68–75 zaskarżonego wyroku stwierdził, że sporne dokumenty, ze względu na to, iż wpisują się one w proces przygotowania dwóch ocen skutków, należą do tej samej kategorii dokumentów.

25 Następnie w pkt 76–84 tego wyroku Sąd przeanalizował reguły dotyczące przygotowywania i opracowywania przez Komisję propozycji politycznych, wynikające w szczególności z art. 17 ust. 1–3 TUE. Na podstawie tej analizy doszedł on do wniosku, że reguły te nakładają na tę instytucję podczas opracowywania tych propozycji obowiązek działania w sposób w pełni niezależny i czuwania nad tym, by jej propozycje wpisywały się wyłącznie w interes ogólny. Tak więc instytucji tej należało odpowiednio umożliwić działanie w ten właśnie sposób.

26 W pkt 94–96 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że po etapie zorganizowanej przez Komisję, w ramach sporządzenia oceny skutków, społecznej konsultacji mającej na celu zebranie opinii zainteresowanych stron instytucja ta powinna móc dysponować niezależną przestrzenią do namysłu, wolną chwilowo od wszelkich wpływów i nacisków zewnętrznych, tak aby – na podstawie tych informacji, w pełni

niezależnie, w interesie ogólnym – być w stanie podjąć decyzję w sprawie inicjatyw politycznych, które ma ewentualnie zaproponować. Należy bowiem chronić przysługujące Komisji prawo inicjatywy przed wszelkim wpływem wywieranym przez podmioty mające interes publiczny lub prywatny, które starałyby się zmusić tę instytucję, poza zorganizowanymi konsultacjami, do przyjęcia wniosku prawodawczego, do jego zmiany lub do zrezygnowania zeń, co wydłużyłoby, a nawet skomplikowałoby dyskusję w ramach tej instytucji. Sprawozdania z oceny skutków zawierają zaś porównanie różnego rodzaju rozważanych przez Komisję opcji politycznych. Tak więc zdaniem Sądu ujawnienie tych sprawozdań z oceny skutków, nawet na etapie ich projektów, jak również ujawnienie sformułowanych w ich przedmiocie przez radę ds. oceny skutków opinii wiązałoby się ze zwiększonym prawdopodobieństwem tego, iż podmioty trzecie będą próbować wywierać „w precyzyjny sposób" wpływ na dokonywane przez tę instytucję wybory polityczne. W szczególności istniało zdaniem Sądu ryzyko, że podmioty, które uczestniczyły już w konsultacjach – twierdząc, iż nie uwzględniono należycie ich stanowisk – przedstawią Komisji nowe uwagi odnośnie do możliwych do przyjęcia przez tę instytucję opcji i hipotez czy też dotyczące ich nowe negatywne oceny.

27 W tych okolicznościach Sąd w pkt 97 zaskarżonego wyroku uznał, że dla celów stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja może domniemywać, nie dokonując konkretnej i indywidualnej oceny każdego z dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków, że w zasadzie ujawnienie ich poważnie narusza proces podejmowania przez nią decyzji w zakresie opracowania propozycji politycznej.

28 Po trzecie, w pkt 98 i 99 tego wyroku Sąd wyjaśnił, że to ogólne domniemanie może być stosowane dopóty, dopóki Komisja nie podejmie decyzji co do ewentualnej propozycji politycznej, to znaczy dopóki instytucja ta nie zadecyduje o przyjęciu zamierzonej inicjatywy lub jej zarzuceniu.

29 Po czwarte, Sąd w pkt 100–106 zaskarżonego wyroku wskazał, że to ogólne domniemanie ma zastosowanie bez względu na to, czy rozważana propozycja ma charakter prawodawczy czy też inny.

30 Po piąte, Sąd w pkt 107–110 tego wyroku uznał, że art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 nie stoi na przeszkodzie przyjęciu tego ogólnego domniemania.

31 W odniesieniu w szczególności do spornych dokumentów Sąd w pkt 116–124 zaskarżonego wyroku stwierdził, że są one objęte tym ogólnym domniemaniem i że organizacja ClientEarth nie wskazała żadnego argumentu pozwalającego na obalenie tego domniemania.

32 Wreszcie, w pkt 133–163 tego wyroku Sąd uznał, że ani jeden z podnoszonych przez ClientEarth argumentów nie może zakwestionować dokonanej przez Komisję oceny, zgodnie z którą nie istniał żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie spornych dokumentów.

33 W związku z tym Sąd oddalił część pierwszą jedynego zarzutu skargi o stwierdzenie nieważności i, co za tym idzie, odrzucił tę skargę w całości.

## Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

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

35 Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania jako bezzasadnego i obciążenie ClientEarth kosztami postępowania.

36 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 12 lipca 2016 r. Republika Finlandii oraz Królestwo Szwecji zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania ClientEarth. Państwa te wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku. Królestwo Szwecji wnosi również o obciążenie Komisji kosztami poniesionymi przez nie w ramach postępowania odwoławczego.

## W przedmiocie odwołania

### *W przedmiocie zachowania interesu prawnego*

37 Na rozprawie w dniu 3 lipca 2017 r. organizacja ClientEarth wskazała na fakt opublikowania w Internecie z datą 28 czerwca 2017 r. wersji ostatecznej będącego dokumentem roboczym sprawozdania z oceny skutków odnoszącego do wniosku prawodawczego Komisji w przedmiocie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego [SWD(2017) 255 final], co zostało potwierdzone przez tę instytucję. W świetle wyjaśnień przedstawionych przez tę instytucję należy uznać, że ta publikacja była skutkiem przyjęcia przez tę instytucję w dniu 28 kwietnia 2017 r. obwieszczenia w przedmiocie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska [C(2017) 2616 final].

38 Pismem z dnia 2 lutego 2018 r. Komisja poinformowała Trybunał, że w dniu 29 stycznia 2018 r. przekazała ona organizacji ClientEarth dokumenty w przedmiocie oceny skutków odnośnie do kontroli i nadzoru w dziedzinie ochrony środowiska. Zdaniem Komisji przekazanie to nastąpiło wskutek przyjęcia przez tę instytucję w dniu 18 stycznia 2018 r. komunikatu w przedmiocie działań służących poprawie przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem [COM(2018) 10 final], a także decyzji ustanawiającej grupę ekspertów Komisji (forum ds. przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem) [C(2018) 10 final]. Komisja podniosła, że wskutek tego przekazania organizacja ClientEarth uzyskała dostęp do wszystkich spornych dokumentów, na której to podstawie Trybunał może stwierdzić, zgodnie z art. 149 swego regulaminu postępowania, że postępowanie w sprawie niniejszego postępowania należy umorzyć.

39 W uwagach przedstawionych Trybunałowi w dniu 20 lutego 2018 r. organizacja ClientEarth sprzeciwiła się umorzeniu niniejszego postępowania.

40 W tym względzie organizacja ClientEarth wskazała przede wszystkim, że wbrew temu, co wskazała Komisja, miała ona dostęp jedynie do trzech z czterech spornych dokumentów, nie zaś do wszystkich z nich. Nie podano jej bowiem do wiadomości opinii rady ds. oceny skutków wydanej w przedmiocie projektu sprawozdania z oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. W drugiej kolejności organizacja ClientEarth twierdziła, że zachowała ona w każdym razie interes w uzyskaniu uchylenia zaskarżonego wyroku i stwierdzenia nieważności spornych decyzji, po pierwsze, ze względu na to, aby uniknąć ich ponownej niezgodności z prawem na przyszłość, i po drugie, ze względu na to, iż Komisja nie cofnęła formalnie tych decyzji.

