Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 28 november 2017 [1]

Mål C-57/16 P

ClientEarth
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Tillgång till institutionernas handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Ansökan om tillgång till utkast till en konsekvensbedömningsrapport, en konsekvensbedömningsrapport och ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden – Generell presumtion för sekretess – Avslag på ansökan om tillgång – Lagstiftningshandlingar”

I. Inledning

1. Bakgrunden till detta överklagande är en talan som ClientEarth väckte vid Europeiska unionens tribunal om ogiltigförklaring av två beslut genom vilka Europeiska kommissionen hade avslagit ClientEarths ansökningar om tillgång till handlingar. Närmare bestämt avslog kommissionen genom beslut av den 1 april 2014 klagandens ansökan om tillgång dels till en konsekvensbedömningsrapport avseende ett utkast till en bindande rättsakt för att bestämma en strategisk ram för riskbaserade inspektions- och övervakningsförfaranden inom Europeiska unionens miljörätt, dels till ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden. Genom beslut av den 3 april 2014 avslog kommissionen även klagandens ansökan om tillgång dels till ett utkast till konsekvensbedömningsrapport avseende tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor på medlemsstatsnivå inom ramen för unionens miljöpolitik, dels till ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden. (Dessa fyra handlingar kallas nedan för de omtvistade handlingarna.)

2. Klaganden väckte alltså talan mot dessa båda beslut. Talan ogillades av tribunalen genom dom av den 13 november 2015, ClientEarth/kommissionen (T-424/14 och T-425/14, EU:T:2015:848) (nedan kallad den överklagade domen).

3. I denna dom fann tribunalen väsentligen att de omtvistade handlingarna tillhörde en och samma kategori och att de omfattades av en generell presumtion för sekretess, eftersom kommissionens beslutsförfarande i samband med utarbetandet av förslag till lagstiftningsakter riskerade att undergrävas om dessa handlingar lämnades ut.

4. Klaganden har med stöd av den finländska och den svenska regeringen överklagat nämnda dom.

1 Originalspråk: franska.

5. Inom ramen för detta mål om överklagande kommer domstolen framför allt att behöva yttra sig i frågan huruvida en institution kan grunda ett beslut att avslå en ansökan om tillgång till konsekvensbedömningar på en generell presumtion för sekretess, mot bakgrund av de aktuella handlingarnas art. Domstolen måste därför bedöma huruvida kommissionen agerar i egenskap av lagstiftare när den utarbetar handlingar som har koppling till lagstiftningsförfarandet. Utifrån den bedömningen ska domstolen sedan yttra sig om hur man lämpligen uppnår den jämvikt som måste råda mellan öppenhetsprincipen, strävan att förbättra den offentliga debatten, kommissionens oavhängighet och sekretessen för uppgifter, såsom dessa begrepp framgår av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. [2]

6. I detta förslag till avgörande kommer jag att redogöra för skälen till att jag anser att den överklagade domen ska upphävas.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning nr 1049/2001

7. Skälen 2 och 6 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

…

(6) Större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, även när det rör sig om delegerade befogenheter, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt.”

8. I artikel 2.1 och 2.4 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

…

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 4 och 9 skall handlingar göras tillgängliga antingen efter en skriftlig ansökan eller direkt i elektronisk form eller genom ett register. Särskilt handlingar som upprättats eller mottagits under ett lagstiftningsförfarande skall göras direkt tillgängliga i enlighet med artikel 12.”

2 EGT L 145, 2001, s. 43.

9. I artikel 4.3 och 4.6 i förordningen stadgas följande:

”3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.”

10. I artikel 12.2 i förordningen anges att ”[s]ärskilt lagstiftningshandlingar, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna, bör göras direkt tillgängliga, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9”.

B. Förordning nr 1367/2006

11. Skälen 7 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor [3] på gemenskapens institutioner och organ [4] har följande lydelse:

”(7) … [B]estämmelserna om tillgång till miljöinformation [bör] tillämpas på gemenskapens institutioner och organ när de handlar i egenskap av lagstiftande myndighet.

…

(15) Undantagen i förordning … nr 1049/2001 bör tillämpas, med förbehåll för eventuella, mer specifika bestämmelser enligt den här förordningen, när det gäller begäran om miljöinformation. Grunderna för avslag när det gäller tillgång till miljöinformation bör tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön. Begreppet affärsintressen omfattar sådana överenskommelser om sekretesskydd som ingås av institutioner eller organ som agerar i egenskap av banker.”

12. I artikel 1.1 a och b i förordning nr 1367/2006 stadgas följande:

”1. Syftet med denna förordning är att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av [Århuskonventionen] genom att fastställa regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på gemenskapens institutioner och organ, särskilt genom att

3 EUT L 124, 2005, s. 1 (nedan kallad Århuskonventionen).

4 EUT L 264, 2006, s. 13.

a) garantera allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som gemenskapens institutioner eller organ tar emot eller upprättar och som förvaras hos dem, och genom att fastställa grundläggande bestämmelser och praktiska förfaranden för hur rätten skall utövas,

b) säkerställa att miljöinformation blir successivt tillgänglig och spridd till allmänheten för att uppnå bredast möjliga systematiska tillgång för och spridning till allmänheten av miljöinformation; i detta syfte skall särskilt användning av telematik och/eller elektronik, om sådan finns tillgänglig, främjas.”

13. I artikel 2.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. I denna förordning gäller följande definitioner:

…

d) *miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

…

iii) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder), som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka de delar och faktorer som anges i leden i och ii samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,

iv) rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen,

v) kostnads- och nyttoanalys och andra ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder och verksamheter som avses i led iii,

…”

14. Artikel 3 i förordning nr 1367/2006 har följande lydelse:

”Förordning … nr 1049/2001 skall tillämpas när en sökande begär tillgång till miljöinformation som förvaras hos gemenskapens institutioner och organ, utan att sökanden diskrimineras på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när sökanden är en juridisk person, utan att diskrimineras på grund av var sökanden har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.

Vid tillämpning av den här förordningen avses med beteckningen ’institution’ i förordning … nr 1049/2001 ’gemenskapsinstitution eller gemenskapsorgan’.”

15. I artikel 6 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Beträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning … nr 1049/2001 skall, med undantag för utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen, ett övervägande allmänintresse av utlämnande anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp. Beträffande de andra undantag som avses i artikel 4 i förordning … nr 1049/2001 skall grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.

2. Utöver de undantag som anges i artikel 4 i förordning … nr 1049/2001 får gemenskapens institutioner och organ vägra tillgång till miljöinformation om utlämnande av informationen skulle få negativa följder för skyddet av den miljö som informationen gäller, till exempel sällsynta arters häckningsplatser.”

III. Bakgrunden till målet

16. Klaganden är en ideell organisation som är verksam på miljöskyddsområdet.

17. Den 20 januari 2014 inkom klaganden med två ansökningar till kommissionen om tillgång till olika handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001. Som har framgått ovan, rörde den första ansökan tillgång till kommissionens konsekvensbedömningsrapport avseende genomförandet av pelaren ”tillgång till rättslig prövning” i Århuskonventionen medan den andra rörde tillgång till kommissionens konsekvensbedömning avseende översynen av EU:s regelverk för miljökontroll och miljöövervakning på nationell nivå och EU-nivå.

18. Genom skrivelse av den 13 februari 2014 avslog kommissionen den andra ansökan. Därvid angav kommissionen att ansökan gällde en ”konsekvensbedömning avseende ett utkast till bindande rättsakt för att bestämma en strategisk ram för riskbaserade inspektions- och övervakningsförfaranden inom [unionens] miljörätt” och konsekvensbedömningsnämndens yttrande över nämnda rapport. Avslagsbeslutet grundades på undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

19. Genom skrivelse av den 17 februari 2014 avslog kommissionen även den första ansökan. Därvid angav kommissionen att ansökan gällde ett ”utkast till konsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på medlemsstatsnivå inom ramen för [unionens] miljöpolitik” och konsekvensbedömningsnämndens yttrande över nämnda utkast. Avslagsbeslutet grundades på undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

20. Den 4 mars 2014 ingav klaganden med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 två bekräftande ansökningar till kommissionen.

