



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 28. novembra 2017¹

Zadeva C-57/16 P

**ClientEarth
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba – Dostop do dokumentov institucij – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Zahteva za dostop do osnutka poročila o oceni učinka, poročila o oceni učinka in mnenja odbora za oceno učinka – Splošna domneva zaupnosti – Zavrnitev odobritve dostopa – Zakonodajni dokumenti“

I. Uvod

1. Ta pritožba spada v okvir ničnostne tožbe, ki jo je pri Splošnem sodišču Evropske unije vložila organizacija ClientEarth zoper odločbi Evropske komisije, s katerima ji je ta zavrnila dostop do dokumentov. Natančneje, Komisija je z odločbo z dne 1. aprila 2014 pritožnici zavrnila dostop do poročila o oceni učinka v zvezi z osnutkom zavezujočega instrumenta, ki opredeljuje strateški okvir inšpekcijskih in nadzornih postopkov, ki temeljijo na tveganjih in se nanašajo na okoljsko zakonodajo Evropske unije, ter do mnenja odbora za oceno učinka. Poleg tega ji je z odločbo z dne 3. aprila 2014 zavrnila tudi dostop do osnutka poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni držav članic na področju okoljske politike Unije ter do mnenja odbora za oceno učinka (v nadaljevanju: sporni dokumenti).
2. Pritožnica je nato zoper ti odločbi vložila tožbo, ki jo je Splošno sodišče zavrnilo s sodbo z dne 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisija (T-424/14 in T-425/14, EU:T:2015:848, v nadaljevanju: izpodbijana sodba).
3. Splošno sodišče je v tej sodbi v bistvu odločilo, da sporni dokumenti spadajo v isto kategorijo in da se za njih uporablja splošna domneva zaupnosti, saj bi njihovo razkritje oslabilo Komisijin postopek odločanja o pripravi predloga zakonodajnih aktov.
4. Pritožnica, ki sta jo podprli finska in švedska vlada, se je zoper navedeno sodbo pritožila.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

5. Sodišče se bo moralo v okviru te pritožbe v bistvu izreči o tem, ali se lahko institucija pri zavrnitvi dostopa do ocen učinka opre na splošno domnevo zaupnosti, pri čemer je treba upoštevati naravo teh ocen. Tako bo moralo preučiti, ali Komisija pri pripravi aktov, povezanih z zakonodajnim postopkom, deluje v zakonodajni funkciji. Pri tej preučitvi se bo moralo Sodišče izreči o potrebnem ravnovesju med načelom preglednosti, izboljšanjem javne razprave, neodvisnostjo Komisije in zaupnostjo informacij, kot ti pojmi izhajajo iz Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.²

6. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj menim, da je treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

II. Pravni okvir

A. Uredba št. 1049/2001

7. V uvodnih izjavah 2 in 6 te uredbe je navedeno:

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

[...]

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

8. Člen 2(1) in (4) navedene uredbe določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

[...]

4. Brez poseganja v člena 4 in 9 so dokumenti dostopni javnosti na pisno prošnjo ali neposredno v elektronski obliki ali prek registra. Zlasti dokumenti, pripravljani ali prejeti med zakonodajnim postopkom, so neposredno dostopni v skladu s členom 12.“

9. Člen 4(3) in (6) Uredbe št. 1049/2001 določa:

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

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

² UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331.

[...]

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

10. Člen 12(2) te uredbe določa, da morajo biti „[z]lasti zakonodajni dokumenti, to so dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje, [...] neposredno dostopni ob upoštevanju členov 4 in 9“.

B. Uredba št. 1367/2006

11. V uvodnih izjavah 7 in 15 Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije^[3]⁴ je navedeno:

„(7) [...] [D]oločbe o dostopu do informacij o okolju [se morajo] [...] uporabljati za institucije in organe Skupnosti, kadar delujejo v zakonodajni pristojnosti.

[...]

(15) Kadar Uredba [...] št. 1049/2001 predvideva izjeme, bi se le-te morale uporabljati ob upoštevanju posebnih določb te uredbe glede zahtev za dostop do informacij o okolju. Razloge za zavrnitev dostopa do informacij o okolju bi bilo treba razlagati restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, ter morebitne povezave med zahtevanimi informacijami in emisijami v okolje. Pojem ‚poslovni interesi‘ vključuje sporazume o zaupnosti podatkov, ki so jih sklenili institucije ali organi, ki delujejo v okviru bančnih pristojnosti.“

12. Člen 1(1)(a) in (b) te uredbe določa:

„1. Cilj te uredbe je prispevati k izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz [Aarhuške k]onvencije, in sicer z določitvijo pravil za uporabo določb Konvencije v institucijah in organih Skupnosti, zlasti pa z:

- (a) zagotovitvijo pravice dostopa javnosti do informacij o okolju, ki jih prejmejo ali pripravijo in hranijo institucije ali organi Skupnosti, ter z določitvijo osnovnih pogojev in praktičnih ukrepov za uresničevanje te pravice;
- (b) zagotavljanjem, da so informacije o okolju v vedno večji meri dostopne javnosti in se javno razširjajo, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju v javnosti. V ta namen se zlasti spodbuja uporaba računalniške telekomunikacijske in/ali elektronske tehnologije, kolikor je na voljo[.]“

13. Člen 2(1) navedene uredbe določa:

„1. V tej uredbi:

[...]

(d) ‚informacije o okolju‘ pomenijo kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali kateri koli drugi materialni obliki o:

[...]

3 UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija.

4 UL 2006, L 264, str. 13.

- (iii) ukrepov (vključno z upravnimi), kot so politike, zakonodaja, načrti, programi, sporazumi o okolju, ter dejavnostih, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente in dejavnike, navedene pod (i) in (ii), ter ukrepov ali dejavnostih, načrtovanih za zaščito teh elementov;
- (iv) poročilih o izvajanju okoljske zakonodaje;
- (v) analizah stroškov in koristi ter ekonomskih analizah in predpostavkah, ki se uporabljajo v okviru ukrepov in dejavnosti, navedenih pod (iii) [...];

[...]“

14. Člen 3 Uredbe št. 1367/2006 določa:

„Uredba [...] št. 1049/2001 se uporablja za vsakršno zahtevo prosilca za dostop do informacij o okolju, ki jih hranijo institucije in organi Skupnosti, brez diskriminacije na podlagi državljanstva, narodnosti ali stalnega prebivališča fizičnih oseb, pri pravnih osebah pa brez diskriminacije na podlagi sedeža ali dejanskega kraja poslovanja.

V tej uredbi se izraz ‚institucija‘ iz Uredbe [...] št. 1049/2001 razume kot ‚institucija ali organ Skupnosti‘.“

15. Člen 6 te uredbe določa:

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

2. Poleg izjem iz člena 4 Uredbe [...] št. 1049/2001 lahko institucije in organi Skupnosti zavrnejo dostop do informacij o okolju, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na varstvo okolja, na katero se informacije nanašajo, kot so na primer kraji razmnoževanja redkih vrst.“

III. Dejansko stanje

16. Pritožnica je nepridobitna organizacija, katere cilj je varstvo okolja.

17. Komisiji je 20. januarja 2014 predložila dve prošnji za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Kot je bilo že navedeno, je bil namen prve od teh prošenj pridobiti dostop do poročila o oceni učinka, ki jo je Komisija opravila v zvezi z izvajanjem stebra „dostop do pravnega varstva“ Aarhuške konvencije, namen druge pa pridobiti dostop do ocene učinka, ki jo je Komisija opravila v zvezi z revizijo evropskega pravnega okvira okoljskih inšpekcijskih pregledov ter nadzora na nacionalni ravni in na ravni Evropske unije.

18. Komisija je z dopisom z dne 13. februarja 2014 zavrnila drugo prošnjo. Ob tem je pojasnila, da se ta prošnja nanaša na „[p]oročilo o oceni učinka v zvezi z osnutkom zavezujočega instrumenta, ki opredeljuje strateški okvir inšpekcijskih in nadzornih postopkov, ki temeljijo na tveganjih in se nanašajo na okoljsko zakonodajo [Unije]“, ter na mnenje odbora za oceno učinka, ki je bilo izdano glede tega poročila. Ta zavrnitev je temeljila na izjemi iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

19. Komisija je z dopisom z dne 17. februarja 2014 zavrnila tudi prvo prošnjo. Ob tem je pojasnila, da se ta prošnja nanaša na „osnutek poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni držav članic na področju okoljske politike [Unije]“ ter na mnenje odbora za oceno učinka, ki je bilo izdano glede tega poročila. Ta zavrnitev je temeljila na izjemi iz člena 4(3), prvi pododstavek, te uredbe.