41 Pismem z dnia 16 marca 2018 r. Komisja poinformowała Trybunał o przekazaniu w tym dniu organizacji ClientEarth pocztą opinii rady ds. oceny skutków wydanej w przedmiocie projektu sprawozdania z oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z dnia 21 maja 2014 r.

42 Organizacja ClientEarth przedstawiła swoje uwagi w tej kwestii w dniu 27 marca 2018 r.

43 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga czy też, w odpowiednim przypadku, odwołanie powinny w efekcie być w stanie doprowadzić do poprawy sytuacji strony wnoszącej ten środek prawny

(zob. podobnie wyroki: z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 27 czerwca 2013 r., Xeda International i Pace International/Komisja, C-149/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:433, pkt 31).

44 W niniejszym przypadku niekwestionowane jest to, że w momencie wniesienia skargi do Sądu organizacja ClientEarth miała interes prawny w żądaniu stwierdzenia nieważności.

45 Ponadto, pomimo publikacji w Internecie czy też podania do wiadomości organizacji ClientEarth w trakcie niniejszego postępowania odwoławczego różnego rodzaju dokumentów wskazanych w pkt 37, 38 i 41 niniejszego wyroku, należy w pierwszej kolejności podnieść, że Komisja nie cofnęła spornych decyzji, efektem czego spór zachował swój przedmiot (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 48, 49.

46 W drugiej kolejności, jak podkreśliła w niniejszym przypadku organizacja ClientEarth, w istocie usiłowała ona uzyskać dostęp do spornych dokumentów po to, aby w szczególności podnieść swój punkt widzenia w trwających procesach podejmowania decyzji przez Komisję oraz aby zapoczątkować dyskusję w przedmiocie zaplanowanych przez tę instytucję działań jeszcze przed podjęciem przez nią decyzji co do zamierzonych inicjatyw, czy to o złożeniu wniosku prawodawczego, czy to o zarzuceniu danej inicjatywy.

47 W świetle zaś rozważań przedstawionych w pkt 37 niniejszego wyroku oraz wyjaśnień przedstawionych przez Komisję na rozprawie przed Trybunałem należy uznać, że ujawnienie sprawozdania w sprawie oceny skutków oraz opinii rady ds. oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska jest efektem podjętej przez Komisję decyzji o nieskładaniu wniosku prawodawczego w tym względzie i o wydaniu komunikatu. W zakresie dotyczącym przekazania organizacji ClientEarth dokumentów w przedmiocie oceny skutków odnośnie do kontroli i nadzoru w dziedzinie ochrony środowiska z pkt 38 niniejszego wyroku wynika, że doszło do niego w efekcie wydania przez Komisję komunikatu w przedmiocie działań służących poprawie przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem, a także – decyzji ustanawiającej nową grupę ekspertów w tej dziedzinie. Wydaje się więc, że do ujawnienia tych różnego rodzaju dokumentów doszło dopiero po podjęciu przez Komisję decyzji w przedmiocie tych zamierzonych przez nią inicjatyw. W tych okolicznościach nie wydaje się więc, aby ujawnienie to umożliwiło całkowitą realizację celów, które chciała osiągnąć organizacja ClientEarth, składając swe wnioski o udzielenie dostępu.

48 W trzeciej kolejności z orzecznictwa Trybunału wynika, że skarżący czy też wnoszący odwołanie może zachować interes w żądaniu stwierdzenia nieważności danego aktu i, odpowiednio, uchylenia wyroku Sądu oddalającego skierowaną przeciwko temu aktowi skargę w celu spowodowania, by podmiot, który wydał zaskarżony akt, wprowadził w przyszłości odpowiednie zmiany i w ten sposób zapobiegł powtórzeniu się niezgodności z prawem, którą ten zaskarżony akt ma być obarczony (zob. podobnie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo). Zachowanie tego interesu wiąże się z możliwością ponownego dojścia do tej niezgodności w przyszłości, niezależnie od okoliczności stanu faktycznego danej sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 52).

49 W niniejszym przypadku organizacja ClientEarth zarzuca zaś Sądowi w szczególności uznanie, że Komisja miała prawo odmówić przyznania dostępu do spornych dokumentów, opierając się na ogólnym domniemaniu, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków poważnie naruszało proces podejmowania przez nią decyzji w zakresie opracowania propozycji politycznej w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Jedna z podnoszonych przez organizację ClientEarth niezgodności z prawem polega więc w istocie na zastosowaniu tego domniemania.

50 Jak twierdzi ClientEarth, do tej niezgodności z prawem może dojść ponownie w przyszłości, niezależnie od szczególnych okoliczności faktycznych leżących u podstaw niniejszej sprawy.

51 W tym względzie należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, gdy instytucja Unii zdecyduje się odmówić, na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona co do zasady zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego takim wyjątkiem. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał przyznał, że w pewnych przypadkach instytucja ta może jednak oprzeć się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków dotyczących ujawnienia dokumentów o tym samym charakterze (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Takie domniemania są bowiem przyjmowane w celu umożliwienia danej instytucji Unii uznania, że ujawnienie danych kategorii dokumentów narusza co do zasady chroniony powoływanym wyjątkiem interes poprzez oparcie się na tego rodzaju ogólnych podstawach, bez konieczności badania indywidualnie i konkretnie każdego dokumentu, którego dotyczy wniosek o udzielenie dostępu (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 73; z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Tak więc potwierdzone przez Sąd w niniejszej sprawie ogólne domniemanie może zostać ponownie przyjęte przez Komisję w przyszłości w odniesieniu do nowych wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach trwającego przygotowania oceny skutków, czemu instytucja ta ostatecznie nie zaprzeczyła.

54 Organizacja ClientEarth jest ponadto szczególnie narażona na przyjmowanie wobec niej takich domniemań w przyszłości. Z pkt 1 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że ClientEarth jest organizacją non-profit, której celem jest ochrona środowiska. W tym względzie organizacja ClientEarth podnosi w istocie, a Komisja jej nie zaprzeczyła, że jedno z realizowanych przez nią zadań polega na działaniu na rzecz zwiększonej przejrzystości i prawowitości unijnego procesu prawodawczego, a zatem jest prawdopodobne, że w przyszłości zwróci się ona ponownie o udzielenie jej dostępu do dokumentów analogicznych do tych spornych, a Komisja na podstawie tego ogólnego domniemania oddali taki wniosek. W celu zakwestionowania tego samego domniemania organizacja ClientEarth będzie więc musiała ponownie skierować skargę o stwierdzenie nieważności.

55 Tak więc z punktu widzenia ClientEarth kwestia zgodności z prawem rozpatrywanego w niniejszej sprawie domniemania okazuje się zatem istotna w perspektywie przyszłych wniosków o udzielenie dostępu do takich dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 59).

56 W takich okolicznościach należy uznać, że organizacja ClientEarth zachowała swój interes prawny. Uznanie istnienia takiego interesu jest więc, biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo ponownego wystąpienia zarzucanej niezgodności z prawem oraz ww. okoliczności szczególne, uzasadnione względami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.

57 Postępowanie w przedmiocie niniejszego odwołania nie zostaje więc umorzone.

***W przedmiocie zarzutu pierwszego***

58 Pierwszy zarzut odwołania został oparty na naruszeniu prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, potwierdzając w pkt 55–127 zaskarżonego wyroku istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków, takich jak sporne dokumenty, uważa się co do zasady za poważne naruszenie trwającego procesu podejmowania przez Komisję decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, które to domniemanie ma zastosowanie dopóty, dopóki instytucja ta nie podejmie decyzji w przedmiocie przedstawienia ewentualnego wniosku. Zarzut ten dzieli się na pięć części, z których cztery zostały poniesione tytułem głównym, a część piąta zarzutu została podniesiona tytułem ewentualnym. W pierwszej kolejności należy przeanalizować cztery pierwsze części zarzutu.