21. Genom skrivelser av den 24 mars 2014 underrättade kommissionen klaganden om att tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan i båda fallen hade förlängts med 15 arbetsdagar i enlighet med artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001.

22. Genom skrivelser av den 1 respektive 3 april 2014 (nedan kallade de omtvistade besluten) fastställde kommissionen sina beslut att med stöd av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 avslå de båda ansökningarna om tillgång till de omtvistade handlingarna.

23. I de omtvistade besluten påpekade kommissionen inledningsvis att den hade påbörjat konsekvensbedömningar inom ramen för de diskussioner och förhandlingar som fördes inför dess antagande av lagstiftningsåtgärder avseende inspektioner och övervakning på miljöområdet respektive avseende tillgång till rättslig prövning inom samma område samt att dessa bedömningar fortfarande pågick. Därvid angav kommissionen att konsekvensbedömningarna var tänkta att fungera som stöd vid utarbetandet av lagstiftningsåtgärderna och att de strategiska val (”policy choices”) som görs inom ramen för ett lagstiftningsinitiativ kommer att grundas på innehållet i en konsekvensbedömning.

24. Vidare uppgav kommissionen att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna i det aktuella skedet allvarligt skulle undergräva dess pågående beslutsförfaranden, eftersom detta skulle påverka dess handlingsutrymme och minska möjligheterna att finna kompromisser. Ett sådant utlämnande skulle dessutom medföra en risk för yttre påtryckningar som skulle kunna utgöra ett hinder i svåra beslutsförfaranden där det krävdes en anda av förtroende. Därutöver hänvisade kommissionen till bestämmelserna i artikel 17.1 och 17.3 tredje stycket FEU.

25. I beslutet av den 1 april 2014 betonade kommissionen att inspektioner och övervakning är centrala inslag i genomförandet av offentliga insatser, vilket är ett område där institutionerna sedan år 2001 har försökt öka medvetenheten och främja åtgärder på unionsnivå. Kommissionen framhöll också i beslutet att diskussionerna måste skyddas från yttre påtryckningar, eftersom sådana påtryckningar skulle påverka kvaliteten på kontrollen över medlemsstaterna.

26. I beslutet av den 3 april 2014 underströk kommissionen att frågan om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor är känslig. Kommissionen betonade därvid att det kunde finnas meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna och att tio år hade förflutit sedan den lade fram sitt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv av den 24 oktober 2003 om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. [5]

27. Slutligen påpekade kommissionen i de omtvistade besluten att olika handlingar som rörde de båda pågående konsekvensbedömningarna redan fanns tillgängliga på internet och att samtliga övriga handlingar som rörde dessa bedömningar skulle offentliggöras i samband med att kommissionsledamöternas kollegium antog förslag till lagstiftning.

28. Mot bakgrund av dessa omständigheter fann kommissionen i de omtvistade besluten att ansökan om tillgång till de begärda handlingarna i båda fallen skulle avslås med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, eftersom beslutsförfarandena ännu befann sig i ett inledande och känsligt skede (”*at a very early and delicate stage*”).

29. Vidare ansåg kommissionen att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som skulle kunna motivera att de begärda handlingarna lämnades ut. Kommissionen anmärkte därvid att unionen är skyldig att bevara, skydda och förbättra kvaliteten på miljön och följaktligen även människors hälsa. Det målet kan enligt kommissionen uppnås genom en icke-diskriminerande tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Kommissionen ansåg sig emellertid inte vara i stånd att avgöra hur ett utlämnande av de begärda handlingarna i det aktuella skedet skulle hjälpa personer bosatta i unionen att indirekt påverka sin livsmiljö, med tanke på att det redan var möjligt att få tillgång till rättslig prövning vid nationella domstolar och att de berörda beslutsförfarandena endast syftade till att förbättra denna tillgång. Kommissionen tillade att ett offentligt samråd hade organiserats år 2013 och att berörda parter, inbegripet civilsamhället, då hade getts möjlighet att bidra till att fastställa de bärande tankarna i förslagen. Dessutom skulle ett utlämnande i det aktuella skedet enligt kommissionen undergräva beslutsförfarandena och inverka på möjligheterna att nå en så bra kompromiss som möjligt. Kommissionen hävdade också att allmänintresset tillvaratogs på ett bättre sätt genom att de aktuella beslutsförfarandena fick genomföras helt utan yttre påtryckningar.

30. Slutligen angav kommissionen att det saknades möjlighet att bevilja sådan partiell tillgång som avses i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, eftersom de begärda handlingarna i sin helhet omfattades av undantaget.

31. Efter att således ha fått avslag på sina ansökningar om utlämnande, väckte ClientEarth den 11 juni 2014 talan om ogiltigförklaring av beslutet av den 1 april 2014 (mål T-425/14) och om ogiltigförklaring av beslutet av den 3 april 2014 (mål T-424/14).

32. ClientEarth gjorde därvidlag, inom ramen för den första delen av sin enda grund för talan, gällande att kommissionen hade gjort en felaktig bedömning när den konstaterade att det fanns risk för att dess beslutsförfaranden allvarligt skulle undergrävas och att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som motiverade utlämnandet av de omtvistade handlingarna.

33. Inom ramen för den andra delen av sin enda grund för talan hävdade ClientEarth att kommissionen hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

34. Genom den överklagade domen ogillade tribunalen ClientEarths talan i båda målen.

5 COM (2003) 624 slutlig.

IV. Parternas yrkanden

35. ClientEarth har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet intervenienternas.

36. Domstolens ordförande beslutade den 12 juli 2016 att låta den finländska och den svenska regeringen intervenera i förevarande mål till stöd för klagandens yrkanden.

37. Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas och att ClientEarth ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

V. Prövning av överklagandet

A. Inledande synpunkter

38. Kommissionen angav vid förhandlingen den 3 juli 2017 att den i ett meddelande offentliggjort den 28 april 2017 hade tillkännagett att initiativet ”Tillgång till rättslig prövning” på miljöområdet hade avslutats utan förslag till lagstiftning. Vidare angav kommissionen att den därefter, den 28 juni 2017, hade offentliggjort en av de omtvistade handlingarna, nämligen utkastet till konsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning på miljöområdet,[6] som avsågs i dess beslut av den 3 april 2014 om avslag på ClientEarths ansökan om tillgång.

39. Enligt fast rättspraxis gäller följande. Ändamålet med talan ska, liksom det berättigade intresset av att få saken prövad, bestå fram till domstolsavgörandet, vilket förutsätter att ett bifall till talan kan medföra en fördel för sökanden respektive klaganden. Domstolen kan i annat fall fastställa att det saknas anledning att döma i saken.[7] Eftersom en av de omtvistade handlingar som ClientEarth önskar få tillgång till har offentliggjorts, har ändamålet med ClientEarths talan delvis bortfallit. Det finns således inte längre anledning att meddela dom såvitt avser ansökan om tillgång till utkastet till konsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning på miljöområdet.

40. Jag anser därför att domstolen ska slå fast att det saknas anledning att meddela dom såvitt avser yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet av den 3 april 2014, i den del det avser utkastet till konsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning på miljöområdet.

B. Bedömning

41. ClientEarth har till stöd för sitt överklagande anfört två grunder. Som första grund åberopas att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att de omtvistade handlingarna omfattades av en generell presumtion för sekretess.

42. Enligt den andra grunden, som ClientEarth har anfört i andra hand, gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkterna 133–163 i den överklagade domen fann att det inte förelåg ett övervägande allmänintresse som kunde motivera utlämnandet av de omtvistade handlingarna.

43. Den första grunden består av fem delgrunder, vilka bör behandlas enligt följande.

6 Handlingen finns på följande internetadress: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017–255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Se dom av den 21 december 2016, kommissionen/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

1. Den första grundens fjärde del: tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte beakta de omtvistade handlingarnas särskilda art för att medge största möjliga tillgång till dessa handlingar

a) Parternas argument

44. ClientEarth anser – och får därvidlag stöd av den finländska och den svenska regeringen – att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 100–106 i den överklagade domen göra bedömningen att principen om att allmänheten ska ges största möjliga tillgång till institutionernas handlingar inte är tillämplig på de omtvistade handlingarna, eftersom kommissionen inte agerar i egenskap av lagstiftare när den utarbetar en konsekvensbedömning i syfte att lägga fram ett förslag till lagstiftning, oberoende av de berörda handlingarnas art.