20. Pritožnica je 4. marca 2014 na podlagi člena 7(2) te uredbe Komisiji predložila dve potrdilni prošnji.

21. Komisija je pritožnico z dopisoma z dne 24. marca 2014 obvestila, da se v skladu s členom 8(2) navedene uredbe rok za odgovor na ti potrdilni prošnji podaljša za 15 delovnih dni.

22. Z dopisoma z dne 1. in 3. aprila 2014 je Komisija potrdila zavrnitev dostopa do spornih dokumentov na podlagi izjeme, določene v členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 (v nadaljevanju: sporni odločbi).

23. V spornih odločbah je Komisija na prvem mestu najprej navedla, da v okviru razprav in pogajanj za sprejetje njenih zakonodajnih pobud v zvezi z inšpekcijami in nadzorom v okoljskih zadevah ter v zvezi z dostopom do pravnega varstva v istih zadevah izvaja oceni učinka, ki sta še potekali. V zvezi s tem je pojasnila, da je namen ocen učinka pomoč pri pripravi takih pobud in da strateške izbire (*policy choices*) iz ene zakonodajne pobude potrjuje vsebina ocene učinka.

24. Dalje, po navedbah Komisije bi razkritje spornih dokumentov v tej fazi resno oslabilo postopek odločanja, ki je potekal, ker bi vplivalo na njeno diskrecijsko pravico in zmanjšalo njeno zmožnost, da najde kompromis. Poleg tega bi tako razkritje lahko ustvarilo zunanje pritiske, ki bi lahko ovirali zahtevne postopke odločanja, med katerimi bi morale prevladovati ozračje zaupanja. Komisija se je sklicevala tudi na določbe člena 17(1) in (3), tretji pododstavek, PEU.

25. V zvezi s tem je Komisija, prvič, v odločbi z dne 1. aprila 2014 vztrajala pri tem, da so inšpekcije in nadzor ključni element izvajanja javne politike, ki je področje, na katerem skušajo institucije od leta 2001 opozarjati in spodbujati ukrepanje na ravni Unije, in pri tem, da bi bilo treba razpravo varovati pred zunanjimi dejavniki, ki bi lahko vplivali na to razpravo, ker bi tak vpliv posegal v kakovost nadzora nad državami članicami.

26. Drugič, Komisija je v odločbi z dne 3. aprila 2014 opozorila na občutljivost vprašanja dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, na možna razhajanja v stališčih držav članic in na to, da je od njenega predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2003 o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah minilo deset let.⁵

27. Nazadnje, Komisija je v spornih odločbah dodala, da so različni dokumenti, ki se nanašajo na obe oceni učinka, ki sta potekali, že dostopni na internetu in da bodo vsi ostali dokumenti, ki se nanašajo na navedeni oceni učinka, objavljeni, ko zakonodajne predloge sprejme kolegij komisarjev.

28. Ob upoštevanju teh elementov je Komisija v spornih odločbah ugotovila, da je treba dostop do zahtevanih dokumentov zavrniti na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, ker so bili postopki odločanja v zgodnji in občutljivi fazi (*at a very early and delicate stage*).

29. Na drugem mestu je Komisija menila, da nikakršen prevladujoči javni interes ne upravičuje razkritja zahtevanih dokumentov. V zvezi s tem je poudarila, da mora Unija ohraniti, varovati in izboljšati kakovost okolja in posledično zdravje ljudi. Ta cilj naj bi bilo mogoče doseči z nediskriminatornim dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Vendar je Komisija na eni

⁵ COM(2003) 624 final.

strani menila, da ne more ugotoviti, kako bi razkritje zahtevanih dokumentov v tej fazi pomagalo osebam, ki živijo v Uniji, da posredno vplivajo na okolje, v katerem živijo, ker je dostop do pravnega varstva že mogoč pri nacionalnih sodiščih in ker se zadevni postopek odločanja nagiba zgolj k izboljšanju tega dostopa. Komisija je še dodala, da je bilo leta 2013 organizirano javno posvetovanje, na katerem so zainteresirane strani, med njimi tudi civilna družba, lahko prispevale k opredelitvi splošnih usmeritev predlogov. Na drugi strani bi po mnenju Komisije razkritje v tej fazi oslabilo postopek odločanja in vplivalo na možnost dosega najboljšega možnega kompromisa. Poleg tega je po njenem mnenju javni interes bolje zagotovljen z možnostjo nadaljevanja zadevnih postopkov odločanja brez vsakršnega zunanje pritiska.

30. Na tretjem mestu Komisija ni odobrila možnosti delnega dostopa v smislu člena 4(6) Uredbe št. 1049/2001, ker je za zahtevane dokumente v celoti veljala izjema.

31. Po zavrnitvi tega razkritja je organizacija ClientEarth 11. junija 2014 vložila tožbi za razglasitev ničnosti odločbe z dne 1. aprila 2014 (zadeva T-425/14) oziroma z dne 3. aprila 2014 (zadeva T-424/14).

32. Organizacija ClientEarth je v prvem delu edinega tožbenega razloga Komisiji očitala, da je napačno menila, da obstaja nevarnost resne oslabitve njenih postopkov odločanja in da ne prevlada javni interes za razkritje spornih dokumentov.

33. V drugem delu tega tožbenega razloga je organizacija ClientEarth trdila, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve.

34. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi tožbo organizacije ClientEarth zavrnilo.

IV. Predlogi strank

35. Organizacija ClientEarth s pritožbo Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo in Komisiji naloži plačilo stroškov, kar vključuje tudi stroške intervenientk.

36. S sklepom predsednika Sodišča z dne 12. julija 2016 je bila finski in švedski vladi v tem postopku dovoljena intervencija v podporo pritožnici.

37. Komisija predlaga zavrnitev pritožbe in naložitev plačila stroškov organizaciji ClientEarth.

V. Preučitev pritožbe

A. Uvodne ugotovitve

38. Komisija je na obravnavi, ki je potekala 3. julija 2017, navedla, da je 28. aprila istega leta objavila sporočilo, ki vsebuje obvestilo, da je pobuda „dostop do pravnega varstva“ v okoljskih zadevah končana in opuščena brez sprejetja zakonodajnega dokumenta. Poleg tega je še pojasnila, da je, potem ko je objavila to sporočilo, 28. junija 2017 objavila enega od spornih dokumentov, to je osnutek poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah,⁶ za katerega je 3. aprila 2014 zavrnila zahtevo za dostop, ki jo je vložila organizacija ClientEarth.

⁶ Ta dokument je na voljo na internetnem naslovu:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

39. V skladu z ustaljeno sodno prakso morata predmet spora in pravni interes obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, od izida te tožbe korist.⁷ Ker je bil eden od spornih dokumentov, do katerega želi dostopati organizacija ClientEarth, dan na voljo javnosti, je del tožbe, ki jo je ta vložila, postal brezpredmeten, zato ni treba več odločiti o zahtevi za dostop do osnutka poročila ocene učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

40. Torej menim, da mora Sodišče ustaviti postopek v zvezi s predlogom za razglasitev ničnosti odločbe z dne 3. aprila 2014 v delu, v katerem se nanaša na dostop do osnutka poročila ocene učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

B. Presoja

41. Organizacija ClientEarth v utemeljitev pritožbe navaja dva pritožbena razloga. S prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je v zvezi s spornimi dokumenti priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti.

42. Z drugim pritožbenim razlogom, ki ga navaja podredno, trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker v točkah od 133 do 163 izpodbijane sodbe ni priznalo obstoja prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičil razkritje spornih dokumentov.

43. Prvi pritožbeni razlog je razdeljen na pet delov, ki jih je treba obravnavati, kot je navedeno v nadaljevanju.

1. Četrty del prvega pritožbenega razloga: napačna uporaba prava, ker naj Splošno sodišče za odobritev čim širšega dostopa do spornih dokumentov ne bi upoštevalo posebne narave teh dokumentov

a) Trditve strank

44. Organizacija ClientEarth ob podpori finske in švedske vlade meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je v točkah od 100 do 106 izpodbijane sodbe menilo, da se načelo čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij za sporne dokumente ne uporablja, saj Komisija pri pripravi ocene učinka za predložitev zakonodajnega predloga ne deluje v zakonodajni funkciji, pri čemer s tega vidika narava zadevnih dokumentov ni pomembna.