*Argumentacja stron*

59 W części pierwszej zarzutu pierwszego organizacja ClientEarth, wspierana przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, podnosi, że potwierdzając istnienie tego ogólnego domniemania, Sąd dopuścił się błędnego zastosowania orzecznictwa Trybunału.

60 Choć bowiem Trybunał dopuścił już istnienie ogólnych domniemań poufności obejmujących różnego rodzaju dokumenty, z orzecznictwa tego wynika, że te domniemania podlegają ścisłej wykładni i ścisłemu stosowaniu. Po drugie, sprawy, w których Trybunał potwierdził istnienie tych domniemań, miały inne cechy charakterystyczne, z których żadna w niniejszym przypadku nie występuje.

61 W szczególności wszystkie tamte sprawy dotyczyły zestawu dokumentów jasno określonych poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do postępowania administracyjnego lub sądowego w toku, która to sytuacja nie zachodzi w niniejszym przypadku.

62 Ponadto w większości tamtych spraw rozpatrywane w nich dokumenty stanowiły przedmiot szczególnej regulacji ograniczającej w pewien sposób dostęp do nich. W niniejszym przypadku istniała zaś szczególna regulacja mająca zastosowanie do spornych dokumentów zawierających informacje dotyczące środowiska; są to mianowicie Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zawarta w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus („konwencja z Aarhus”) i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1), oraz rozporządzenie nr 1367/2006. Ta regulacja ma jednak na celu rozszerzenie prawa dostępu do tych dokumentów.

63 Komisja kwestionuje te argumenty, gdyż jej zdaniem organizacja ClientEarth interpretuje z orzecznictwa Trybunału reguły, których orzecznictwo to nie ustanawia. Jej zdaniem z orzecznictwa tego wynika bowiem, że aby móc przyjąć ogólne domniemanie poufności, konieczne jest, po pierwsze, aby dokumenty, o dostęp do których się wnosi, należały do tej samej kategorii dokumentów lub miały ten sam charakter, oraz po drugie, aby prawdopodobne było to, iż udzielenie dostępu do tych dokumentów naruszy prawidłowy przebieg i cele postępowań, których dotyczą te dokumenty.

64 W drugiej części zarzutu pierwszego organizacja ClientEarth, wspierana przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, podnosi, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, uznając w pkt 55–99 zaskarżonego wyroku, iż na podstawie art. 17 ust. 1–3 TUE można potwierdzić istnienie ogólnego domniemania poufności w odniesieniu do dokumentów sporządzonych w ramach oceny skutków. Twierdzi ona, po pierwsze, że Sąd pomylił pojęcia poufności i niezależności. To nie przejrzystość bowiem, tylko jej brak może naruszyć niezależność Komisji. Przejrzystość zaś, przeciwnie, wzmacniałaby tę niezależność, dając Komisji możliwość skuteczniejszego odpierania ewentualnych zewnętrznych nacisków. Z drugiej strony

art. 17 TUE nie może stanowić ogólnej podstawy umożliwiającej Komisji odmowę dostępu do dokumentów instytucji bez naruszania zasady ścisłej wykładni wyjątków od prawa dostępu do takich dokumentów.

65 Komisja odpiera, że Sąd prawidłowo przeanalizował reguły rządzące jej procesem decyzyjnym, a w szczególności reguły ustanowione w art. 17 ust. 1–3 TUE, zgodnie z którym to przepisem, gdy Komisja przygotowuje i opracowuje propozycje polityczne, powinna ona działać w sposób w pełni niezależny i w interesie ogólnym. Wbrew temu, co twierdzi organizacja ClientEarth, reguły te nie przewidują prowadzenia przez Komisję w tych ramach stałego dialogu z zainteresowanymi stronami. Jak zaś przyznał Sąd w pkt 79–84 i 96 zaskarżonego wyroku, w praktyce Komisja, gdyby była stale zaangażowana w prowadzenie takich dialogów, nie miałaby przestrzeni dla prowadzenia niezależnych rozważań i możliwości całkowicie niezależnego wykonywania przysługującego jej uprawnienia do inicjatywy [prawodawczej]. Nie można by było zachować istoty tego uprawnienia w sytuacji, gdyby zainteresowane strony usiłowały, poza zorganizowanymi przez tę instytucję konsultacjami społecznymi, zobowiązać ją do przyjęcia inicjatywy, jej zmiany bądź też rezygnacji z niej. Reasumując, interes publiczny związany ze zrozumieniem procesu podejmowania decyzji przez Komisję powinien zostać uwzględniony w przypadku zarówno złożenia wniosku prawodawczego, jak i zarzucenia zamierzonej inicjatywy, gdyż zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku wersja ostateczna wszystkich spornych dokumentów bądź też części z nich będzie dostępna w oparciu o przyjęte przez Komisję w dniu 15 stycznia 2009 r. wytyczne dotyczące oceny skutków (zwane dalej „wytycznymi z 2009 r.”).

66 W części trzeciej swego pierwszego zarzutu pierwszego organizacja ClientEarth, popierana przez Królestwo Szwecji, twierdzi, że Sąd naruszył prawo, uznając istnienie obejmującego sporne dokumenty ogólnego domniemania poufności bez zweryfikowania, w szczególności w pkt 96 zaskarżonego wyroku, prawdopodobieństwa tego, iż ujawnienie tego rodzaju dokumentów narusza w sposób szczególny, konkretny i rzeczywisty interes chroniony przez art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Potwierdzenie istnienia takiego domniemania wiąże się bowiem z uprzednim wykazaniem istnienia prawdopodobieństwa takiego naruszenia.

67 Komisja twierdzi zaś, że Sąd w tym pkt 96 wyjaśnił, na czym polega wiążące się z takim ujawnieniem obiektywne, rzeczywiste i szczególne ryzyko dla trwającego procesu podejmowania przez nią decyzji. Ponadto sama organizacja ClientEarth przedstawiła dowód autentyczności nacisków zewnętrznych, którym mogłaby zostać poddana Komisja w przypadku takiego ujawnienia, oświadczając, że złożony przez nią wniosek o udzielenie dostępu miał na celu umożliwienie jej uczestnictwa w takich procesach.

68 W części czwartej zarzutu pierwszego organizacja ClientEarth, wspierana przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, twierdzi, że Sąd w pkt 100–106 zaskarżonego wyroku dopuścił się naruszenia prawa, nie uwzględniając faktu, iż sporne dokumenty wpisują się w kontekst legislacyjny i są nierozerwalnie związane z decyzją o kontynuowaniu procesu prawodawczego bądź rezygnacji zeń.

69 Z jednej strony bowiem przy opracowywaniu oceny skutków Komisja uczestniczy w procesie prawodawczym, a sporządzone w tych ramach dokumenty stanowią podstawę ewentualnych aktów prawodawczych. Dokumenty te należy uznać za „ustawodawcze” w rozumieniu art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, efektem czego należy je uznać za objęte zwiększoną przejrzystością. Z drugiej strony orzecznictwo Trybunału nie może stanowić podstawy uzasadniającej istnienie ogólnego domniemania poufności obejmującego tego rodzaju dokumenty.