45. Klaganden anser för det första att tribunalen borde ha beaktat att de aktuella handlingarna – nämligen konsekvensbedömningar – utgör en integrerad del av lagstiftningsprocessen, särskilt beslutet huruvida ett förslag till lagstiftning ska läggas fram eller inte. Enligt klaganden är det förvisso riktigt att kommissionen formellt sett inte agerar i egenskap av lagstiftare när den utarbetar handlingar av detta slag, men dessa handlingar ligger icke desto mindre till grund för ett förslag till lagstiftning.

46. Den finländska regeringen har i detta sammanhang hänvisat till domstolens praxis, enligt vilken ”[ö]ppenhet i detta sammanhang bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter.”[8] Enligt den finländska regeringen innebär denna praxis att den centrala faktor som ska beaktas i detta sammanhang inte är huruvida den handling som ansökan om tillgång avser har antagits av en institution i dess egenskap av lagstiftare utan fastmer själva arten av denna handling, som kan komma att ligga till grund för framtida lagstiftning.

47. Den svenska regeringen företräder för sin del uppfattningen att kommissionen faktiskt agerar i egenskap av lagstiftare när den författar konsekvensbedömningar, eftersom den förbereder och utarbetar förslag till rättsakter av lagstiftningskaraktär.

48. Klaganden samt den finländska och den svenska regeringen anser således att unionsmedborgarna i enlighet med skäl 6 i förordning nr 1049/2001 och domstolens praxis rätteligen bör ges största möjliga tillgång till sådana handlingar som de omstridda handlingarna.

49. För det andra anser klaganden – i motsats till den bedömning som tribunalen gjorde i punkt 106 i den överklagade domen – att det inte kan anses motiverat mot bakgrund av domstolens praxis att godta en generell presumtion för sekretess såvitt avser lagstiftningshandlingar eller handlingar hänförliga till eventuella förslag till lagstiftning.

50. Kommissionen har däremot gjort gällande att vid den tidpunkt då ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna gjordes, hade det inte lagts fram något förslag till lagstiftning, vilket innebär att det då inte existerade några lagstiftningshandlingar. I detta sammanhang har kommissionen påpekat att handlingar av det aktuella slaget offentliggörs när det politiska förslaget antingen har antagits eller övergetts, så att medborgarna då kan få kännedom om dessa handlingar och därmed kan kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för unionens lagstiftningsverksamhet.

8 Se dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 45 och 46), och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkterna 32 och 33).

51. Vidare anser kommissionen att även för den händelse att de omtvistade handlingarna faktiskt ska anses utgöra ”lagstiftningshandlingar” i den mening som avses i artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001, är den bestämmelsen, i linje med vad tribunalen slog fast i punkt 105 i den överklagade domen, tillämplig endast såvida inte annat följer av artiklarna 4 och 9 i samma förordning. Detta betyder enligt kommissionen – som tribunalen också angav i punkt 106 i den överklagade domen med hänvisning till dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet [9] – att det inte kan uteslutas att det är möjligt att godta en generell presumtion för sekretess i lagstiftningssammanhang.

b) Bedömning

52. Rätten att få tillgång till institutionernas handlingar stadfästs i artikel 15.3 FEUF och i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Syftet med förordning nr 1049/2001 är enligt artikel 1 i denna att fastställa principer, villkor och gränser för denna rätt att få tillgång till handlingar. Härvidlag är grundprincipen att det ska vara möjligt att få tillgång till institutionernas handlingar, vilket betyder att alla undantag från detta ska tolkas restriktivt. [10]

53. I artikel 4 i nämnda förordning förtecknas de undantag som finns från rätten att få tillgång till institutionernas handlingar, bland annat det undantag som kommissionen i ärendet hade åberopat för att avslå ansökningarna om tillgång till de omtvistade handlingarna. När kommissionen beslutar att avslå en ansökan om tillgång till en handling i ett fall där utlämnande av handlingen skulle skada något av de intressen som skyddas genom nämnda artikel, är kommissionen i princip skyldig att förklara hur utlämnande av den handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas genom den bestämmelsen. [11] Därutöver åligger det kommissionen att kontrollera att det inte föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att den berörda handlingen lämnas ut trots att detta skulle skada det intresse som skyddas genom artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001. [12]

54. Domstolen har emellertid godtagit att institutioner har åberopat generella presumtioner avseende vissa kategorier av handlingar som motivering till hur utlämnande av handlingar i dessa kategorier konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas genom ett av undantagen i artikel 4 i nämnda förordning. Därvid har domstolen funnit att det ankommer på de berörda institutionerna att närmare ange vilka allmänna överväganden som utgör grunden för presumtionen att utlämnande av dessa handlingar skulle skada något av de intressen som skyddas genom undantagen i den bestämmelsen. För detta krävs enligt domstolen inte att institutionerna gör en konkret bedömning av innehållet i varje handling. [13]

55. Att en generell presumtion för sekretess tillämpas innebär emellertid inte att den som har ansökt om tillgång till en viss handling saknar rätt att styrka att den handlingen inte omfattas av nämnda presumtion eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut. [14]

56. Hittills har domstolen godtagit en generell presumtion för sekretess i fem olika fall, nämligen såvitt avser dels tillgång till handlingar i ett administrativt förfarande avseende granskning av statligt stöd, [15] dels tillgång till inlagor som en institution har lämnat in inom ramen för ett domstolsförfarande, [16] dels ansökan om tillgång till handlingar som har utväxlats mellan kommissionen och de anmälande

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

10 Se dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 35 och 36).

11 Se dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 71 och 72), och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 31).

12 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 44).

13 Se dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkterna 72 och 73 och där angiven rättspraxis).

14 Se dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 62).

15 Dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541).

parterna eller tredje part inom ramen för ett ärende avseende kontroll av företagskoncentrationer,[17] dels en ideell organisations ansökan om tillgång till handlingar i ett ärende avseende den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande,[18] dels ansökan om tillgång till en uppsättning handlingar i ett ärende om ett förfarande enligt artikel 81 EG (nu artikel 101 FEUF).[19]

57. I lagstiftningsverksamheten spelar öppenhetsprincipen en särskilt framträdande roll. Skäl 4 och artikel 1 i förordning nr 1049/2001 ger allmänheten en rätt att få tillgång till institutionernas handlingar som ska ges största möjliga effekt, och i skäl 6 i samma förordning anges att större tillgång till institutionernas handlingar bör ges just i de fall där dessa agerar i egenskap av lagstiftare. Domstolen har redan slagit fast att ”[ö]ppenhet i detta sammanhang bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter.”[20]

58. När en institution agerar i egenskap av lagstiftare är det alldeles särskilt relevant att göra en avvägning mellan å ena sidan det specifika intresse som skyddas genom att en viss handling inte lämnas ut och å andra sidan bland annat allmänintresset av att den begärda handlingen görs tillgänglig.[21]

59. Mot bakgrund av det ovan anförda uppkommer i det aktuella fallet frågan huruvida de omtvistade handlingarna, vilka har begärts utlämnade, är av sådan art att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den godtog att dessa handlingar omfattades av en generell presumtion för sekretess.

60. I punkt 102 i den överklagade domen angav tribunalen följande: ”Rätten att lägga fram förslag till antagande av lagstiftningsakter enligt artikel 289.3 FEUF har i princip, och såvida inte annat föreskrivs i någon annan bestämmelse, förvisso tilldelats kommissionen i enlighet med vad som stadgas i artikel 17.2 FEU. Inte desto mindre är det Europaparlamentet och rådet som enligt artikel 14.1 FEU och artikel 16.1 FEU gemensamt utövar lagstiftningsfunktionen. På samma sätt följer det av artikel 289.1–289.3 FEUF att de rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör lagstiftningsakter, det vill säga dels förordningar, direktiv och beslut som antagits enligt det ordinära lagstiftningsförfarandet i artikel 294 FEUF gemensamt av Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen, dels förordningar, direktiv och beslut som antagits enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande[,d]et vill säga när de antas av parlamentet med deltagande av rådet eller av rådet med deltagande av parlamentet.”