45. Na prvem mestu pritožnica meni, da bi morale Splošno sodišče upoštevati dejstvo, da so ti dokumenti, torej ocene učinka, sestavni del zakonodajnega postopka, natančneje odločitve o (ne)predložitvi zakonodajnega predloga. V zvezi s tem meni, da Komisija ob pripravi tovrstnih dokumentov formalno sicer res ne deluje v zakonodajni funkciji, vendar so ti dokumenti kljub temu podlaga zakonodajnega predloga.

46. Finska vlada v zvezi s tem navaja sodno prakso Sodišča, v skladu s katero „[p]reglednost v zvezi s tem povečuje krepitev demokracije tako, da omogoča državljanom nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajne dejavnosti, je namreč pogoj, da lahko učinkovito izvajajo svoje demokratične pravice“.⁸ Pri tem meni,

⁷ Glej sodbo z dne 21. decembra 2016, Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, točka 26 in navedena sodna praksa).

⁸ Glej sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 45 in 46), in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, točki 32 in 33).

da v skladu s to sodno prakso osrednji element, ki ga je treba upoštevati, ni toliko vprašanje, ali institucija, ki je sprejela dokument, do katerega se zahteva dostop, deluje v zakonodajni funkciji, temveč je treba bolj kot to upoštevati naravo tega dokumenta, ki lahko tvori podlago za prihodnjo zakonodajo.

47. Kar zadeva švedsko vlado, ta meni, da Komisija pri pripravi ocen učinka deluje v zakonodajni funkciji, saj pripravlja in sestavlja predloge aktov zakonodajne narave.

48. Torej pritožnica ter finska in švedska vlada menijo, da bi bilo treba v skladu z uvodno izjavo 6 Uredbe št. 1049/2001 in sodno prakso Sodišča prav zato državljanom Unije odobriti čim širši dostop do dokumentov, kot so sporni dokumenti.

49. Na drugem mestu pritožnica meni, da v nasprotju z odločitvijo Splošnega sodišča iz točke 106 izpodbijane sodbe s sodno prakso Sodišča ni mogoče utemeljiti priznanja splošnih domnev, ki bi se uporabljale za zakonodajne dokumente ali dokumente v zvezi z morebitnimi zakonodajnimi predlogi.

50. Nasprotno pa Komisija trdi, da v času, ko se je zahteval dostop do spornih dokumentov, ni bil predložen noben zakonodajni predlog in torej takrat ni obstajal noben zakonodajni dokument. V zvezi s tem pripominja, da se ob sprejetju ali opustitvi političnega predloga tovrstni dokument da na voljo javnosti in se torej lahko državljani seznanijo z njim zaradi nadzora nad vsemi informacijami, ki tvorijo podlago zakonodajnega delovanja Unije.

51. Poleg tega Komisija meni – kot naj bi ugotovilo Splošno sodišče v točki 105 izpodbijane sodbe – da se tudi ob predpostavki, da bi bilo treba sporna dokumenta opredeliti kot „zakonodajna“ v smislu člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001, ta določba uporablja ob upoštevanju členov 4 in 9 te uredbe. Torej naj obstoj splošne domneve zaupnosti v zakonodajnem kontekstu ne bi bil izključen, kot je navedlo Splošno sodišče v točki 106 izpodbijane sodbe, pri čemer se je sklicevalo na sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet.⁹

b) Presoja

52. Naj opozorim, da je s členom 15(3) PDEU in členom 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) določena pravica dostopa do dokumentov institucij. V skladu s členom 1 Uredbe št. 1049/2001 je namen te uredbe določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo to pravico dostopa. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je dostop do dokumentov institucij načelo, zato je treba vsako izjemo od tega načela razlagati ozko.¹⁰

53. Tako člen 4 te uredbe vsebuje seznam izjem od pravice dostopa do dokumentov institucij, med katerimi je izjema, na katero se je sklicevala Komisija, ko je zavrnila dostop do spornih dokumentov iz zadeve v glavni stvari. Če se Komisija odloči zavrniti dostop do dokumenta, ker naj bi njegovo razkritje poseglo v enega od interesov, varovanih s tem členom, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko posegel v interes, ki ga varuje ta določba.¹¹ Nato mora institucija preveriti, ali obstaja prevladujoči javni interes, ki bi upravičil razkritje zadevnega dokumenta, ne glede na poseg v interes, varovan s členom 4(2) in (3) Uredbe št. 1049/2001.¹²

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

¹⁰ Glej sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točki 35 in 36).

¹¹ Glej sodbi z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točki 71 in 72), in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 31).

¹² Glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 44).

54. Vendar je Sodišče kljub temu dopustilo, da se lahko zadevna institucija pri utemeljitvi, kako bi lahko dostop do teh dokumentov konkretno in dejansko posegel v interes, varovan z izjemo iz člena 4 te uredbe, opre na splošne domneve, ki veljajo za nekatere kategorije dokumentov. V zvezi s tem mora institucija pojasniti, na katerih splošnih ugotovitvah utemeljuje domnevo, da bi lahko razkritje teh dokumentov poseglo v enega od interesov, ki jih varujejo izjeme iz te določbe. V ta namen ji ni treba konkretno presoditi vsakega od teh dokumentov.¹³

55. Vendar uporaba splošne domneve zaupnosti ne izključuje pravice oseb, ki so zahtevale dostop do zadevnega dokumenta, da dokažejo, da za dani dokument, katerega razkritje se zahteva, ta domneva ne velja ali da prevlada javni interes, ki upravičuje njegovo razkritje.¹⁴

56. Doslej je Sodišče priznalo pet splošnih domnev zaupnosti. Tako je bila ta domneva upoštevana, kar zadeva dostop do dokumentov iz upravnega spisa v zvezi s postopkom nadzora državnih pomoči,¹⁵ dostop do vlog, ki jih institucija vložijo v okviru sodnega postopka,¹⁶ zahtevo za dostop do dokumentov, izmenjanih med Komisijo in strankami, ki priglašujejo koncentracijo, ali tretjimi osebami v okviru postopka nadzora koncentracij podjetij,¹⁷ zahtevo nepridobitne organizacije za dostop do upravnega spisa v zvezi s postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti, ki je v fazi predhodnega postopka,¹⁸ ter zahtevo za pridobitev dostopa do vseh dokumentov iz spisa v zvezi s postopkom izvajanja člena 81 ES, ki je postal člen 101 PDEU.¹⁹

57. V okviru zakonodajne dejavnosti je vloga načela preglednosti pomembnejša. Čeprav je namreč z uvodno izjavo 4 in členom 1 Uredbe št. 1049/2001 javnosti podeljena pravica dostopa do dokumentov institucij, ki mora učinkovati čim širše, je v uvodni izjavi 6 iste uredbe navedeno, da se širši dostop do teh dokumentov zagotovi prav tedaj, ko institucije delujejo v zakonodajni funkciji. Sodišče je tako že navedlo, da „[p]reglednost v zvezi s tem povečuje krepitev demokracije tako, da omogoča državljanom nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajne dejavnosti, je namreč pogoj, da lahko učinkovito uresničujejo svoje demokratične pravice“.²⁰

58. Tehtanje med posebnim interesom, ki ga je treba zavarovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in zlasti splošnim interesom, da se omogoči dostop do dokumenta, v zvezi s katerim se zahteva dostop, se še posebej upošteva, kadar institucija deluje v zakonodajni funkciji.²¹

59. Glede na navedeno se v obravnavani zadevi torej postavlja vprašanje, ali je lahko Splošno sodišče ob upoštevanju narave spornih dokumentov, katerih razkritje se zahteva, v zvezi s temi dokumenti upravičeno dopustilo splošno domnevo zaupnosti.

60. Iz izpodbijane sodbe izhaja, da je Splošno sodišče v točki 102 te sodbe menilo, da „čeprav je za predlaganje sprejetja zakonodajnih aktov v smislu člena 289(3) PDEU načeloma – razen če je določeno drugače – v skladu z določbami člena 17(2) PEU pristojna Komisija, zakonodajno funkcijo v skladu s členoma 14(1) PEU in 16(1) PEU opravljata skupaj Parlament in Svet. Tudi iz člena 289, od (1) do (3), PDEU je razvidno, da je zakonodajni akt vsak akt, ki je sprejet v zakonodajnem postopku, to

13 Glej sodbo z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, točki 72 in 73 ter navedena sodna praksa).

14 Glej sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 62).

15 Sodba z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Sodba z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Sodba z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Sodba z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Sodba z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Glej sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46), in z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 33).