70 Komisja, po pierwsze, odpowiada, że procedura prawodawcza rozpoczyna się dopiero wraz ze złożeniem wniosku prawodawczego. Potwierdzone przez Sąd ogólne domniemanie znajduje zaś zastosowanie jedynie do chwili podjęcia przez Komisję decyzji w przedmiocie ewentualnego wydania takiego wniosku, czyli momentu, w którym nie istnieje jeszcze żaden dokument prawodawczy. Komisja

dodaje, że obywatele mają możliwość zapoznania się z podstawami działań prawodawczych Unii od momentu rozpoczęcia procedury prawodawczej zapoczątkowanej przedstawieniem wniosku prawodawczego, gdyż to w tym właśnie momencie sporne dokumenty zostaną opublikowane.

71 Po drugie, jak stwierdził Sąd w pkt 105 zaskarżonego wyroku, nawet przy założeniu, że sporne dokumenty należy uznać za „ustawodawcze" w rozumieniu art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, przepis ten stosuje się jednak z zastrzeżeniem art. 4 i 9 tego rozporządzenia i, co za tym idzie, z zastrzeżeniem możliwości przyznania istnienia obejmującego te dokumenty ogólnego domniemania.

72 Po trzecie, Trybunał w swym orzecznictwie nie wykluczył możliwości uznania istnienia takiego domniemania w kontekście prawodawczym.

*Ocena Trybunału*

*– Uwagi wstępne*

73 Należy przypomnieć, że rozporządzenie 1049/2001, zgodnie z jego motywem 1, uwzględnia wyrażoną w art. 1 akapit drugi TUE wolę, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34).

74 Ten mający podstawowe znaczenie dla unijnego prawa cel został odzwierciedlony z jednej strony w art. 15 ust. 1 TFUE, który przewiduje w szczególności, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości, zasady potwierdzonej również w art. 10 ust. 3 TUE i w art. 298 ust. 1 TFUE, a z drugiej strony przez potwierdzenie prawa dostępu do dokumentów w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 52).

75 Z motywu 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że ta przejrzystość przyczynia się do zwiększenia prawowitości i skuteczności działań instytucji unijnych, a także przypisania tym instytucjom w ramach systemu demokratycznego większej odpowiedzialności przed obywatelami Unii. Pozwalając na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się ona między innymi do wzrostu zaufania tych obywateli (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 45, 59).

76 Dlatego zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 akt ten ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

77 Jednocześnie z art. 4 tego rozporządzenia wynika, że ustanawia ono system wyjątków w tym względzie oraz że prawo dostępu do dokumentów jest mimo wszystko poddane pewnym ograniczeniom ze względów na interes publiczny lub prywatny (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 57). Należy do nich ten ustanowiony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, który stanowi w szczególności, że dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję Unii do celów wewnętrznych, odnoszącego się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze wydana przez instytucję, może nie zostać udzielony, jeśli ujawnienie tego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję – chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

78 Wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać zawężającej wykładni i ścisłemu stosowaniu (wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Jak zostało to przypomniane w pkt 51 niniejszego wyroku, w sytuacji gdy instytucja Unii w oparciu o jeden z tych wyjątków postanawia odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego podanie do wiadomości się wnosi, w pewnych przypadkach jest dopuszczalne, aby oparła się ona w tym względzie na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów.

80 Jak wynika z wspomnianego w tym pkt 51 orzecznictwa, potwierdzenie istnienia ogólnego domniemania obejmującego nową kategorię dokumentów wiąże się jednak z uprzednim wykazaniem tego, że ujawnienie rodzaju dokumentów należących do tej kategorii mogłoby w rozsądnie przewidywalny sposób stanowić rzeczywiste zagrożenie dla chronionego danym wyjątkiem interesu. Ponadto, ze względu na to, że te ogólne domniemania stanowią wyjątek od obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania przez daną instytucję Unii każdego dokumentu objętego wnioskiem o udzielenie dostępu oraz, ogólniej, od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii, podlegają one ścisłej wykładni i ścisłemu stosowaniu (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 81).

81 Trybunał uznał wówczas istnienie ogólnych domniemań poufności odnoszących się do pięciu kategorii dokumentów, a mianowicie do dokumentów akt administracyjnych dotyczących procedury kontroli pomocy państwa, do pism procesowych składanych przed sądami Unii tak długo, jak długo dane postępowanie sądowe pozostaje zawisłe, do dokumentów wymienianych między Komisją a stronami zgłaszającymi albo stronami trzecimi w ramach procedury kontroli operacji koncentracji przedsiębiorstw, do dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, w tym również do dokumentów wymienianych między Komisją a danym państwem członkowskim w ramach procedury EU Pilot, oraz do dokumentów związanych z postępowaniem dotyczącym stosowania art. 101 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo; w odniesieniu do pism procesowych złożonych przed sądami Unii zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; w odniesieniu do wymiany dokumentów w ramach procedury EU Pilot zob. wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 51). We wszystkich tych sprawach odmowa udzielenia dostępu dotyczyła zestawu dokumentów jasno określonych poprzez ich wspólną przynależność do akt odnoszących się do będącego w toku postępowania administracyjnego lub sądowego (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 78; zob. także wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 To właśnie w świetle tych rozważań należy przeanalizować łącznie cztery części zarzutu pierwszego odwołania.

83 W tym względzie należy ustalić, czy Sąd mógł, nie dopuszczając się naruszenia prawa, uznać w istocie w pkt 68–111 zaskarżonego wyroku, że do celów stosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja miała prawo domniemywać, iż tak długo, jak nie podejmie ona decyzji co do ewentualnej propozycji [politycznej], ujawnienie dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków poważnie narusza w zasadzie proces podejmowania przez nią decyzji w zakresie opracowania takiej propozycji, bez względu, po pierwsze, na to, czy ma ona prawodawczy charakter, i po drugie, na okoliczność polegającą na tym, że dane dokumenty zawierały informacje dotyczące środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1367/2006.

– *W przedmiocie kontekstu sporządzenia i treści spornych dokumentów*

84 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w motywie 6 rozporządzenia nr 1049/2001 wskazano, iż szerszy dostęp do dokumentów powinien zostać udzielony w przypadkach, gdy instytucje unijne działają w charakterze prawodawcy. Umożliwienie obywatelom skontrolowania i poznania wszelkich informacji, które legły u podstaw działań legislacyjnych Unii, jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez tych obywateli z demokratycznych uprawnień usankcjonowanych w szczególności w art. 10 ust. 3 TUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46; a także z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 33). Jak podkreśla w istocie organizacja ClientEarth, to korzystanie przez obywateli z przysługującego im prawa nie tylko wiąże się z tym, że dysponują oni danymi informacjami po to, aby móc lepiej zrozumieć wybory dokonywane przez instytucje Unii w ramach procesu prawodawczego, lecz oznacza ono również, że mogą oni mieć dostęp do tych informacji w czasie odpowiednim do tego, aby mieć możliwość skutecznego przedstawienia swojego stanowiska w przedmiocie dokonanych wyborów.

85 Ponadto, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 64 i 65 opinii, z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, wprowadzającego w życie zasadę wynikającą z motywu 6 tego rozporządzenia, wynika, że za „dokumenty ustawodawcze" i, co za tym idzie, udostępniane bezpośrednio, z zastrzeżeniem art. 4 i 9, należy uznać nie tylko akty przyjęte przez unijnego prawodawcę, lecz również, bardziej ogólniej rzecz ujmując, dokumenty sporządzone lub otrzymane w ramach procedur przyjmowania aktów, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich lub w tych państwach.

86 W tym względzie prawdą jest, że jak podniósł Sąd w pkt 103 zaskarżonego wyroku, w momencie gdy Komisja sporządza dokumenty odnoszące się do oceny skutków, takie jak te sporne w niniejszym przypadku, nie działa ona jako prawodawca. Ponadto procedura sporządzania oceny skutków poprzedza procedurę prawodawczą w ścisłym słowa znaczeniu, która rozpoczyna się formalnie dopiero wraz ze złożeniem przez Komisję wniosku prawodawczego.