61. I punkt 103 i samma dom fortsatte tribunalen sitt resonemang enligt följande: ”Härav följer att när kommissionen förbereder och utarbetar ett förslag till rättsakt, även om denna är av lagstiftande art, agerar inte kommissionen själv i egenskap av lagstiftare. Förfarandet för att förbereda och utarbeta rättsakten föregår nämligen med nödvändighet det egentliga lagstiftningsförfarandet då det ska avgöras vilken typ av rättsakt som ska föreslås. Vidare är det parlamentet och rådet som utövar lagstiftningsfunktionen.”

62. I punkt 105 i den överklagade domen bemötte tribunalen ett av klagandens argument genom att anföra följande: ”Även för det fall att de begärda handlingarna skulle anses som ’lagstiftningshandlingar’, i den mening som avses i nämnda artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001, ska det anmärkas att bestämmelsen endast är tillämplig ’om inte annat följer av artiklarna 4 och 9’ i samma

17 Dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Se dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46), och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 33).

21 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkterna 32 och 33).

förordning …. Vid tillämpningen av artikel 4.3 första stycket i nämnda förordning har kommissionen – såsom konstaterats i punkterna 97 och 99 [i den överklagade domen] – rätt att presumera att utlämnande av de begärda handlingarna i princip allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet för att utarbeta ett politiskt förslag. Kommissionen får tillämpa presumtionen så länge den inte fattat något beslut avseende ett sådant förslag."

63. Det är förvisso riktigt att kommissionen inte är att betrakta som lagstiftare i strikt bemärkelse, men jag anser att kommissionen har en sådan roll i lagstiftningsprocessen att den nästan kan likställas med en lagstiftare eller åtminstone är en aktör som är oundgänglig i lagstiftningsarbetet och utan vars initiativ unionens lagstiftningsverksamhet skulle vara obefintlig. Som domstolen erinrade om i dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen,[22] gäller "[e]nligt artikel 17.2 FEU [att] … en unionslagstiftningsakt [får] antas endast 'på förslag av kommissionen', såvida det inte rör sig om ett sådant fall … där annat föreskrivs i fördragen".[23] Det tillkommer kommissionen att "besluta huruvida den ska lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt, bortsett från det fall … där den enligt unionsrätten är skyldig att lägga fram ett sådant förslag. Om en lagstiftningsakt läggs fram med utövande av denna befogenhet tillkommer det även kommissionen, som enligt artikel 17.1 FEU ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte, att fastställa förslagets föremål, syfte och innehåll."[24]

64. Till yttermera visso anser jag, mot bakgrund av själva lydelsen av artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001 samt den förordningens systematik och det syfte som eftersträvas genom denna, att det avgörande när det gäller rätten till större tillgång till unionens handlingar inte är den egenskap i vilken den berörda institutionen har agerat utan fastmer de aktuella handlingarnas art.

65. I den ovannämnda artikeln – som återspeglar skäl 6 i förordningen, där det ju framhålls att större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare – föreskrivs det nämligen att "lagstiftningshandlingar, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna, bör göras direkt tillgängliga, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9".

66. Som jag har erinrat om i punkt 57 i detta förslag till avgörande, bidrar öppenhet i lagstiftningssammanhang till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter.

67. Lagstiftningsakternas ursprung kan spåras till kommissionen, vilket betyder att de handlingar som kommissionen förbereder och utarbetar inom ramen för lagstiftningsprocessen utgör just sådana grunder för dessa lagstiftningsåtgärder som medborgarna har rätt att få kännedom om. Således är det till sådana handlingar som större tillgång bör ges i kraft av artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001 jämförd med skäl 6 i samma förordning.

68. Konsekvensbedömningar tillhör, liksom de rapporter som upprättas på grundval av dem, utan minsta tvivel denna kategori av handlingar. När kommissionen ska fastställa ett lagstiftningsförslags föremål, syfte och innehåll, utgår den nämligen bland annat från konsekvensbedömningar, som gör det möjligt att på ett konkret och dokumenterat sätt värdera de faktiska omständigheterna i den aktuella situationen liksom de förutsebara följderna av det eventuella antagandet av den aktuella lagstiftningen. En konsekvensbedömning är, som framgår av de relevanta riktlinjerna,[25] ett antal

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

23 Se punkt 68 i domen.

24 Se punkt 70 i domen.

25 Kommissionens riktlinjer för konsekvensbedömning av den 15 januari 2009 (SEC(2009) 92).

logiska steg som ska följas vid utarbetande av förslag till lagstiftning. Det rör sig om ett förfarande under vilket olika uppgifter samlas in till politiska beslutsfattare beträffande för- och nackdelar med olika politiska alternativ. Detta sker genom en prövning av deras potentiella inverkan. Resultatet av förfarandet sammanställs och presenteras i en rapport. [26]

69. Jag anser det därför ställt utom allt tvivel att konsekvensbedömningar och de rapporter där dessa redovisas bör vara föremål för större tillgång i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1409/2001. Det är således inte möjligt att tillämpa en generell presumtion för sekretess på handlingar av dessa slag.

70. I detta sammanhang ska det noteras att de handlingar med avseende på vilka domstolen har godtagit en generell presumtion för sekretess i samtliga fall har hänfört sig till ett pågående förvaltnings- eller domstolsförfarande. [27]

71. I det aktuella fallet är situationen en helt annan.

72. Vad som är för handen är nämligen ett förfarande av lagstiftningskaraktär, inte ett förvaltnings- eller domstolsförfarande, och unionslagstiftaren har själv gett uttryck för en vilja att få till stånd ökad öppenhet i lagstiftningsförfaranden. [28] En logisk följd av denna vilja är rätten att få tillgång till institutionernas handlingar, eftersom den eftersträvade öppenheten inte skulle kunna existera utan en sådan rättighet. I dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, [29] var domstolen noga med att erinra om de bakomliggande orsakerna och framhöll därvidlag att ”öppenhet [just i lagstiftningsförfarandet], vilket gör det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter, bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende. Det är snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna, inte endast om lagenligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet.” [30]

73. Medlemsstaterna hade redan i samband med att Maastrichtfördraget antogs blivit medvetna om öppenhetsprincipens betydelse och uppmanade då kommissionen att utan dröjsmål lägga fram en rapport för rådet om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna förfogar över. [31] Sedan dess har artikel 255 EG införts i Amsterdamfördraget (nu artikel 15 FEUF), och framför allt har rätten att få tillgång till institutionernas handlingar genom artikel 42 i stadgan upphöjts till en grundläggande rättighet.

74. En generell presumtion för sekretess innebär ett undantag från denna grundläggande rättighet. Sådana undantag ska tolkas restriktivt, något som domstolen har erinrat om vid upprepade tillfällen, bland annat i dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet. [32]

75. Dessutom har kommissionen – som har framgått ovan – i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 rätt att avslå en ansökan om tillgång till dess handlingar, om den i ett konkret fall kan styrka att dess beslutsförfarande riskerar att allvarligt undergrävas och kontrollerar att det inte föreligger något övervägande allmänintresse av att lämna ut de berörda handlingarna. Om en generell presumtion för sekretess tillämpades i ett fall som det här aktuella, skulle i praktiken jämvikten rubbas i det system som har införts genom nämnda förordning. Då skulle kommissionen nämligen inte behöva ange någon konkret och individuell motivering när den beslutade att avslå en

26 Se s. 5 i dessa riktlinjer.

27 Se dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 78).

28 Se artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001 jämförd med skäl 6 i samma förordning.

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

30 Se punkt 59 i domen.

31 Se den till Maastrichtfördraget fogade förklaring nr 17 om rätten att få tillgång till information.

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

ansökan om tillgång till handlingar, utan den skulle kunna nöja sig med att hänvisa till allmänna överväganden. Det skulle vidare ankomma på den som önskade få tillgång till kommissionens handlingar att styrka att det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnande. Därmed skulle alltså bevisbördan bli omvänd. Allt detta förefaller vara oförenligt med artikel 42 i stadgan, med domstolens ovannämnda praxis och inte minst med den vilja som unionslagstiftaren har gett uttryck för såvitt avser lagstiftningshandlingar.