21 Glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, točki 32 in 33).

pomeni vsakršna uredba, direktiva, odločba ali sklep, ki jih v skladu z rednim zakonodajnim postopkom iz člena 294 PDEU sprejmeta skupaj Parlament in Svet na predlog Komisije, in vsakršna uredba, direktiva, odločba ali sklep, ki jih v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom, odvisno od primera, sprejme Parlament ob sodelovanju Sveta ali Svet ob sodelovanju Parlamenta.“

61. Splošno sodišče v točki 103 navedene sodbe nadaljuje z navedbo, da „[i]z tega sledi, da Komisija pri pripravi in sestavi predloga akta, četudi zakonodajnega, sama ni zakonodajalec, ker je na eni strani ta postopek priprave in sestave nujno predhodni postopek zakonodajnega postopka v pravem pomenu besede, v katerem mora biti poleg tega določena sama narava akta, ki naj se predlaga, in ker na drugi strani zakonodajno funkcijo opravljata Parlament in Svet“.

62. V točki 105 izpodbijane sodbe Splošno sodišče v odgovor na eno od trditev pritožnice pojasnjuje, da „je treba tudi ob predpostavki, da bi bilo treba zaprosene dokumente opredeliti kot ‚zakonodajne dokumente‘ v smislu navedenega člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001, navesti, da se ta določba uporablja zgolj ‚ob upoštevanju členov 4 in 9‘ te uredbe [...]. Kot je bilo ugotovljeno [...] v točkah 97 in 99 [te sodbe], pa lahko Komisija pri uporabi člena 4(3), prvi pododstavek, navedene uredbe upravičeno predpostavlja, da razkritje zaprosenih dokumentov načeloma resno slabi postopek odločanja o pripravi političnega predloga, dokler ne sprejme odločitve v zvezi s tem.“

63. Čeprav drži, da Komisije ni mogoče opredeliti kot „zakonodajalca“ v ozkem pomenu, kljub temu menim, da je zaradi svoje vloge v zakonodajnem postopku – če že ne kvazizakonodajalec – vsaj nepogrešljiv zakonodajni akter, brez katerega pobude zakonodajna dejavnost Unije ne bi obstajala. Kot je namreč Sodišče že opozorilo v sodbi z dne 14. aprila 2015, Svet/Komisija,²² „se na podlagi člena 17(2) PEU zakonodajni akt Unije lahko sprejme le ‚na predlog Komisije‘, razen če Pogodbi določata drugače“.²³ Prav ona „odloči, ali bo podala predlog zakonodajnega akta ali ne, razen v primeru [...], ko je na podlagi prava Unije zavezana, da tak predlog poda. Na podlagi te pristojnosti v primeru podaje predloga zakonodajnega akta prav tako Komisija, ki v skladu s členom 17(1) PEU spodbuja splošni interes Unije in za to sprejema ustrezne pobude, določi predmet, namen in vsebino tega predloga“.²⁴

64. Poleg tega glede na besedilo člena 12(2) Uredbe št. 1049/2001 ter sistematiko in cilj te uredbe menim, da je v zvezi s pravico do širšega dostopa do dokumentov Unije bolj kot funkcija institucije odločilna narava teh dokumentov.

65. Ta člen, ki povzema uvodno izjavo 6 navedene uredbe – v kateri, naj spomnim, je določen širši dostop do dokumentov v primerih, v katerih institucije delujejo v zakonodajni funkciji – namreč določa, da morajo biti „zakonodajni dokumenti, to so dokumenti, pripravljani ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje, [...] neposredno dostopni ob upoštevanju členov 4 in 9“.

66. Kot sem opozoril v točki 57 teh sklepnih predlogov, preglednost na zakonodajnem področju povečuje krepitev demokracije tako, da omogoča državljanom nadzor nad vsemi informacijami, ki so bile podlaga za zakonodajni akt. Možnost državljanov, da poznajo temelje zakonodajne dejavnosti, je namreč pogoj, da lahko učinkovito izvajajo svoje demokratične pravice.

67. Ker Komisija sodeluje pri pripravi zakonodajnih aktov, so dokumenti, ki jih pripravlja in sestavlja v zakonodajnem postopku, prav temelji teh zakonodajnih dejavnosti, ki jih imajo državljanom pravico poznati. Torej je treba prav za te dokumente priznati širši dostop v skladu s členom 12(2) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi z uvodno izjavo 6 te uredbe.

²² C-409/13, EU:C:2015:217.

²³ Glej točko 68 te sodbe.

²⁴ Glej točko 70 navedene sodbe.

68. Ocene učinka in poročila, ki jim sledijo, spadajo prav v to kategorijo dokumentov. Komisija namreč pri določanju predmeta, namena in vsebine zakonodajnega predloga uporablja zlasti ocene učinka, ki ji omogočajo konkretno in dokumentirano presojo podatkov položaja ter oceno predvidljivih posledic morebitnega sprejetja take zakonodaje. Kot izhaja iz Smernic za oceno učinka,²⁵ je „[o]cena učinka [...] celota logičnih stopenj pri pripravi zakonodajnih predlogov. Gre za postopek, v katerem se na pobudo oblikovalcev politike združujejo informacije o prednostih in slabostih možnih političnih opcij s preizkusom njihovih potencialnih učinkov. Izidi tega postopka so povzeti in predstavljeni v poročilu o [oceni učinka]“.²⁶

69. Zato menim, da ni nobenega dvoma o tem, da je treba za ocene učinka in poročila o njih zagotoviti širši dostop v skladu z določbami Uredbe št. 1409/2001. Torej zanje ni mogoče uporabiti splošne domneve zaupnosti.

70. Dokumenti, za katere je Sodišče priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti, so se namreč vsi nanašali ali na upravni postopek ali na sodni postopek v teku.²⁷

71. Položaj iz obravnavane zadeve je povsem drugačen.

72. Obravnavana zadeva se umešča v postopek zakonodajne narave – ne pa v upravni ali sodni postopek – za katerega želi zakonodajalec Unije zagotoviti povečano preglednost.²⁸ Prav od tod izhaja pravica dostopa do dokumentov institucij, brez katere ta želena preglednost ne bi obstajala. Sodišče v sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet,²⁹ ni pozabilo opozoriti na razloge zanjo, saj je navedlo, da „ravno preglednost v [zakonodajnem postopku] omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji ter daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje. Pomanjkanje informacij in razprav lahko namreč pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja“.³⁰

73. Države članice so se že ob podpisu Maastrichtske pogodbe zavedale pomena tega načela in so Komisijo pozvale, naj Svetu kmalu predloži poročilo o ukrepih za izboljšanje dostopa javnosti do informacij, s katerimi razpolagajo institucije.³¹ Sledila je vstavitev člena 255 ES v Amsterdamsko pogodbo, ki je postal člen 15 PDEU, in zlasti dokončna potrditev tega načela s členom 42 Listine, ki daje pravici dostopa do dokumentov institucij status temeljne pravice.

74. Obstoj splošne domneve zaupnosti je izjema od te temeljne pravice in ga je treba torej razlagati ozko, kot je že večkrat opozorilo Sodišče, še zlasti v sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet.³²

75. Kot sem poleg tega že navedel, Komisija v skladu z določbami Uredbe št. 1049/2001 ohrani pravico, da zavrne dostop do svojih dokumentov, če to v konkretnem primeru utemelji z nevarnostjo resne oslabitve postopka odločanja in če preveri, da ne prevlada javni interes za razkritje teh dokumentov. Če bi se bilo treba v primeru, kot je tisti iz obravnavane zadeve, odločiti za uporabo splošne domneve zaupnosti, bi se dejansko porušilo ravnovesje sistema, vzpostavljenega s to uredbo. Komisiji namreč ne bi bilo treba konkretno in posamično utemeljiti zavrnitve dostopa do navedenih dokumentov, saj bi jo lahko oprla na splošne ugotovitve. Poleg tega bi moral tisti, ki želi dostopiti do

25 Smernice Komisije za oceno učinka z dne 15. januarja 2009 (SEC(2009) 92).

26 Glej stran 5 teh smernic.

27 Glej sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 78).

28 Glej člen 12(2) Uredbe št. 1049/2001 v povezavi z uvodno izjavo 6 te uredbe.

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

30 Glej točko 59 te sodbe.

31 Glej izjavo št. 17 o pravici dostopa do informacij, priloženo Maastrichtski pogodbi.

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

dokumentov Komisije, dokazati obstoj takega prevladujočega javnega interesa. To bi dejansko privedlo do prealitivne dokaznega bremena, kar se vse skupaj zdi nezdržljivo s členom 42 Listine, sodno prakso Sodišča, že navedeno v teh sklepnih predlogih, in voljo zakonodajalca Unije v zvezi z zakonodajnimi dokumenti.