87 Należy przy tym stwierdzić, że w oparciu o art. 17 ust. 2 TUE akt ustawodawczy Unii może zostać przyjęty „wyłącznie na wniosek Komisji", poza niezachodzącym w niniejszej sprawie przypadkiem, gdy traktaty stanowią inaczej. Przyznane Komisji w tym postanowieniu prawo inicjatywy prawodawczej obejmuje, po pierwsze, uprawnienie do podjęcia decyzji o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu wniosku – poza wypadkami, w których Komisja jest zobowiązana do przedstawienia takiego wniosku. W szczególności podjęta przez Komisję decyzja o zarzuceniu, w efekcie przeprowadzonej oceny skutków, zamierzonego wniosku prawodawczego kładzie ostatecznie kres planowanemu działaniu prawodawczemu, do którego instytucja ta może powrócić jedynie wówczas, gdy zrewiduje swoją decyzję. Z drugiej strony przysługujące Komisji uprawnienie do inicjatywy prawodawczej obejmuje swym zakresem prawo do określenia przedmiotu, celu i treści ewentualnego wniosku, skoro, zgodnie z art. 293 ust. 1 TFUE, jeżeli Rada na mocy traktatów stanowi na wniosek Komisji, może ona – z wyjątkiem przewidzianych w tym postanowieniu przypadków – zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70, 72).

88 Ze względu na to przysługujące jej uprawnienie Komisja jest głównym uczestnikiem procesu prawodawczego.

89 W niniejszym przypadku zaś, jak wynika to z pkt 9 i 33 zaskarżonego wyroku, sporne dokumenty odnoszą się do przeprowadzonych przez Komisję ocen skutków poprzedzających złożenie przez nią wniosków prawodawczych.

90 W tych ramach, jak przedstawił to Sąd w pkt 86–88 zaskarżonego wyroku, przeprowadzone przez tę instytucję oceny wpływu stanowią, zgodnie z wytycznymi z 2009 r., kluczowe narzędzia pozwalające czuwać nad tym, by projekty tej instytucji i prawodawstwo Unii były opracowywane na podstawie

przejrzystych, pełnych i wyważonych informacji. To na podstawie tych informacji Komisja będzie mogła ocenić stosowność, konieczność, charakter i treść takich propozycji. Te sprawozdania z oceny skutków zawierają w szczególności przedstawienie różnego rodzaju branych pod uwagę opcji politycznych, studium oddziaływania, korzyści i niedogodności wynikających z ich wyboru, a także – porównanie tych różnych opcji. Choć z wytycznych tych wyraźnie wynika, że owe oceny skutków nie mogą zastąpić wydania decyzji przez Komisję, z pkt 9 tego wyroku wynika, iż instytucja ta wskazała w spornych decyzjach, że treść tych ocen była pomocna przy dokonywaniu podejmowanych przy formułowaniu takich wniosków wyborów o politycznym znaczeniu.

91 Wynika z tego, że podobnie jak twierdzą w istocie organizacja ClientEarth i Republika Finlandii, sprawozdania z oceny skutków i związane z nimi opinie rady ds. oceny skutków zawierają w tym kontekście informacje stanowiące istotne elementy procesu legislacyjnego Unii, stanowiące część podstaw jej działań prawodawczych.

92 Choć zaś na etapie sporządzania oceny skutków złożenie przez Komisję wniosku prawodawczego pozostaje jeszcze niepewne, ujawnienie tych dokumentów może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego jako całości, a w szczególności jego etapów przygotowawczych, i w ten sposób wzmocnić demokratyczny charakter Unii poprzez umożliwienie jej obywatelom skontrolowania tych informacji i danie im możliwości wywarcia wpływu na przebieg tego procesu. Jak bowiem twierdzi w istocie organizacja ClientEarth, takie ujawnienie, w momencie gdy proces decyzyjny Komisji jest w toku, umożliwia, po pierwsze, obywatelom poznanie branych przez tę instytucję pod uwagę opcji i dokonywanych przez nią wyborów, efektem czego obywatele mogą zapoznać się ze względami leżącymi u podstaw działań legislacyjnych Unii. Po drugie, takie ujawnienie daje tym obywatelom możliwość skutecznego przedstawienia ich stanowiska w przedmiocie tych wyborów jeszcze przed ich ostatecznym dokonaniem, co dotyczy zarówno warunkujących działanie prawodawcze Unii decyzji Komisji o złożeniu wniosku prawodawczego, jak i treści takiego wniosku.

93 Wynika z tego, że jak podniósł rzecznik generalny w pkt 67 i 68 opinii, takie dokumenty, ze względu na ich przedmiot, należą do dokumentów wskazanych w art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

94 Wreszcie, znaczenia, jakie ma dla obywateli możliwość uzyskania dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach ocen skutków, nawet podczas trwającego jeszcze procesu decyzyjnego Komisji, nie można zakwestionować za pomocą podkreślanej przez tę instytucję okoliczności polegającej na tym, że w niniejszym przypadku organizacja ClientEarth miała sposobność uczestniczenia w konsultacjach społecznych zorganizowanych przez tę instytucję w ramach rozpatrywanych w niniejszym przypadku procedur ocen skutków, a niektóre ze związanych z tymi ocenami dokumentów były publicznie dostępne już w momencie wydawania spornych decyzji. Choć takie konsultacje mają również na celu zapewnienie przejrzystości procesu podejmowania decyzji przez Komisję i uczestnictwa obywateli w tym procesie, nie zastępują im one możliwości uzyskania na wniosek dostępu do sprawozdania z oceny skutków i do opinii rady ds. oceny skutków. Z wytycznych z 2009 r. wynika bowiem, że organizowane przez Komisję konsultacje wcale nie muszą być dostępne dla całego społeczeństwa. Ponadto w niniejszym przypadku nie wykazano, że informacje podane do wiadomości w ramach tych konsultacji, a także te zawarte w już dostępnych publicznie dokumentach odpowiadały w istocie informacjom znajdującym się w spornych dokumentach.

95 Z powyższego wynika, że względy leżące u podstaw określonej w motywie 6 rozporządzenia nr 1049/2001 i wprowadzonej w życie w art. 12 ust. 2 tego rozporządzenia zasady szerszego dostępu do dokumentów przyjętych przez instytucje unijne działające w charakterze prawodawcy, które to względy zostały przypomniane w pkt 84 niniejszego wyroku, znajdują również zastosowanie w odniesieniu do dokumentów sporządzonych w ramach procedury oceny skutków takich jak sporne dokumenty, poprzedzających złożenie przez Komisję wniosków prawodawczych. Jak twierdzi organizacja ClientEarth, takie prawo do dostępu winno więc również odnosić się do tych dokumentów.

96 W drugiej kolejności należy również podnieść, że sporne dokumenty zawierają informacje dotyczące środowiska w rozumieniu rozporządzenia nr 1367/2006.

97 Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. d) ppkt (v) tego rozporządzenia takimi informacjami są w szczególności dostępne w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub w innej formie materialnej informacje dotyczące analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystywanych w ramach środków i działań takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy czy porozumienia w sprawie ochrony środowiska. W tym względzie, po pierwsze, z pkt 90 niniejszego wyroku wynika, że sprawozdania z oceny skutków zawierają w szczególności studium oddziaływania, korzyści i niedogodności wynikających z wyboru poszczególnych opcji branych przez Komisję pod uwagę przed ewentualnym przyjęciem przez nią wniosku, w tym również o charakterze legislacyjnym. Z drugiej strony w niniejszym przypadku wykazane zostało, że sporne dokumenty odnoszą się do inicjatyw prawodawczych zamierzonych przez Komisję w dziedzinie ochrony środowiska.