76. Till yttermera visso anser jag – till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande – att tribunalen i punkt 106 i den överklagade domen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att ange att domstolen i dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet,[33] ”för första gången nämnde möjligheten för en institution att grunda sig på allmänna presumtionsregler” såvitt avsåg lagstiftningshandlingar. Vad tribunalen närmare bestämt åsyftar är punkterna 46, 47 och 50 i nämnda dom. Dessa punkter ingår emellertid i domstolens förklaringar av hur den berörda institutionen ska gå till väga när den prövar en ansökan om tillgång till handlingar respektive vad motiveringen i institutionens beslut om en sådan ansökan ska innehålla. Domstolens prövning av de grunder som klagandena hade åberopat redovisas först efter dessa förklaringar. Således erinrade domstolen i punkterna 46, 47 och 50 endast om rättsläget, och dessa punkter kan inte tolkas som att domstolen där skulle ha angett att en institution fick grunda sina beslut avseende tillgång till lagstiftningshandlingar på en generell presumtion.

77. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag följaktligen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkterna 100–106 i den överklagade domen fann att kommissionen fick grunda sitt beslut att avslå ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna på en generell presumtion för sekretess.

2. Den första grundens första del: påstått felaktig tillämpning av domstolens praxis

a) Parternas argument

78. ClientEarth anser – och får därvidlag stöd av den finländska och den svenska regeringen – att tribunalen i punkterna 55–127 i den överklagade domen tillämpade domstolens praxis i fråga om godtagande av en allmän presumtion för sekretess på ett felaktigt sätt. Tribunalen underlät enligt ClientEarth att beakta att domstolen redan tidigare hade slagit fast att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att godta en utvidgning av tillämpningsområdet för den generella presumtionen för sekretess till att omfatta även undersökningar av i vilken mån olika medlemsstaters lagstiftning var förenlig med unionens miljörätt. Vid det tillfället framhöll domstolen ”kravet att tolka och tillämpa en dylik presumtion strikt” och påpekade att en sådan presumtion utgör ”ett undantag från den berörda institutionens skyldighet att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som omfattas av ansökan om tillgång … samt mera allmänt från principen att största möjliga tillgång ska beviljas till unionsinstitutionernas handlingar”.[34]

79. ClientEarth anser att tribunalen genom att godta en generell presumtion för sekretess såvitt avsåg konsekvensbedömningar underlät att beakta det ovannämnda kravet och att fästa vederbörligt avseende vid att öppenhetsprincipen, som stadfästs både i fördraget och i förordning nr 1049/2001, är av grundläggande karaktär.

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

34 Se dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkterna 80 och 81).

80. Därutöver har klaganden invänt mot att tribunalen i punkt 67 i den överklagade domen tolkade domstolens praxis så, att en generell presumtion för sekretess kan godtas när detta är nödvändigt för att det aktuella förfarandet ska vara ”välfungerande”, med tanke på att de mål i vilka en sådan presumtion har godtagits uteslutande har rört handlingar som har hänfört sig till ett pågående domstols- eller förvaltningsförfarande (varvid kommissionen i de aktuella förvaltningsförfarandena har agerat i egenskap av fördragens väktare och i egenskap av organ med ansvar för att verkställa unionsrätten) och med tanke på att sådana presumtioner har godtagits med hänvisning till principen om jämlikhet i medel eller liknande överväganden eller med hänvisning till att ett utlämnande av de berörda handlingarna riskerade att direkt skada antingen den berörda institutionens intressen, genom att undergräva dess förmåga att försvara sig på ett effektivt sätt, eller tredje parts intresse av att uppgifter som hade överlämnats till kommissionen inte skulle röjas.

81. Vidare anser klaganden och den finländska regeringen att domstolen, i de mål där den har godtagit en generell presumtion för sekretess, som skäl till denna bedömning har angett att tillämpning av en sådan generell presumtion var uttryckligen motiverad med tanke på att det förelåg specifik lagstiftning som på ett eller annat sätt begränsade tillgången till de berörda handlingarna eller som innehöll bestämmelser om att tredje part inte skulle ges tillgång till dessa handlingar. [35]

82. Enligt klaganden är tribunalens tillämpning av domstolens praxis felaktig även av andra skäl. För det första hänför sig de omtvistade handlingarna inte till ett förvaltningsförfarande inom ramen för vilket det ankommer på kommissionen att säkerställa efterlevnaden av unionsrätten, och inte heller till ett domstolsförfarande. För det andra skulle ett utlämnande av dessa handlingar inte kunna skada några intressen som enligt domstolens praxis normalt skyddas genom en generell presumtion, såsom principen om jämlikhet i medel. För det tredje skulle utlämnandet inte särskilt gynna någon viss tredje parts intressen, eftersom ClientEarth är en icke-statlig organisation som verkar för att skydda miljön och inte strävar efter att främja privata intressen.

83. Kommissionen har invänt att domstolens praxis i fråga om godtagande av generella presumtioner för sekretess inte i något fall ger vid handen att det skulle finnas en regel med innebörden att kommissionen skulle få tillämpa sådana presumtioner endast när den agerar i egenskap av organ med ansvar för att verkställa unionsrätten. Enligt kommissionen tillämpade tribunalen denna praxis på ett korrekt sätt när den i punkterna 68–75, 78 och 97 i den överklagade domen fann att en generell presumtion för sekretess såvitt avsåg sådana handlingar som de omtvistade handlingarna kunde godtas under förutsättning dels att dessa handlingar samtliga tillhörde en och samma kategori av handlingar, dels att ett utlämnande av de begärda handlingarna mot bakgrund av de bestämmelser som reglerar kommissionens arbete med att förbereda och utarbeta politiska förslag allvarligt skulle undergräva detta specifika förfarande medan det pågick.

84. Vidare har kommissionen – i motsats till vad den anser att klaganden har låtit förstå – gjort gällande att det i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 faktiskt anges att ett effektivt beslutsförfarande vid institutionerna i sig är ett intresse vars skydd kan motivera undantag från allmänhetens tillgång till handlingar.

b) Bedömning

85. Enligt klaganden har tribunalen tillämpat rättspraxis rörande generella presumtioner för sekretess på ett felaktigt sätt.

35 ClientEarth har i detta sammanhang hänvisat till dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Den finländska regeringen har hänvisat bland annat till dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394) och dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738).

86. I punkt 66 i den överklagade domen angav tribunalen att ”[a]v [domstolens] rättspraxis … framgår att för att en allmän presumtionsregel ska kunna göras gällande med giltig verkan mot den person som ansöker om tillgång till handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001 krävs det att de begärda handlingarna ingår i samma kategori av handlingar eller att de är av samma art”. I punkt 67 i samma dom uttalade tribunalen sedan att det ”följer … av denna rättspraxis att tillämpningen av allmänna presumtionsregler huvudsakligen motiveras av behovet att säkerställa ett korrekt genomförande av de aktuella förfarandena och att garantera att syftet med dem inte äventyras. Erkännande av en allmän presumtion kan grundas på att utlämnande av handlingar i vissa förfaranden inte är förenligt med ett välfungerande förfarande och på risken för att dessa [förfaranden] skulle undergrävas. Allmänna presumtionsregler gör det nämligen möjligt att bevara integriteten i förfarandet genom att begränsa inblandning från tredje parter.” Därefter angav tribunalen att ”[t]illämpning av specifika regler som föreskrivs i en rättsakt beträffande ett förfarande vid en av unionsinstitutionerna … för vilket de begärda handlingarna har upprättats är ett av de kriterier som motiverar att en allmän presumtionsregel erkänns”.