76. Poleg tega v nasprotju s trditvijo Komisije menim, da je Splošno sodišče v točki 106 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je navedlo, da je Sodišče v sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet,³³ „prvič naznanilo možnost institucije, da se opre na splošne domneve“, kar zadeva zakonodajne dokumente. Trditev Splošnega sodišča se namreč natančneje nanaša na točke 46, 47 in 50 te sodbe. Vendar te točke vsebujejo pojasnila Sodišča v zvezi s potekom preučitve, ki jo mora opraviti institucija, ki jo zadevata prošnja za dostop do dokumentov in vsebina obrazložitve, ki jo mora podati na podlagi tega. Sodišče šele nato začne preučevati pritožbene razloge pritožnic. Navedbe Sodišča iz točk 46, 47 in 50 torej še ni mogoče razumeti, kot da pomeni možnost za institucijo, da se v takem primeru opre na splošne domneve.

77. Torej glede na navedeno menim, da je Splošno sodišče, ker je v točkah od 100 do 106 izpodbijane sodbe menilo, da se je lahko Komisija pri zavrnitvi dostopa do spornih dokumentov upravičeno oprla na splošno domnevo zaupnosti, napačno uporabilo pravo.

2. Prvi del prvega pritožbenega razloga: domnevno napačna uporaba sodne prakse Sodišča

a) Trditve strank

78. Po mnenju organizacije ClientEarth ob podpori finske in švedske vlade je Splošno sodišče v točkah od 55 do 127 izpodbijane sodbe napačno uporabilo sodno prakso Sodišča v zvezi s priznanjem splošne domneve zaupnosti. Tako naj Splošno sodišče ne bi upoštevalo dejstva, da je Sodišče že odločilo, da je prvonavedeno napačno uporabilo pravo s tem, da je dopustilo razširitev obsega splošne domneve zaupnosti na študije v zvezi s skladnostjo zakonodaje različnih držav članic z okoljskim pravom Unije. Sodišče je takrat poudarilo „zahtevo po restriktivni razlagi in uporabi take domneve, ki je namreč izjema od obveznosti zadevne institucije, da konkretno in posamično preuči vsak dokument, na katerega se nanaša prošnja za dostop [...], in splošneje od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij Unije“.³⁴

79. Splošno sodišče naj s priznanjem splošne domneve zaupnosti, kar zadeva ocene učinka, ne bi upoštevalo te zahteve in naj bi zanemarilo temeljno naravo načela preglednosti, določenega s Pogodbo in Uredbo št. 1049/2001.

80. Pritožnica Splošnemu sodišču še očita, da je v točki 67 izpodbijane sodbe iz sodne prakse Sodišča izpeljalo, da je mogoče splošno domnevo zaupnosti priznati, kadar se to zahteva zaradi „učinkovitega poteka“ zadevnega postopka, čeprav so se zadeve, v katerih je bila priznana taka domneva, nanašale le na dokumente v zvezi s sodnim ali upravnim postopkom v teku – Komisija je v zadnjenavedenem primeru delovala v funkciji varuhinje Pogodb in izvršilnega organa prava Unije – ter so bile take domneve priznane na podlagi načela enakosti orožij ali podobnih ugotovitev oziroma ker bi se z dostopom do takih dokumentov tvegalo neposredno poseganje v interese zadevne institucije, saj bi se ogrozila njena zmožnost učinkovite obrambe, ali v interese tretjih oseb za to, da se ohrani zaupnost informacij, posredovanih Komisiji.

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

³⁴ Glej sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točki 80 in 81).

81. Poleg tega pritožnica in finska vlada menita, da je Sodišče v zadevah, v katerih je priznalo obstoj splošne domneve zaupnosti, to priznanje utemeljilo z dejstvom, da je bila uporaba take splošne domneve izrecno upravičena z obstojem posebnih predpisov, s katerimi je bil tako ali drugače omejen dostop do dokumentov ali ki so določali, da se tretjim osebam ne dovoli, da bi dostopale do teh dokumentov.³⁵

82. Po mnenju pritožnice je Splošno sodišče sodno prakso Sodišča napačno uporabilo tudi zato, ker se sporni dokumenti ne nanašajo na upravni postopek, v katerem mora Komisija zagotavljati spoštovanje prava Unije, niti na sodni postopek, ker dostop do teh dokumentov ne more posegati v interese, ki so v sodni praksi Sodišča običajno varovani prek splošne domneve, kot je enakost orožij, in ker naj ta dostop ne bi koristil interesom nobene konkretne tretje osebe, saj je ClientEarth nevladna organizacija, katere cilj je varstvo okolja in ki ne želi delovati v korist zasebnih interesov.

83. Komisija odgovarja, da iz sodne prakse Sodišča v zvezi s priznavanjem splošnih domnev zaupnosti nikakor ne izhaja pravilo, po katerem bi morala Komisija za uporabo takih domnev delovati v funkciji izvršilnega organa prava Unije. Nasprotno, po njenem mnenju je Splošno sodišče pravilno uporabilo to sodno prakso s tem, da je v točkah od 68 do 75, 78 in 97 izpodbijane sodbe menilo, da priznanje splošne domneve zaupnosti za dokumente, kot so sporni dokumenti, pomeni, prvič, da ti dokumenti spadajo v samo eno kategorijo dokumentov, in drugič, da bi dostop do zahtevanih dokumentov glede na pravila, ki urejajo pripravo političnih predlogov Komisije, resno oslabil ta posebni postopek, dokler je še potekal.

84. Komisija poleg tega še trdi, da člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 – v nasprotju s tem, na kar napeljuje pritožnica – določa prav to, da je učinkovitost postopka odločanja institucij lastni interes, s katerega varstvom je mogoče upravičiti izjeme od dostopa javnosti do dokumentov.

b) Presoja

85. Pritožnica meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo sodno prakso v zvezi s splošnimi domnevami zaupnosti.

86. Splošno sodišče v točki 66 izpodbijane sodbe navaja, da je „iz sodne prakse [Sodišča] razvidno, da je za uspešno uveljavljanje splošne domneve proti osebi, ki prosi za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, potrebno, da so vsi zaproseni dokumenti del iste kategorije dokumentov oziroma da so istovrstni“. Nato v točki 67 te sodbe meni, da „iz te sodne prakse izhaja, da uporabo takih splošnih domnev narekuje zlasti nujna potreba po zagotovitvi pravilnega delovanja zadevnih postopkov in tega, da se ne ogrozijo njihovi cilji. Tako lahko priznavanje neke splošne domneve temelji na nezdržljivosti dostopa do dokumentov nekaterih postopkov z učinkovitim potekom teh postopkov in na nevarnosti, da bi bili ti oslabljeni, glede na to, da splošne domneve omogočajo ohranitev celovitosti poteka postopka z omejitvijo vpletanja tretjih oseb“. Splošno sodišče nadaljuje z navedbo, da je „[u]poraba posebnih pravil, določenih v pravnem aktu, ki se nanaša na postopek pred institucijo Unije, za potrebe katerega so bili predloženi zaproseni dokumenti, [...] eno od meril, ki lahko upravičijo priznavanje splošne domneve“.

³⁵ Organizacija ClientEarth v zvezi s tem navaja sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Finska vlada navaja zlasti sodbe z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376); z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), in z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738).