98 Zgodnie zaś z art. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 akt ten realizuje cel polegający na zapewnieniu dostępności i jak najdalej idącego systematycznego rozpowszechniania informacji o środowisku naturalnym (wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo). Z motywu 2 rozporządzenia nr 1367/2006 wynika bowiem w istocie, że dostęp do tych informacji ma na celu sprzyjanie bardziej skutecznemu udziałowi społeczeństwa w podejmowaniu decyzji poprzez zwiększanie w ten sposób odpowiedzialności właściwych organów władzy i przejrzystości podejmowania decyzji i poprzez przyczynianie się do podnoszenia świadomości społecznej oraz wsparcia dla podejmowanych decyzji (wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Komisja/Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, pkt 80).

99 W tym względzie, choć art. 3 rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma zastosowanie do wszystkich wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska, w art. 6 tego pierwszego rozporządzenia dodane zostały bardziej szczególne zasady dotyczące tych wniosków, które po części sprzyjają dostępowi do dokumentów, a po części go ograniczają (wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

100 W szczególności z art. 6 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle jego motywu 15 wynika w szczególności, że ustanowioną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 podstawę odmowy udzielenia dostępu należy w przypadku informacji dotyczących środowiska interpretować w sposób ścisły, z uwzględnieniem publicznego interesu w ujawnieniu żądanych informacji, związanego ze zwiększeniem przejrzystości takich informacji.

101 Z rozważań przedstawionych w pkt 84–100 niniejszego wyroku wynika, że niniejsza sprawa dotyczy dokumentów wpisujących się w proces prawodawczy, zawierających ponadto informacje dotyczące środowiska, i że, co za tym idzie, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 należy tym bardziej interpretować i stosować w sposób ścisły.

*– W przedmiocie potwierdzonego w zaskarżonym wyroku ogólnego domniemania*

102 Celem potwierdzenia, że dopóki Komisja nie podejmie decyzji co do ewentualnego wniosku, dopóty istnieje ogólne domniemanie poufności dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków, Sąd, jak zostało to przypomniane w pkt 26 niniejszego wyroku, przyjął za podstawy w pkt 94–96 zaskarżonego wyroku względy natury ogólnej, oparte w istocie, po pierwsze, na konieczności zachowania przez Komisję przestrzeni do namysłu i dania tej instytucji możliwości całkowicie niezależnego wykonywania przysługującego jej uprawnienia do inicjatywy wyłącznie w ogólnym interesie zgodnie z art. 17 ust. 1–3 TUE, a po drugie, na prawdopodobieństwie tego, że

ujawnienie dokumentów sporządzonych w ramach oceny skutków związanej z trwającym procesem decyzyjnym pociągnie za sobą zewnętrzne naciski i wpływy mogące negatywnie oddziaływać na przebieg podejmowania decyzji przez tę instytucję.

103 Choć zaś w pierwszej kolejności Komisja, zgodnie z art. 17 ust. 1–3 TUE, przy dokonywaniu oceny skutków powinna działać w sposób w pełni niezależny i czuwać nad tym, by jej propozycje wpisywały się wyłącznie w interes ogólny, należy podnieść, że ta procedura oceny skutków nie należy do tego rodzaju postępowań, które jako takie posiadają cechy charakterystyczne stojące na przeszkodzie temu, aby zostały one objęte pełną przejrzystością. Przeciwnie, jak wyjaśnił Sąd w pkt 93 zaskarżonego wyroku, takie postępowanie wpisuje się w cel przejrzystości i otwartości procesu podejmowania decyzji przez Komisję. Z pkt 84–101 niniejszego wyroku wynika, że taki wniosek należy przyjąć tym bardziej, gdy tak jak w niniejszym przypadku, postępowanie to wpisuje się w proces prawodawczy w dziedzinie ochrony środowiska.

104 Ponadto, jak podnosi w istocie organizacja ClientEarth, ta przejrzystość, wzmacniając prawowitość procesu decyzyjnego Komisji, zapewnia wiarygodność działań tej instytucji w oczach obywateli i innych zainteresowanych podmiotów oraz przyczynia się w ten sposób do zapewnienia tego, że owa instytucja działa w pełni niezależnie i jedynie w interesie ogólnym. Tak więc to raczej brak poinformowania społeczeństwa i przeprowadzenia dyskusji może wzbudzić wątpliwości co do tego, czy instytucja ta rzeczywiście wykonuje swe zadania w sposób w pełni niezależny i jedynie w interesie ogólnym (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 59).

105 W drugiej kolejności, jak utrzymują organizacja ClientEarth i popierające ją w charakterze interwenienta państwa członkowskie, uzasadnienie przyjęte przez Sąd w pkt 94–96 zaskarżonego wyroku nie pozwala na określenie prawdopodobieństwa poważnego naruszenia trwającego procesu podejmowania decyzji przez Komisję w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Potwierdzając na podstawie tego uzasadnienia, że dopóki Komisja nie podejmie decyzji co do ewentualnego wniosku, dopóty istnieje ogólne domniemanie poufności dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków, Sąd naruszył ten przepis, a także zasadę ścisłej jego wykładni i ścisłego jego stosowania, która to zasada, jak zostało to przypomniane w pkt 101 niniejszego wyroku, ma szczególne znaczenie w przypadku dokumentów sporządzonych w trakcie procesu prawodawczego i zawierających informacje dotyczące środowiska.

106 W tym względzie z pewnością nie można wykluczyć, że jak przypomniał Sąd w pkt 96 zaskarżonego wyroku, w przypadku ujawnienia sprawozdań z oceny skutków i wydanych w przedmiocie tych sprawozdań opinii rady ds. oceny skutków jeszcze przed podjęciem przez Komisję decyzji w przedmiocie ewentualnego wniosku prawodawczego podmioty trzecie będą starały wywrzeć wpływ, a wręcz nacisk na dokonywane przez tę instytucję wybory polityczne, jak również nie można wykluczyć, że zainteresowane strony, które przedstawiły swe uwagi w trakcie konsultacji społecznej zorganizowanej przez Komisję w ramach procedury oceny skutków, przedstawią tej instytucji nowe uwagi odnośnie do możliwych do przyjęcia przez nią opcji i hipotez czy też nowe negatywne oceny ich dotyczące.

107 Niemniej jednak z jednej strony, w zakresie, w jakim Komisja twierdziła w istocie, iż w przypadku takiego ujawnienia zostanie ona zaangażowana w szereg nieustannych dialogów z zainteresowanymi stronami, efektem czego zostanie ona w praktyce pozbawiona możliwości zachowania niezależnej przestrzeni do namysłu oraz w pełni niezależnego podjęcia decyzji w przedmiocie ewentualnych wniosków prawodawczych, należy podnieść, że prawo Unii nie nakłada na tę instytucję obowiązku prowadzenia takich dialogów w indywidualnych przypadkach, co zostało przez nią wyraźnie potwierdzone na rozprawie przed Trybunałem. W tym względzie, choć art. 11 ust. 2 TUE stanowi, że instytucje Unii utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami

przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, nie wiąże się to jednak z nałożeniem na Komisję obowiązku merytorycznego odpowiadania w każdym indywidualnym przypadku na ewentualne uwagi otrzymane wskutek ujawnienia dokumentu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