87. Det ovan anförda tyder på att tribunalen anser att tre kriterier ska beaktas när det gäller tillämpning av en generell presumtion för sekretess: huruvida handlingarna tillhör samma kategori eller är av samma art, huruvida ett utlämnande av handlingarna skulle hindra det berörda förfarandet från att fungera väl och huruvida det finns lagstiftning som specifikt reglerar villkoren för att få tillgång till handlingarna, varvid det sistnämnda kriteriet emellertid, enligt tribunalens uppfattning, inte är av avgörande karaktär. [36]

88. Det framgår obestridligen av domstolens praxis att en generell presumtion för sekretess får tillämpas endast om de berörda handlingarna är av samma art. [37] Det är också riktigt att i de fem fall där domstolen har godtagit sådana presumtioner [38] var det möjligheterna för ett visst förfarande att fungera väl som var i fråga, men däremot anser jag inte att sådana presumtioner kan tillämpas på alla slags förfaranden, exempelvis lagstiftningsförfarandet. Som domstolen påpekade i dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, [39] avsåg ”[a]lla … målen [där en generell presumtion för sekretess hade godtagits] … beslut att inte bevilja tillgång till en grupp handlingar som klart och tydligt avgränsades av att de alla ingick i ett pågående administrativt förfarande eller domstolsförfarande”. [40]

89. I den ovannämnda domen, som meddelades några månader före den överklagade domen, förefaller domstolen i stället tydligt ha inskränkt möjligheterna att tillgripa generella presumtioner för sekretess till fall där de handlingar som har begärts utlämnade ingår i ett pågående förvaltnings- eller domstolsförfarande. Som ClientEarth har erinrat om, uteslöt domstolen i detta sammanhang uttryckligen möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för sekretesspresumtionen till att omfatta även undersökningar av i vilken mån olika medlemsstaters lagstiftning var förenlig med unionens miljörätt – undersökningar som hade utförts av ett företag på begäran av kommissionen och för dennas räkning och som vid den tidpunkt då kommissionen skickade beslutet om avslag på tillgångsansökan inte var hänförliga till den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande. [41]

90. Som har framgått i punkterna 72–75 i detta förslag till avgörande, följer det dessutom inte endast av primär- och sekundärrätten utan även av domstolens praxis att undantagen från rätten att få tillgång till institutionernas handlingar – en rättighet som utgör ett av öppenhetsprincipens konkreta uttryck – ska tolkas särskilt restriktivt med tanke på att det rör sig om en grundläggande rättighet och med tanke på att vad som här är i fråga är lagstiftningshandlingar.

36 Se punkterna 76 och 77 i den överklagade domen.

37 Se, bland annat, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 50).

38 Se punkt 56 i detta förslag till avgörande.

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

40 Se punkt 78 i domen.

41 Se punkterna 77–82 i domen.

91. Tribunalen redogjorde således i punkterna 58–61 i den överklagade domen förvisso på ett korrekt sätt för domstolens praxis rörande kravet på restriktiv tolkning av undantagen från rätten att få tillgång till institutionernas handlingar, men däremot drog tribunalen enligt min bedömning inte de slutsatser som den, med tanke på de omtvistade handlingarnas särskilda art, borde ha dragit av denna praxis.

92. Följaktligen gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 55–127 i den överklagade domen tillämpa domstolens praxis på ett felaktigt sätt.

3. Den första grundens andra del: tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att göra bedömningen att artikel 17.1–17.3 FEU utgör en rättslig grund för att slå fast en generell presumtion för sekretess såvitt avser de omtvistade handlingarna

a) Parternas argument

93. Inom ramen för den första grundens andra del har ClientEarth, med stöd av den finländska och den svenska regeringen, gjort gällande att tribunalen inte kunde godta en generell presumtion för sekretess såvitt avsåg de omtvistade handlingarna med artikel 17.1–17.3 FEU som grund. Därvidlag anser ClientEarth för det första att ökad öppenhet i beslutsförfarandet stärker kommissionens oavhängighet snarare än att – som tribunalen angav i punkterna 55–99 i den överklagade domen – göra kommissionen sårbarare för utifrån kommande inflytande och påtryckningar av olika slag, så att den hindras från att fullgöra sin roll enligt artikel 17.1–17.3 FEU med fullständig oavhängighet och under iakttagande av det allmänna intresset.

94. Klaganden anser tvärtom, i linje med vad domstolen enligt klagandens uppfattning uttalade i punkt 45 i dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet,[42] att en ökad öppenhet medför att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och att den blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Att allmänheten får tillgång till sådana handlingar som de omtvistade handlingarna resulterar därför både i bättre motståndskraft mot yttre påtryckningar, på grund av att den ökade öppenheten i processen för konsekvensbedömning gör sådana påtryckningar synligare för omvärlden, och i bättre möjligheter för medborgarna att förstå vad som står på spel i beslutsprocessen, och dessutom kan detta i förekommande fall leda till att det uppstår en debatt. Däremot undergrävs inte vare sig kommissionens oavhängighet eller dess nödvändiga utrymme för reflektion.

95. Klaganden har också gjort gällande att domstolen i punkterna 62 och 63 i dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet,[43] tydligt slog fast att en institution inte får avslå en ansökan om tillgång till handlingar med hänvisning till att utlämnande av dessa handlingar skulle undergräva dess oavhängighet och därvid endast ange att utlämnandet skulle kunna medföra en risk för yttre påtryckningar.

96. För det andra anser klaganden att artikel 17 FEU inte kan utgöra en allmän rättslig grund som ger kommissionen möjlighet att motsätta sig utlämnande av dess handlingar med hänvisning till att utlämnandet allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet. Enligt klaganden skulle detta kunna leda till att tillämpningsområdet för undantaget från rätten att få tillgång till institutionernas handlingar blev alltför omfattande, med tanke på att kommissionen då skulle kunna avslå en ansökan om tillgång med stöd enbart av artikel 17 FEU. I detta sammanhang har klaganden hänvisat till punkterna 43–45 i

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

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

generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målen ClientEarth/kommissionen och ClientEarth och PAN Europe/Efsa.[44] För den händelse att domstolen fastställer att artikel 17 FEU verkligen kan utgöra en sådan allmän rättslig grund, har klaganden tillagt att detta skulle strida mot principen att samtliga undantag från rätten att få tillgång till handlingar ska tolkas restriktivt.

97. Kommissionen har invänt att de bestämmelser som reglerar dess arbete med att förbereda och utarbeta politiska förslag inte, i motsats till vad klaganden har gjort gällande, innebär något krav på att kommissionen ska utföra detta arbete i ständig dialog med berörda parter. Om det infördes en sådan konstant dialog, bland annat till följd av offentliggörandet av sådana handlingar som de omtvistade handlingarna, skulle kommissionen – som tribunalen på goda grunder vitsordade i punkterna 79–84 och 96 i den överklagade domen – inte få tillräckligt utrymme för egen reflektion och sakna möjlighet att fatta sina beslut med fullständig oavhängighet, vilket den ska göra enligt artikel 17.3 FEU.