87. Glede na zgoraj navedeno se zdi, da Splošno sodišče meni, da morajo biti za uporabo splošne domneve zaupnosti upoštevana tri merila, in sicer, da so dokumenti del iste kategorije dokumentov oziroma so istovrstni, da bi dostop do teh dokumentov oviral učinkovit potek zadevnega postopka in da obstaja zakonodajno besedilo, ki posebej ureja pravila dostopa do zahtevanih dokumentov, pri čemer zadnje navedeno merilo po mnenju Splošnega sodišča ni odločilno.³⁶

88. Ni sporno, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo biti za uporabo splošne domneve zaupnosti zadevni dokumenti istovrstni.³⁷ Po drugi strani pa sicer drži, da se je vseh pet primerov, v katerih je Sodišče uporabilo take domneve,³⁸ nanašalo na učinkovit potek posebnega postopka, vendar po mojem mnenju teh domnev ni mogoče uporabiti v vseh vrstah postopkov, vključno z zakonodajnim. Kot je namreč opozorilo Sodišče v sodbi z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija,³⁹ se je „[v] vseh zadevah, v katerih [je bila sprejeta splošna domneva zaupnosti], [...] zadevna zavrnitev dostopa nanašala na celoto dokumentov, ki so bili jasno razmejeni s tem, da so vsi spadali v spis v zvezi z upravnim ali sodnim postopkom, ki je potekal“.⁴⁰

89. Sodišče je v tej sodbi, izrečeni nekaj mesecev pred izpodbijano sodbo, nasprotno, jasno omejilo uporabo splošnih domnev zaupnosti na primere, v katerih so dokumenti, katerih razkritje se zahteva, del upravnega ali sodnega postopka v teku. Kot v zvezi s tem opozarja organizacija ClientEarth, je Sodišče izrecno zavrnilo razširitev obsega domneve zaupnosti na študije v zvezi s skladnostjo zakonodaje različnih držav članic z okoljskim pravom Unije, ki jih je podjetje izdelalo po naročilu in za račun Komisije ter na datum pošiljanja odločbe o zavrnitvi dostopa do njih niso bile povezane s predhodno fazo postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.⁴¹

90. Kot je bilo poleg tega že navedeno v točkah od 72 do 75 teh sklepnih predlogov, ne le iz besedil primarnega in sekundarnega prava, temveč tudi iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba izjeme od pravice dostopa do dokumentov institucij, ki izhaja iz načela preglednosti, razlagati še toliko ožje, ker je to temeljna pravica in se v tej zadevi obravnavajo zakonodajni dokumenti.

91. Torej je Splošno sodišče v točkah od 58 do 61 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo na sodno prakso Sodišča v zvezi z zahtevo po ozki razlagi izjem od pravice dostopa do dokumentov institucij, vendar po mojem mnenju iz tega ni izpeljalo posledic, ki bi jih moralo ob upoštevanju posebne narave spornih dokumentov.

92. Torej je Splošno sodišče, ker je v točkah od 55 do 127 napačno uporabilo sodno prakso Sodišča, napačno uporabilo pravo.

³⁶ Glej točki 76 in 77 izpodbijane sodbe.

³⁷ Glej zlasti sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 50).

³⁸ Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

³⁹ C-612/13 P, EU:C:2015:486.

⁴⁰ Glej točko 78 te sodbe.

⁴¹ Glej točke od 77 do 82 navedene sodbe.

3. *Drugi del prvega pritožbenega razloga: napačna uporaba prava, ker je Splošno sodišče menilo, da je člen 17, od (1) do (3), PEU pravna podlaga za izoblikovanje splošne domneve zaupnosti, kar zadeva sporna dokumenta*

a) Trditve strank

93. Z drugim delom prvega pritožbenega razloga organizacija ClientEarth ob podpori finske in švedske vlade meni, da se Splošno sodišče pri utemeljitvi splošne domneve zaupnosti, kar zadeva sporne dokumente, ni moglo opreti na člen 17, od (1) do (3), PEU. Na prvem mestu meni, da povečana preglednost postopka odločanja krepi neodvisnost Komisije in v nasprotju s tem, kar je menilo Splošno sodišče v točkah od 55 do 99 izpodbijane sodbe, ne učinkuje tako, da bi ta institucija postala ranljivejša za raznovrstne zunanje vplive in pritiske, kar bi ji preprečevalo opravljanje naloge, ki ji je zaupana na podlagi člena 17, od (1) do (3), PEU, popolnoma neodvisno in v splošnem interesu.

94. Nasprotno, pritožnica meni – kot naj bi Sodišče navedlo v točki 45 sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet –⁴² da bi povečana preglednost pripomogla k večji zakonitosti v upravi ter njenemu učinkovitejšemu in odgovornejšemu ravnanju v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu. Z dostopom javnosti do dokumentov, kot so sporni dokumenti, naj bi se torej omogočila ne le večja odpornost na zunanje pritiske, saj bi bili zaradi preglednosti postopka ocene učinka pritiski vidnejši zunanjemu svetu, temveč bi hkrati tudi državljani lahko bolje razumeli izzive postopka odločanja in, če bi bilo to primerno, sprožili razpravo, ne da bi s tem okrnili neodvisnost Komisije ali prostor za razmislek, ki ga mora imeti.

95. Organizacija ClientEarth še trdi, da je Sodišče v točkah 62 in 63 sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet,⁴³ jasno navedlo, da institucija ne more zavrniti dostopa in se sklicevati na okrnitev svoje neodvisnosti zgolj z obrazložitvijo, da bi dostop do dokumentov lahko povzročil tveganje zunanjega pritiska.

96. Na drugem mestu pritožnica meni, da člen 17 PEU ne more biti splošna podlaga, ki bi Komisiji omogočila nasprotovanje dostopu do njenih dokumentov, ker naj bi njihovo razkritje resno oslabilo postopek odločanja. Po njenem mnenju bi se namreč s takim pristopom tvegala čezmerna razširitev izjeme od pravice dostopa do dokumentov institucij, saj bi se lahko Komisija za zavrnitev take pravice preprosto sklicevala na člen 17 PEU. Organizacija ClientEarth v zvezi s tem navaja točke od 43 do 45 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevah ClientEarth/Komisija ter ClientEarth in PAN Europe/EFSA.⁴⁴ Pritožnica še dodaja, da bi bil tak pristop, če bi ga Sodišče potrdilo, v nasprotju z načelom, po katerem je treba vsako izjemo od izvajanja pravice dostopa razlagati ozko.

97. Komisija odgovarja, da – v nasprotju s trditvami pritožnice – pravila, ki urejajo Komisijino pripravo in sestavo političnih predlogov, ne določajo, da mora ta institucija to početi v nenehnem dialogu z zadevnimi stranmi. V zvezi s tem navaja, nasprotno, da – kot je Splošno sodišče pravilno priznalo v točkah od 79 do 84 in 96 izpodbijane sodbe – če bi bil vzpostavljen tak stalni dialog, zlasti po objavi dokumentov, kot so sporni dokumenti, ne bi imela zadostnega prostora za samostojni premislek in ne bi bila zmožna odločati popolnoma samostojno, kot to določa člen 17(3) PEU.

⁴² C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374.

⁴³ C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374.

⁴⁴ C-612/13 P in C-615/13 P, EU:C:2015:219.

98. Kar zadeva trditev pritožnice, da razumevanje postopka odločanja ne bo škodovalo neodvisnosti Komisije, ta odgovarja, da lahko pritožnica ali katera koli druga zadevna stranka – če je namen zahteve za dostop do spornih dokumentov dobro razumevanje tega postopka – brez težav počaka do objave teh dokumentov, ko se navedeni postopek konča, bodisi ker je bil pripravljen zakonodajni predlog bodisi ker je bila pobuda opuščena.

b) Presoja

99. Pritožnica Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je v sodbi odločilo, da je bilo to, da je Komisija dostop do spornih dokumentov zavrnila na podlagi splošne domneve zaupnosti, utemeljeno, saj je „taka splošna domneva nujna glede na pravila, ki urejajo pripravo in sestavo političnih predlogov s strani Komisije, po potrebi vključno s predlogi zakonodajnih aktov“.⁴⁵

100. Splošno sodišče je v točkah od 79 do 82 te sodbe najprej opozorilo na vlogo Komisije v zakonodajnem postopku, nato pa je navedlo, da mora biti Komisiji omogočeno, da pri pripravi in sestavi političnih predlogov deluje popolnoma neodvisno in v splošnem interesu.⁴⁶ Splošno sodišče je najprej pojasnilo vlogo ocen učinka ter dopustilo, da so take ocene del cilja preglednosti in odprtosti postopka odločanja Komisije, katerega namen sta priprava in sestava političnih predlogov, in del cilja sodelovanja zadevnih strani v navedenem postopku,⁴⁷ nato pa je iz tega izpeljalo, da mora biti Komisiji po opravljenem posvetovanju z zadevnimi stranmi in po tem, ko so bile informacije zbrane, omogočen prostor za razmislek, da lahko popolnoma neodvisno ter brez zunanje pritiska in tudi brez vpliva tretjih oseb odloči o političnih pobudah, ki naj se predlagajo.⁴⁸ Natančneje, Splošno sodišče je v točki 95 te sodbe odločilo, da je treba „pristojnost dajanja pobud [Komisije na zakonodajnem področju] [...] varovati pred vsakršnim vplivom javnih ali zasebnih interesov, ki bi zunaj organiziranih posvetovanj skušali Komisijo prisiliti k sprejetju politične iniciative, k njeni spremembi ali celo k njenemu odreku in ki bi tako podaljšali ali celo zapletli razpravo v okviru te institucije“.