108 Z drugiej strony w każdym razie Sąd nie wykazał, że wpływ czy naciski zewnętrzne, którym Komisja mogłaby zostać poddana w przypadku ujawnienia dokumentów opracowanych w ramach oceny skutków związanej z trwającym procesem decyzyjnym, mogłyby być tego rodzaju, iż istniałoby – ogólne i niezwiązane ze szczególnym kontekstem oceny skutków i danego procesu decyzyjnego, jak również z konkretną treścią każdego dokumentu, o dostęp do którego się wnosi – prawdopodobieństwo ograniczenia zdolności tej instytucji do działania w sposób w pełni niezależny i jednie w ogólnym interesie czy też prawdopodobieństwo wywarcia wpływu na prowadzone w obrębie tej instytucji dyskusje, czy też proces podejmowania przez nią decyzji, jak również prawdopodobieństwo ich przedłużenia czy też poważnego skomplikowania ich przebiegu. Jak twierdzi w istocie organizacja ClientEarth, przedstawione w tym zakresie przez Sąd w pkt 94–96 zaskarżonego wyroku względy natury ogólnej nie są wystarczające do stwierdzenia istnienia takiego prawdopodobieństwa. W tym względzie, jak wynika to z pkt 92 i 98 niniejszego wyroku, wyrażenie, jeszcze przed podjęciem przez Komisję decyzji w przedmiocie zamierzonej przez nią inicjatywy, opinii społecznej czy też opinii zainteresowanych stron w przedmiocie dokonanych przez Komisję wyborów i opcji politycznych zamierzonych przez nią w ramach podejmowanych przez nią inicjatyw, a w szczególności inicjatyw prawodawczych w dziedzinie ochrony środowiska, stanowi integralną część wykonywania przysługujących obywatelom Unii demokratycznych uprawnień.

109 Wynika z tego, że choć Komisja powinna mieć możliwość skorzystania z przestrzeni do namysłu po to, aby móc podjąć decyzję w przedmiocie ewentualnych wyborów opcji politycznych i ewentualnych wniosków prawodawczych, Sąd błędnie w istocie stwierdził, iż ochrona przysługującego Komisji prawa inicjatywy i zachowanie przez tę instytucję możliwości całkowicie niezależnego wykonywania tego jej uprawnienia wyłącznie w ogólnym interesie wymagają co do zasady, aby dokumenty sporządzone w ramach oceny skutków mogły, ogólnie rzecz biorąc, pozostawać poufne aż do momentu podjęcia przez tę instytucję takiej decyzji.

110 Tak więc w zakresie, w jakim Komisja na rozprawie przed Trybunałem powołała się na okoliczność polegającą na tym, że sporne dokumenty są jedynie nieskończonymi jeszcze projektami wewnętrznymi, należy podkreślić, jak uczyniła to sama ta instytucja w odpowiedzi na skargę, iż Sąd, potwierdzając istnienie spornego ogólnego domniemania, nie oparł się w szczególności na tej okoliczności ani też na konieczności ochrony procesu związanego ze sporządzaniem tych dokumentów. Z pkt 94–97 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że Sąd w tym względzie bardziej ogólnie przyjął istnienie prawdopodobieństwa tego, iż ujawnienie sprawozdań z oceny skutków, niezależnie od tego, czy znajdują się one na etapie projektu, oraz opinii rady ds. oceny skutków stanowią poważne naruszenie trwającego procesu decyzyjnego Komisji związanego z opracowaniem przez nią wniosków i ich przyjęciem.

111 W każdym razie należy wyjaśnić z jednej strony, że art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczy dostępu do przeznaczonych do użytku wewnętrznego dokumentów dotyczących kwestii, w której dana instytucja Unii jeszcze nie przyjęła decyzji. Ani zaś na podstawie brzmienia tego przepisu, ani chronionego przezeń interesu nie można wykluczyć możliwości zwrócenia się o udzielenie dostępu do dokumentów mających tymczasowy charakter. Z drugiej strony ten tymczasowy charakter jako taki nie może – w sposób ogólny i w oderwaniu od indywidualnej i konkretnej analizy każdego dokumentu, o udzielenie dostępu do którego wniesiono – świadczyć o istnieniu prawdopodobieństwa poważnego naruszenia procesu decyzyjnego Komisji. Takie naruszenie zależy bowiem od szeregu czynników, takich jak stan prac nad rozpatrywanym dokumentem i etap, na jakim właśnie znajduje się rozpatrywany proces decyzyjny w momencie odmowy udzielenia dostępu do tego dokumentu, szczególny kontekst, w jaki wpisuje się ten proces, oraz kwestie, które jeszcze muszą zostać poddane dyskusjom w ramach danej instytucji.

112 Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, uznając w pkt 94–111 zaskarżonego wyroku, iż do celów stosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja miała prawo domniemywać, że tak długo, jak nie podejmie ona decyzji w przedmiocie ewentualnego wniosku, w zasadzie ujawnienie dokumentów sporządzonych w ramach przygotowania oceny skutków poważnie narusza proces podejmowania przez nią decyzji w zakresie opracowania takiego wniosku, bez względu, po pierwsze, na to, czy rozważany wniosek ma prawodawczy charakter, i po drugie, na okoliczność polegającą na tym, że dane dokumenty zawierały informacje dotyczące środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1367/2006.

113 Tak więc, bez konieczności analizowania pozostałych argumentów podnoszonych przez organizację ClientEarth i popierających jej żądania państw członkowskich, należy uznać, że cztery części zarzutu pierwszego są zasadne.

114 Ze względu na przyjęcie na tej podstawie zarzutu pierwszego należy uchylić zaskarżony wyrok bez konieczności analizowania piątej części tego zarzutu, opartej, tytułem ewentualnym, na tym, że Sąd uczynił przyjęte ogólne domniemanie niewzruszalnym, i bez konieczności analizowania, również podniesionego tytułem ewentualnym, zarzutu drugiego, zgodnie z którym Sąd dopuścił się naruszenia prawa, nie uznając istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie spornych dokumentów.

**W przedmiocie wniesionych do Sądu skarg**

115 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może albo skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, albo sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

116 W niniejszym przypadku do Trybunału należy wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie, na co pozwala stan postępowania.

117 Jak zostało to wskazane w pkt 21 niniejszego wyroku, w pierwszej instancji organizacja ClientEarth twierdziła w szczególności, że sporne decyzje naruszają art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na to, iż Komisja błędnie uznała w nich, że ujawnienie spornych dokumentów mogłoby poważne naruszyć trwające procesy podejmowania przez nią decyzji w rozumieniu tego przepisu.

118 W tym względzie z tych decyzji, których treść została przypomniana w pkt 13–17 niniejszego wyroku, wynika, że aby wykazać istnienie takiego prawdopodobieństwa, Komisja oparła się, po pierwsze, na ogólnej natury względach dotyczących przede wszystkim okoliczności polegającej na tym, iż rozpatrywane oceny skutków są pomocne przy dokonywaniu przez tę instytucję – przy formułowaniu wniosków prawodawczych – wyborów o strategicznym znaczeniu, a następnie, na konieczności zachowania przysługującego jej marginesu swobody, jej niezależności, możliwości wypracowania kompromisu i działania jedynie w interesie ogólnym, a także atmosfery zaufania, w jakiej powinny być prowadzone dyskusje w ramach tej instytucji; wreszcie, oparła się ona na prawdopodobieństwie wywierania zewnętrznych nacisków mogących poważnie naruszać przebieg tych dyskusji.