98. När det gäller klagandens argument om att en bättre förståelse av beslutsprocessen inte skulle undergräva kommissionens oavhängighet, har kommissionen replikerat att i den mån som syftet med att begära tillgång till de omtvistade handlingarna är att uppnå en god förståelse av beslutsprocessen, kan klaganden och varje annan berörd part mycket väl invänta det offentliggörande av handlingarna som sker när processen har avslutats, antingen därför att ett förslag till lagstiftning har lagts fram eller därför att initiativet har övergetts.

b) Bedömning

99. Klaganden har väsentligen ifrågasatt tribunalens slutsats att kommissionen hade fog för att hänvisa till en generell presumtion för sekretess i sina beslut om att avslå ansökningarna om tillgång till de omtvistade handlingarna, eftersom ”en sådan allmän presumtionsregel är nödvändig med hänsyn till de bestämmelser som reglerar kommissionens arbete med att förbereda och utarbeta politiska förslag, i förekommande fall inbegripet förslag till lagstiftning”.[45]

100. Efter att i punkterna 79–82 i den överklagade domen ha erinrat om kommissionens roll i lagstiftningsprocessen, framhöll tribunalen att kommissionen behöver kunna agera med fullständig oavhängighet i det allmänna intressets tjänst när den förbereder och utarbetar politiska förslag.[46] Därefter förklarade tribunalen vilken funktion konsekvensbedömningar har och angav att sådana bedömningar bidrar till syftet att säkerställa insyn och öppenhet i kommissionens beslutsförfarande vid förberedande och utarbetande av politiska förslag liksom till syftet att låta berörda parter delta i förfarandet.[47] Utifrån detta drog tribunalen slutsatsen att när samråd har skett med berörda parter och information har samlats in, måste kommissionen ges utrymme för egen reflektion så att den med fullständig oavhängighet, utan vare sig yttre påtryckningar eller ens inflytande från tredje man, kan besluta vilka politiska initiativ som ska föreslås.[48] Närmare bestämt fann tribunalen i punkt 95 i den överklagade domen att det är ”viktigt att skydda [kommissionens] initiativrätt [på lagstiftningsområdet] från all form av inflytande från offentliga eller privata intressen som, utanför anordnade samråd, försöker tvinga kommissionen att anta ett politiskt förslag, att ändra det eller till och med att avstå från att lägga fram det. Sådana ageranden skulle förlänga och till och med försvåra diskussionen inom kommissionen.”

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

45 Se punkt 78 i den överklagade domen.

46 Se punkterna 83 och 84 i domen.

47 Se punkterna 85–93 i domen.

48 Se punkt 94 i den överklagade domen.

101. I punkt 96 i den överklagade domen drog tribunalen med ledning av detta följande slutsats: ”Då [konsekvensbedömningen], såsom påpekas i punkt 88 [i den överklagade domen], innehåller en jämförelse av olika politiska alternativ som är möjliga i detta skede innebär ett utlämnande av bedömningen, även i form av ett utkast, samt av [konsekvensbedömnings]nämndens yttranden häröver en förhöjd risk för att tredjepart försöker att – utanför det offentliga samråd som kommissionen anordnat – utöva ett specifikt riktat inflytande mot det politiska alternativ som kommissionen har valt och inriktningen på det politiska förslag som kommissionen ska lägga fram. Samma personer och organ som yttrat sig under det offentliga samrådet skulle, om de hade omedelbar tillgång till konsekvensbedömningen, kunna yttra sig på nytt eller kritisera möjliga val och hypoteser. De skulle härvid kunna hävda just att deras åsikt inte beaktats i tillräcklig utsträckning, trots att kommissionen efter det offentliga samrådet behöver utrymme för egen reflektion och tillfälligt behöver vara avstängd från all form av yttre påverkan och påtryckningar.”

102. Till att börja med anser jag – som redan har framgått – inte att en institution kan tillgripa en generell presumtion för sekretess såvitt avser lagstiftningshandlingar, exempelvis de omtvistade handlingarna.

103. Som klaganden har gjort gällande, förefaller denna bedömning dessutom ha bekräftats i domstolens praxis. I dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet,[49] fann domstolen nämligen, i ett mål som rörde avslag på en ansökan om tillgång till en lagstiftningshandling, att ”öppenhet i just detta hänseende, vilket gör det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter, bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende. Det är snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna inte endast om lagenligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet.”[50]

104. Domstolen konstaterade vidare, beträffande rådets argument att dess rättstjänsts oberoende ställning skulle äventyras om det var möjligt att få tillgång till de yttranden som rättstjänsten upprättar i lagstiftningsförfaranden, att ”detta är en central del av de intressen som skyddas av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. … [D]etta undantag [syftar] just till att skydda institutionens intresse av att begära in juridiska yttranden och av att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden.” Domstolen påpekade sedan att ”[r]ådet … i detta hänseende, såväl vid förstainstansrätten som vid domstolen, [emellertid hade] åberopat påståenden, vilka inte stöds av någon utförlig argumentation. Mot bakgrund av de överväganden som anges nedan föreligger det inte någon verklig risk för att detta intresse skulle kunna skadas, vilken rimligen kan förutses och inte endast är hypotetisk.”[51]

105. Avslutningsvis slog domstolen i punkt 64 i den ovannämnda domen fast att ”[b]eträffande de eventuella påtryckningar som skulle kunna utövas för att söka påverka lydelsen i yttrandena från rådets rättstjänst är det tillräckligt att konstatera att det, även om det antas att personalen vid rättstjänsten skulle bli föremål för sådana otillbörliga påtryckningar, skulle vara dessa påtryckningar och inte möjligheten att juridiska yttranden kan lämnas ut som skulle kunna skada rådets intresse av att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden. Det är självklart att rådet skulle vara skyldigt att vidta nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med sådana påtryckningar.”

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

50 Se punkt 59 i domen.

51 Se punkterna 62 och 63 i domen.

106. Av denna rättspraxis följer enligt min uppfattning att kommissionen förvisso, i likhet med rådet, behöver ha utrymme för egen reflektion helt utan yttre påtryckningar, så att den kan slå vakt om sin oavhängighet på lagstiftningsområdet, och att kommissionen därför kan avslå en ansökan om tillgång till en lagstiftningshandling med stöd av artikel 4 i förordning nr 1049/2001, men att det då ankommer på kommissionen att styrka att det föreligger en verklig risk för att beslutsförfarandet ska undergrävas som rimligen kan förutses och som inte är rent hypotetisk.

107. Det förefaller mig därför oförenligt med denna rättspraxis att godta att en institution skulle få åberopa en generell presumtion för sekretess som grund för ett beslut att avslå en ansökan om tillgång till en lagstiftningshandling, särskilt med tanke på att en sådan presumtion, som har framgått ovan, kan motiveras med hänvisning till allmänna överväganden. Dessutom anser jag att domstolen i dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet,[52] uteslöt just möjligheten att tillämpa en generell presumtion för sekretess på juridiska yttranden, som är lagstiftningshandlingar, med tanke på att domstolen i punkt 57 i den domen slog fast att ”förstainstansrättens uppfattning att det föreligger ett allmänt behov av sekretess för yttranden från rådets rättstjänst i lagstiftningsfrågor, är felaktig”.

108. Tribunalen gjorde sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 97 i den överklagade domen fann att ”kommissionen [har] rätt att, utan att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som upprättats inom ramen för förberedelserna av [en konsekvensbedömning], presumera att utlämnande av dessa handlingar i princip allvarligt undergräver dess beslutsförfarande för att utarbeta ett politiskt förslag”.

4. Den första grundens tredje del: tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att underlåta att kontrollera huruvida det intresse som skyddas genom artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 riskerade att specifikt, konkret och faktiskt skadas

a) Parternas argument

109. Inom ramen för den tredje delen av den första grunden har ClientEarth, med stöd av den svenska regeringen, gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den godtog en generell presumtion för sekretess såvitt avsåg de omtvistade handlingarna utan att ha kontrollerat att ett utlämnande av handlingar av det aktuella slaget riskerade att specifikt, konkret och faktiskt skada det intresse som skyddas genom artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

110. Enligt klaganden innebär domstolens praxis nämligen att unionsinstitutionerna inte får avslå en ansökan om tillgång till deras handlingar utan att förklara hur utlämnande av de berörda handlingarna konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas genom ett undantag,[53] inte ens om institutionen i fråga grundar sitt beslut på en generell presumtion beträffande en kategori av handlingar. Klaganden anser att detta krav är nödvändigt dels för att varje medborgare ska kunna få kännedom om skälen till att han eller hon har fått avslag på sin ansökan, dels för att det ska kunna garanteras att undantag från principen om största möjliga tillgång till handlingar godtas endast i fall där ett utlämnande av de begärda handlingarna specifikt och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas genom artikel 4.3 i nämnda förordning.