101. Tako je Splošno sodišče v točki 96 navedene sodbe menilo, „[k]er [...] poročilo o oceni učinka, kot je razvidno [...] iz točke 88 [izpodbijane sodbe], vsebuje primerjavo različnih političnih opcij, ki so možne v tej fazi, razkritje tega poročila, četudi v fazi osnutka, in mnenj, ki jih je v zvezi s tem izdal odbor, prinaša povečano nevarnost poskusa načrtnega vplivanja tretjih oseb zunaj javnega posvetovanja, ki ga organizira Komisija, na Komisijino izbiro politične opcije in vsebino političnega predloga, ki naj ga ta sprejme. Osebe ali organi, ki so na javnem posvetovanju predložili stališča, bi lahko, če bi imeli takojšen dostop do dokumentov ocene učinka, predložili nova stališča ali kritike predvidenih opcij in primerov ter zatrjevali, da njihovo mnenje ni bilo dovolj ali ustrezno upoštevano, čeprav mora imeti Komisija po končani fazi javnega posvetovanja prostor za samostojen razmislek, začasno odmaknjen od vplivov in zunanjih pritiskov vseh vrst.“

102. Najprej in kot sem že navedel, po mojem mnenju institucija v zvezi z zakonodajnimi dokumenti, kot so sporni dokumenti, ne more uporabiti splošne domneve zaupnosti.

⁴⁵ Glej točko 78 izpodbijane sodbe.

⁴⁶ Glej točki 83 in 84 te sodbe.

⁴⁷ Glej točke od 85 do 93 navedene sodbe.

⁴⁸ Glej točko 94 izpodbijane sodbe.

103. Kot trdi pritožnica, je ta presoja podkrepljena tudi s sodno prakso Sodišča. V sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet,⁴⁹ je Sodišče v zvezi z zadevo, ki se je nanašala na zavrnitev dostopa do zakonodajnega dokumenta, namreč odločilo, da „ravno preglednost v zvezi s tem omogoča javno razpravo o razhajanjih med različnimi mnenji ter daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje. Pomanjkanje informacij in razprav lahko namreč pri državljanih vzbudi dvome o zakonitosti posameznega akta in legitimnosti celotnega postopka odločanja“.⁵⁰

104. Nato je Sodišče menilo, da je treba „v zvezi s trditvijo [...], da naj bi bila z morebitnim razkritjem pravnih mnenj, ki jih izdaja njegova pravna služba v okviru zakonodajnih postopkov, ogrožena [...] neodvisnost [Sveta], [...] ugotoviti, da je ta zaskrbljenost bistvo interesov, ki so varovani z izjemo iz člena 4(2), druga alineja, Uredbe št. 1049/2001. [...] [N]amen te izjeme [je namreč] varovati interes institucije, da zahteva pravne nasvete in prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete“. Sodišče je nadaljevalo z navedbo, da je treba „[v]endarle [...] poudariti, da se je Svet v zvezi s tem skliceval pred [Splošnim sodiščem] in pred Sodiščem na preproste navedbe, ki jih ni utemeljil z natančnimi trditvami. Ob upoštevanju ugotovitev, ki sledijo, ni pravega tveganja, ki bi bilo razumno predvidljivo in ne le hipotetično, za poseg v navedeni interes“.⁵¹

105. Nazadnje je Sodišče v točki 64 te sodbe odločilo, da je treba „[v] zvezi z morebitnimi pritiski, ki bi se izvajali zaradi vplivanja na vsebino mnenj, ki jih podaja pravna služba Sveta, [...] poudariti, da tudi če se na člane te pravne službe izvajajo nelegitimni pritiski s tem namenom, bi ti pritiski, ne pa možnost razkritja pravnih mnenj, ogrozili interes te institucije, da prejme odkrite, objektivne in popolne nasvete, in bi seveda Svet moral sprejeti potrebne ukrepe, da bi se to končalo“.

106. Menim, da iz te sodne prakse izhaja, da je treba Komisiji – enako kot Svetu – sicer res omogočiti prostor za razmislek daleč od kakršnega koli zunanjega pritiska, s čimer se ohrani njena neodvisnost na zakonodajnem področju, in da lahko ta institucija ob upoštevanju tega vidika upraviči zavrnitev dostopa do zakonodajnega dokumenta na podlagi člena 4 Uredbe št. 1049/2001, vendar mora kljub vsemu dokazati, da obstaja pravo tveganje za oslabitev postopka odločanja, to je tveganje, ki je razumno predvidljivo, ne pa le hipotetično.

107. Torej po mojem mnenju s to sodno prakso ni združljivo dopustiti, da se lahko institucija pri zavrnitvi dostopa do zakonodajnega dokumenta sklicuje na splošno domnevo zaupnosti tudi takrat – kot sem že navedel – ko lahko to domnevo utemelji s splošnimi ugotovitvami. Poleg tega še menim, da je Sodišče v sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet,⁵² zavrnilo prav možnost uporabe splošne domneve zaupnosti v zvezi s pravnimi mnenji, to je zakonodajnimi dokumenti, saj je v točki 57 te sodbe odločilo, da je Splošno sodišče „napačno menilo, da obstaja splošna potreba po zaupnosti mnenj pravne službe Sveta o zakonodajnih vprašanjih“.

108. Zato je Splošno sodišče z ugotovitvijo v točki 97 izpodbijane sodbe, da „lahko Komisija [...] brez izvedbe konkretnega in posamičnega preizkusa vsakega od dokumentov, sestavljenih v okviru priprave ocene učinka, upravičeno predpostavlja, da razkritje teh dokumentov načeloma resno slabi njen postopek odločanja o pripravi političnega predloga“, napačno uporabilo pravo.

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

50 Glej točko 59 te sodbe.

51 Glej točki 62 in 63 navedene sodbe.

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

4. *Tretji del prvega pritožbenega razloga: napačna uporaba prava, ker naj Splošno sodišče ne bi preverilo obstoja posebnega, konkretnega in dejanskega posega v interes, varovan s členom 4(3) Uredbe št. 1049/2001*

a) Trditve strank

109. S tretjim delom prvega pritožbenega razloga organizacija ClientEarth, ki jo v zvezi s tem podpira švedska vlada, trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je priznalo splošno domnevo zaupnosti, kar zadeva sporne dokumente, ne da bi preverilo, ali obstaja nevarnost, da tovrstni dokumenti posebej, konkretno in dejansko posegajo v interes, varovan s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

110. Pritožnica namreč meni, da lahko v skladu s sodno prakso Sodišča institucije Unije zavrnejo dostop do svojih dokumentov, le če predložijo pojasnila o tem, kako bi dostop do teh dokumentov lahko konkretno in dejansko posegal v interes, varovan z eno od izjem,⁵³ in sicer, tudi če se institucija opre na splošno domnevo v zvezi z eno od kategorij dokumentov. Pritožnica meni, da je ta pogoj potreben za to, da se lahko vsak državljan seznanji z razlogi, iz katerih je bila njegova zahteva zavrnjena, in da se zagotovi, da je izjema od načela čim širšega dostopa utemeljena le v primeru, da se z dostopom do zahtevanih dokumentov posebej in dejansko posega v interes, varovan s členom 4(3) te uredbe.