119 Po drugie, powołała się ona również na bardziej szczególne względy dotyczące dwóch trwających procesów decyzyjnych, podnosząc w szczególności, że znajdują się one na wczesnym i podatnym na naciski etapie i że dyskutowane kwestie były od dawna przedmiotem refleksji, oraz podnosząc znaczenie tych kwestii. W zakresie dotyczącym dokumentów w przedmiocie oceny skutków odnośnie do dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska Komisja położyła też nacisk na delikatny charakter tej kwestii oraz na możliwe różnice zdań, jakie mogą występować w tym zakresie między państwami członkowskimi. W odniesieniu w szczególności do dokumentów w przedmiocie

oceny skutków odnośnie do kontroli i nadzoru w dziedzinie ochrony środowiska Komisja podkreślała między innymi konieczność chronienia takiej dyskusji przed czynnikami związanymi z wpływem zewnętrznym, ponieważ taki wpływ naruszyłby jakość kontroli nad państwami członkowskimi.

120 Jeśli chodzi z jednej strony o wspomniane w pkt 118 niniejszego wyroku względy natury ogólnej, odpowiadają one w istocie tym przyjętym przez Sąd w pkt 78–97 zaskarżonego wyroku. Z rozważań przedstawionych w pkt 84–112 niniejszego wyroku wynika zaś, że Komisja nie mogła przyjąć tych względów za podstawę domniemania, iż udzielenie dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach oceny skutków w zasadzie stanowi poważne naruszenie trwających procesów podejmowania decyzji przez tę instytucję w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, nie przeprowadzając przy tym konkretnej i indywidualnej oceny spornych dokumentów.

121 W zakresie dotyczącym natomiast względów ściśle związanych z dwoma trwającymi procesami decyzyjnymi, które zostały przedstawione pokrótce w pkt 119 niniejszego wyroku, jak stwierdziła w pierwszej instancji organizacja ClientEarth, względy te nie umożliwiają bynajmniej określenia konkretnego, rzeczywistego i rozsądnie przewidywalnego prawdopodobieństwa, że udzielenie dostępu do spornych dokumentów pociągnie za sobą poważne naruszenie tych procesów.

122 Po pierwsze, nawet gdyby zostało wykazane, że wniosek o udzielenie dostępu do spornych dokumentów został złożony na wczesnym etapie procesu decyzyjnego, okoliczność ta nie jest sama w sobie wystarczająca do wykazania takiego prawdopodobieństwa (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 60).

123 Choć w swych przedstawionych w pierwszej instancji odpowiedziach na skargę Komisja podniosła, że nie można nakładać na nią obowiązku poddawania opinii społecznej sprawozdań z oceny skutków, w momencie gdy znajdują się one na etapie mogących podlegać jeszcze kolejnym zmianom wstępnych projektów, z rozważań przedstawionych w pkt 111 niniejszego wyroku wynika, że tymczasowy charakter dokumentu nie musi sam w sobie świadczyć o istnieniu takiego prawdopodobieństwa. Komisja nie wskazała zaś w szczegółowy sposób powodów, dla których, biorąc pod uwagę w szczególności etap, na jakim właśnie znajdują się rozpatrywane w niniejszej sprawie procesy, a także szczególne kwestie, które należało jeszcze przedyskutować w ramach instytucji w momencie wydania spornych decyzji, ujawnienie każdego ze spornych dokumentów rozpatrywanego odrębnie miałoby naruszyć trwające procesy podejmowania przez nią decyzji.

124 W tym względzie nie można przyjąć podnoszonego przez Komisję argumentu opartego na tym, że podanie, jeszcze przed zakończeniem postępowania w przedmiocie oceny skutków, tych dokumentów do wiadomości pewnych zainteresowanych stron, które będą usiłować wywrzeć wpływ na prowadzone przez tę instytucję prace, może pociągnąć za sobą nadreprezentację oraz doprowadzić do nieproporcjonalnego wpływu interesów tych stron i co za tym idzie, do zakłócenia procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję. Komisja powinna bowiem czuwać nad tym, aby do takiej sytuacji nie doszło, nie poprzez odmowę udzielenia dostępu do tych dokumentów, ale poprzez uwzględnienie całokształtu wchodzących w grę interesów, w tym również interesów osób czy grup, które nie złożyły wniosków o udzielenie im tego dostępu. Należy również oddalić podniesiony przez tę instytucję argument, zgodnie z którym posiadanie dostępu do różnych wersji projektów sprawozdań z oceny skutków i do ich kolejnych zmian nie leżało w interesie publicznym ze względu na to, że udzielenie takiego dostępu doprowadziłoby tylko do dezorientacji adresatów tych dokumentów. Natomiast nawet gdyby nie można było wykluczyć, że okoliczność ta, przy założeniu, iż zostanie wykazana, mogłaby zostać uwzględniona celem obalenia twierdzenia o istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie danego dokumentu, nie można za jej pomocą wykazać istnienia prawdopodobieństwa poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji przez Komisję. Kwestia zaś tego, czy taki interes istnieje, jest bezprzedmiotowa w momencie, gdy nie wykazano istnienia takiego prawdopodobieństwa.

125 Po drugie, Komisja w swych spornych decyzjach nie wykazała w żadnym razie, w jakim zakresie waga rozpatrywanych w spornych decyzjach kwestii oraz okoliczność polegająca na tym, że kwestie te stanowią od dawna przedmiot refleksji, skutkują tym, iż ujawnienie tych dokumentów poważnie naruszyłoby trwający proces decyzyjny.

126 Po trzecie, jeśli chodzi o podnoszone przez Komisję argumenty oparte na delikatnym charakterze tych kwestii i trwających negocjacji, jak również istnienia możliwych różnic zdań między państwami członkowskimi, argumenty te nie zostały poparte żadnymi dowodami i są zbyt abstrakcyjne, aby na ich podstawie móc uzasadnić prawdopodobieństwo takiego naruszenia, efektem czego należy je oddalić.

127 Po czwarte, jeśli chodzi o zarzuty oparte na konieczności ochrony prowadzonej debaty przed czynnikami wewnętrznymi, to biorąc pod uwagę względy przedstawione w pkt 106–109 niniejszego wyroku, należy je oddalić. Ponadto Komisja nie wykazała w żadnym razie, w jakim zakresie taki wpływ może, zgodnie z tym, co twierdzi ta instytucja, wywierać negatywny wpływ na jakość kontroli nad państwami członkowskimi.

128 Z powyższego wynika, że odmawiając ujawnienia spornych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja naruszyła ten przepis. Tak więc należy stwierdzić nieważność spornych decyzji bez konieczności analizowania pozostałych argumentów podniesionych przez organizację ClientEarth na poparcie jej skargi o stwierdzenie nieważności.

## W przedmiocie kosztów

129 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z brzmieniem art. 140 § 1 tego regulaminu postępowania, mającego również zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty.

130 Ponieważ Komisja przegrała sprawę w zakresie żądań podniesionych w ramach odwołania, organizacja ClientEarth wniosła o obciążenie jej kosztami postępowania, a Trybunał uwzględnił wniesioną przez organizację ClientEarth do Sądu skargę, Komisję należy obciążyć kosztami postępowania poniesionymi przez organizację ClientEarth zarówno w pierwszej instancji, jak i w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

131 Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty związane z niniejszym postępowaniem odwoławczym.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

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

2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie odmowy udzielenia dostępu do sprawozdania z oceny skutków dotyczącego projektu wiążącego instrumentu określającego ramy strategiczne procedur inspekcji i nadzoru opartych na ryzyku i odnoszących się do ustawodawstwa środowiskowego Unii Europejskiej oraz do opinii rady ds. oceny skutków.**

**3) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie odmowy udzielenia dostępu do projektu sprawozdania z oceny skutków odnośnie do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie państw członkowskich w zakresie polityki Unii w dziedzinie środowiska oraz do opinii rady ds. oceny skutków.**

**4) Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez organizację ClientEarth w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.**

**5) Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty związane z niniejszym postępowaniem odwoławczym.**

Podpisy