111. Klaganden har hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 96 i den överklagade domen gjorde bedömningen att kommissionen fick avslå ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna med hänvisning till allmänna och hypotetiska överväganden. Enligt klaganden är det – i motsats till vad klaganden anser att tribunalen godtog – inte tillräckligt att påstå att ett utlämnande specifikt och faktiskt skulle skada institutionens beslutsförfarande i så måtto

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

53 Dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 64).

att tredje part skulle kunna komma att försöka påverka de politiska beslut som anges i konsekvensbedömningsrapporten. Om så vore fallet, skulle kommissionen kunna missbruka detta genom att anföra en sådan allmän och hypotetisk motivering som skäl till att avslå samtliga ansökningar om tillgång till dess handlingar.

112. Den finländska regeringen har tillagt att det enligt dess uppfattning inte är möjligt att per automatik göra bedömningen att varje utlämnande av information som återfinns i de omtvistade handlingarna ”allvarligt skulle undergräva” kommissionens beslutsförfaranden i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i nämnda förordning.

113. Kommissionen har till att börja med invänt att tribunalen i punkt 96 i den överklagade domen förklarade vilken objektiv, verklig och specifik risk som ett utlämnande av de omtvistade handlingarna var förenat med såvitt avsåg kommissionens beslutsförfaranden. Risken bestod således i att ett sådant utlämnande skulle kunna ge personer som redan hade yttrat sig under det offentliga samrådet möjlighet att yttra sig på nytt eller att framföra ny kritik, vilket skulle medföra att kommissionen inte fick det utrymme för egen reflektion som den behöver. Vidare har kommissionen gjort gällande att klaganden – som tribunalen också angav i punkt 120 i den överklagade domen – har bortsett från den generella presumtionens huvudsakliga kännetecken och från dess syfte: en sådan presumtion ger, när den väl har godtagits, kommissionen möjlighet just att grunda sina avslagsbeslut på allmänna skäl, så att den inte behöver lägga resurser på att göra en konkret och individuell bedömning av de begärda handlingarna.

b) Bedömning

114. Klaganden anser, som jag förstår saken, att när en institution avslår en ansökan om att få tillgång till handlingar under åberopande av en generell presumtion för sekretess, ska institutionen ändå kontrollera huruvida ett utlämnande av handlingar av det aktuella slaget riskerar att specifikt, konkret och faktiskt skada det intresse som skyddas genom artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. I själva verket har klaganden gjort gällande att institutionen då är skyldig att göra en likadan prövning som den ska göra när den gör en individuell och konkret bedömning av en handling.

115. Jag delar inte denna uppfattning. Enligt fast rättspraxis ”står [det den berörda institutionen] fritt att [i beslut om avslag på ansökningar om tillgång till handlingar] grunda sig på allmänna presumtionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art”.[54] En institution som åberopar en generell presumtion för sekretess får således motivera beslut om avslag på ansökningar om tillgång till handlingar genom att hänvisa till den skada som i regel skulle vållas genom utlämnande av en handling av det aktuella slaget. Domstolen har därvidlag funnit att den berörda skadan kan avse rätten till försvar eller principen om jämlikhet i medel eller att det kan vara fråga om ett allmänt undergrävande av domstolsförfaranden.

116. För övrigt fastslog domstolen i dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen,[55] att ”kommissionen … kan grunda sig på presumtionen att ett utlämnande av inlagor som lämnats i ett pågående domstolsförfarande undergräver förfarandet i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen [i förordning nr 1049/2001] … [och] … därför [har] rätt att under hela förfarandet avslå en ansökan om tillgång till sådana handlingar utan att behöva göra en konkret prövning”.[56] På liknande sätt fann domstolen i dom av den 14 juli 2016, Sea

54 Se dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 50), dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 74), dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 45), och dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 65).

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

56 Se punkt 146 i domen.

Handling/kommissionen,[57] på tal om handlingar som hänförde sig till förfaranden för granskning av statligt stöd, att det i det aktuella fallet inte ankom på tribunalen att pröva huruvida ett utlämnande av de handlingar som Sea Handling hade begärt tillgång till kunde skada skyddade intressen, utan att tribunalen endast skulle kontrollera huruvida kommissionen hade fog för sin bedömning att dessa handlingar hänförde sig till en utredning som genomfördes inom ramen för ett förfarande för granskning av statligt stöd.[58] Därvidlag ställde sig domstolen bakom vad tribunalen hade anfört i punkt 65 i domen av den 25 mars 2015, Sea Handling/kommissionen (T-456/13, ej publicerad, EU:T:2015:185), nämligen att kravet på att kontrollera huruvida en sådan generell presumtion verkligen är tillämplig på ett enskilt fall inte kan tolkas så, att institutionen ska göra en individuell bedömning av varje handling som har begärts utlämnad, eftersom detta skulle medföra att denna presumtion förlorade all ändamålsenlig verkan.[59]

117. Syftet med en sådan presumtion är just att det ska vara möjligt att förutsätta, utan att behöva göra en konkret och individuell bedömning av de aktuella handlingarna, att ett utlämnande av handlingar av ett visst slag skulle skada ett av de skyddade intressena. Det är också därför som en särskilt restriktiv tolkning alltså ska göras av detta undantag från rätten att få tillgång till institutionernas handlingar.

118. Av dessa skäl anser jag att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att underlåta att kontrollera huruvida det intresse som skyddas genom artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 riskerade att specifikt, konkret och faktiskt skadas.

5. Den första grundens femte del: tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i så måtto att dess godtagande av en generell presumtion för sekretess såvitt avser de omtvistade handlingarna gör denna presumtion omöjlig att bryta

119. ClientEarth har med stöd av den finländska regeringen gjort gällande att tribunalen i punkterna 113–127 i den överklagade domen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast kriterier som gör den generella presumtionen för sekretess omöjlig att bryta. Närmare bestämt ska tribunalen ha gjort denna generella presumtion omöjlig att bryta genom att i punkt 120 i domen göra bedömningen att nämnda presumtion inte på något sätt kunde brytas av klagandens argument, vilka bland annat rörde att det inte hade styrkts att det förelåg en verklig risk för påtryckningar från allmänheten, att de omtvistade handlingarna inte var av känslig art och att det saknade relevans att beslutsförfarandena befann sig på ett tidigt stadium. Tribunalen motiverade denna bedömning med att dessa argument endast innebar en kritik mot att de skäl som angavs i de omtvistade besluten var allmänt hållna och att det inom ramen för dessa argument inte hänvisades till några konkreta omständigheter som kunde bryta nämnda presumtion.

120. Kommissionen har invänt att klaganden genom sina argument har visat prov på bristande insikt om själva karaktären hos den generella presumtionen för sekretess såvitt avser handlingar av den aktuella arten. Dessutom anser kommissionen – i motsats till vad klaganden har gjort gällande – att själva påpekandet från tribunalens sida om att det inte förelåg någon konkret omständighet som kunde bryta denna generella presumtion visar att denna presumtion faktiskt kan brytas men att klaganden i det aktuella fallet hade misslyckats med att styrka att ett utlämnande av de begärda handlingarna inte skulle undergräva kommissionens beslutsförfaranden.

121. Eftersom jag anser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att godta en generell presumtion för sekretess såvitt avser de omtvistade handlingarna, saknas det efter mitt förmenande anledning att kommentera den första grundens femte del.

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

58 Se punkt 68 i domen.

59 Se punkt 69 i domen.

122. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att överklagandet ska vinna bifall på den första grunden, varför den överklagade domen ska upphävas.

123. Således anser jag det inte nödvändigt att pröva den andra grunden för överklagandet, som klaganden har anfört i andra hand.

VI. Rättegångskostnader

124. Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. ClientEarth har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska detta yrkande bifallas.

125. Republiken Finland och Konungariket Sverige, vilka har intervenerat i målet, ska i enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna bära sina respektive rättegångskostnader.

VII. Förslag till avgörande

126. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besluta enligt följande:

1) Det finns inte längre anledning att meddela dom såvitt avser yrkandet om ogiltigförklaring av det beslut av den 3 april 2014 varigenom Europeiska kommissionen avslog ansökan om tillgång till utkastet till konsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på medlemsstatsnivå inom ramen för Europeiska unionens miljöpolitik.

2) Europeiska unionens tribunals dom av den 13 november 2015, ClientEarth/kommissionen (T-424/14 och T-425/14, EU:T:2015:848), upphävs.

3) Kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

4) Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.