111. Organizacija ClientEarth trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je v točki 96 izpodbijane sodbe menilo, da se je lahko Komisija pri zavrnitvi dostopa do spornih dokumentov oprla na splošne in hipotetične ugotovitve. Pritožnica namreč meni, da ni dovolj trditi – kot naj bi to dopustilo Splošno sodišče – da bi razkritje posebej in dejansko oslabilo postopek odločanja zadevne institucije že samo zato, ker bi tretja oseba lahko poskusila vplivati na politične odločitve, opredeljene v poročilu o oceni učinka. Sklicevanje na tako splošno in hipotetično utemeljitev bi lahko namreč Komisija zlorabila za utemeljitev zavrnitve dostopa do vseh svojih dokumentov.

112. Finska vlada še dodaja, da po njenem mnenju vsakega razkritja informacij iz spornih dokumentov ni mogoče samodejno obravnavati, kot da „resno slabijo“ postopek odločanja Komisije v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, navedene uredbe.

113. Komisija na prvem mestu odgovarja, da je Splošno sodišče v točki 96 izpodbijane sodbe pojasnilo, kakšno je objektivno, dejansko in posebno tveganje, ki bi ga pomenilo razkritje spornih dokumentov za njene postopke odločanja. Tako naj bi bilo tveganje v tem, da bi tako razkritje osebam, ki so na javnem posvetovanju že predložile stališča, omogočilo predložitev novih stališč ali kritik, s čimer bi se vplivalo na prostor za samostojen razmislek, ki ga mora imeti Komisija. Na drugem mestu Komisija trdi – kot je Splošno sodišče navedlo v točki 120 izpodbijane sodbe – da pritožnica ne upošteva glavne značilnosti in cilja splošne domneve, in sicer, da ta domneva po tem, ko je priznana, Komisiji omogoča prav to, da se opre na splošne razloge za zavrnitev, da si tako prihrani konkretno in posamično preučitev zahtevanih dokumentov.

b) Presoja

114. Po mojem razumevanju pritožnica meni, da mora institucija, če zavrne dostop do dokumentov na podlagi splošne domneve zaupnosti, kljub vsemu preveriti, ali lahko razkritje tovrstnih dokumentov posebej, konkretno in dejansko poseže v interes, varovan s členom 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Torej dejansko trdi, da je preučitev, ki jo mora opraviti institucija, enaka, kot če mora opraviti posamično in konkretno preučitev dokumenta.

53 Sodba z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 64).

115. S tem se ne strinjam. Naj opozorim, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da „lahko odločitve [zadevne institucije za zavrnitev dostopa do dokumentov] temeljijo na splošnih domnevah, ki veljajo za določeno vrsto dokumentov, saj lahko podobne splošne ugotovitve veljajo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste“. ⁵⁴ Splošna domneva zaupnosti torej instituciji, ki se sklicuje nanjo, omogoča, da zavrnitev dostopa do dokumentov utemelji s škodo, ki bi jo na splošno povzročilo razkritje tovrstnega dokumenta. Tako je Sodišče priznalo, da lahko ta škoda zajema poseg v pravice do obrambe, poseg v enakost orožij ali pa splošno oslabitev sodnih postopkov.

116. Poleg tega je Sodišče v sodbi z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, ⁵⁵ odločilo, da se „Komisija lahko opre na domnevo, da bi razkritje vlog, predloženih v okviru nekončanih sodnih postopkov, poseglo v te postopke v smislu člena 4(2), druga alineja, [Uredbe št. 1049/2001], in da zato lahko med takim postopkom zavrne zahtevo za dostop do takih dokumentov, ne da bi morala opraviti konkretno preučitev“. ⁵⁶ Enako je Sodišče v sodbi z dne 14. julija 2016, Sea Handling/Komisija, ⁵⁷ v zvezi z dokumenti, povezanimi s postopki nadzora državnih pomoči, menilo, da „v obravnavani zadevi ni v pristojnosti Splošnega sodišča, da preuči vprašanje, ali lahko razkritje vsebine dokumentov, ki jih zahteva družba Sea Handling, poseže v varovane interese, saj mora to sodišče zgolj preveriti, ali je Komisija utemeljeno menila, da so ti dokumenti del preiskave, izvedene v okviru postopka nadzora državnih pomoči“. ⁵⁸ V zvezi s tem je menilo, da „kot je namreč upravičeno navedlo Splošno sodišče v točki 65 [...] sodbe [z dne 25. marca 2015, Sea Handling/Komisija (T-456/13, neobjavljena, EU:T:2015:185)], zahteve, da se preveri, ali se taka splošna domneva za obravnavani primer dejansko uporablja, ni mogoče razlagati tako, da bi morala institucija posamično preučiti vse dokumente, katerih razkritje se zahteva, saj bi s tako zahtevo splošni domnevi odvzeli polni učinek“. ⁵⁹

117. Razlog za obstoj take domneve temelji prav na možnosti, da se domneva, da bi razkritje tovrstnih dokumentov poseglo v varovane interese, ne da bi bilo treba te dokumente konkretno in posamično preučiti. To je tudi razlog za to, da je treba to izjemo od pravice dostopa do dokumentov institucij – kot sem že navedel – razlagati še toliko ožje.

118. Zato menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ker ni preverilo obstoja posebnega, konkretnega in dejanskega posega v interes, varovan s členom 4(3) Uredbe št. 1049/2001.

5. Peti del prvega pritožbenega razloga: napačna uporaba prava, ker naj bi to, da je Splošno sodišče priznalo splošno domnevo zaupnosti, kar zadeva sporne dokumente, privedlo do neizpodbojnosti te domneve

119. Organizacija ClientEarth ob podpori finske vlade trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 113 do 127 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker je izoblikovalo merila, zaradi katerih je postala splošna domneva zaupnosti neizpodbojna. Natančneje, Splošno sodišče naj bi s tem, da je v točki 120 te sodbe odločilo, da trditve pritožnice, ki so se nanašale zlasti na nedokazanost resnične nevarnosti javnega pritiska, neobčutljivost zahtevanih dokumentov in neupoštevnost dejstva, da so bili postopki odločanja v zgodnji fazi, nikakor ne morejo ovreči te splošne domneve, saj naj bi bil namen teh trditev zgolj grajati splošnost obrazložitve v spornih odločbah in z njimi niso bili predloženi nikakršni konkretni dokazi, na podlagi katerih bi bilo mogoče ovreči navedeno splošno domnevo, povzročilo neizpodbojnost te domneve.

⁵⁴ Glej sodbe z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 50); z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 74); z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija (C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 45), in z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 65).

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

⁵⁶ Glej točko 146 te sodbe.

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

⁵⁸ Glej točko 68 te sodbe.

⁵⁹ Glej točko 69 navedene sodbe.

120. Komisija s svojimi trditvami odgovarja, da pritožnica ne upošteva narave splošne domneve zaupnosti tovrstnih dokumentov. Poleg tega še meni, da – v nasprotju s trditvami pritožnice – dejstvo, da je Splošno sodišče navedlo, da ne obstaja nikakršen konkreten dokaz, na podlagi katerega bi bilo mogoče ovreči to splošno domnevo, dokazuje, da je ta domneva izpodbojna, vendar je v obravnavani zadevi pritožnica tista, ki ni dokazala, zakaj razkritje zahtevanih dokumentov ne bi oslabilo postopkov odločanja Komisije.

121. Ker menim, da je Splošno sodišče s priznanjem obstoja splošne domneve zaupnosti, kar zadeva sporne dokumente, napačno uporabilo pravo, menim, da na peti del prvega pritožbenega razloga ni treba odgovoriti.

122. Ob upoštevanju vsega navedenega menim, da je prvi pritožbeni razlog utemeljen in da je treba zato izpodbijano sodbo razveljaviti.

123. Torej menim, da ni treba preučiti drugega pritožbenega razloga, ki ga je pritožnica navedla podredno.

VI. Stroški

124. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V obravnavani zadevi je organizacija ClientEarth predlagala, naj se Komisiji, ki s svojimi predlogi ni uspela, naloži plačilo stroškov, zato je treba temu predlogu ugoditi.

125. Poleg tega nosita Republika Finska in Kraljevina Švedska kot intervenientki v skladu s členom 140(1) tega poslovnika vsaka svoje stroške.

VII. Predlog

126. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Postopek v zvezi s predlogom za razglasitev ničnosti odločbe z dne 3. aprila 2014, s katero je Komisija zavrnila dostop do osnutka poročila o oceni učinka v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah na ravni držav članic na področju okoljske politike Evropske unije, se ustavi.
2. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisija (T-424/14 in T-425/14, EU:T:2015:848), se razveljavi.
3. Komisiji se naloži plačilo stroškov.
4. Republika Finska in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške.