Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä syyskuuta 2018 * [i]

Muutoksenhaku – Oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Asetus (EY) N:o 1367/2006 – Vaikutustenarviointiselostus, vaikutustenarviointiselostuksen luonnos ja vaikutustenarviointilautakunnan lausunto – Ympäristöalan lainsäädäntöaloitteet – Tutustumisoikeuden epääminen – Käsittelyn aikana pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen – Oikeussuojan tarpeen säilyminen – Unionin toimielimessä meneillään olevan päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus – Yleinen olettama

Asiassa C-57/16 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 30.1.2016,

ClientEarth, kotipaikka Lontoo (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajinaan O. Brouwer, J. Wolfhagen ja F. Heringa, advocaten,

valittajana,

jota tukevat

Suomen tasavalta, asiamiehinään H. Leppo ja J. Heliskoski, ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ja N. Otte Widgren,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään F. Clotuche-Duvieusart ja M. Konstantinidis,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas ja J. Malenovský sekä tuomarit E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras ja E. Regan,

julkisasiamies: Y. Bot,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.7.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.11.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 ClientEarth vaatii valituksellaan kumoamaan 13.11.2015 annetun unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ClientEarth v. komissio (T-424/14 ja T-425/14, jäljempänä valituksenalainen tuomio, EU:T:2015:848), jolla tämä hylkäsi sen kanteen, jossa yhtäältä vaadittiin kumoamaan 1.4.2014 tehty komission päätös, jolla evättiin oikeus tutustua vaikutusten arviointiselostukseen, joka koskee Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöä koskevien, riskeihin perustuvien tarkastus- ja valvontamenettelyjen strategisten puitteiden määrittämisessä käytettävää sitovaa välinettä koskevaa hanketta, sekä vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon, ja toisaalta 3.4.2014 tehty komission päätös, jolla evättiin oikeus tutustua vaikutustenarviointiselostuksen, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa jäsenvaltioiden tasolla unionin ympäristöpolitiikan alalla, luonnokseen ja vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon (jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) johdanto-osan 1, 2 ja 6 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan avoimuuden periaate ilmaisemalla, että sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

(2) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

– –

(6) Laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä – –, kuitenkin siten, että samalla säilytetään toimielinten päätöksenteon tehokkuus. Tällaisten asiakirjojen olisi oltava mahdollisimman laajasti suoraan yleisön tutustuttavissa.”

3 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat – – oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission – – asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin,

– – ”

4 Kyseisen asetuksen 4 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

6. Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.”

5 Asetuksen 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Asiakirjaan tutustuminen suoraan sähköisessä muodossa tai rekisteristä”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”– – lainsäädäntöasiakirjojen, toisin sanoen asiakirjojen, jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka joko sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia, olisi oltava suoraan saatavilla, jollei 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä.”

6 Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) johdanto-osan 2 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa – – korostetaan, kuinka tärkeää on antaa riittävästi ympäristötietoa ja tarjota yleisölle tosiasiallinen mahdollisuus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja lisätä siten päätöksenteon vastuullisuutta ja avoimuutta sekä yleisön tietoisuutta ja tukea tehdyille päätöksille. – –

– –

(15) Asetuksessa [N:o 1049/2001] säädettyjä poikkeuksia olisi sovellettava, ellei muuta johdu tämän asetuksen tarkemmista säännöksistä, jotka koskevat pyyntöjä ympäristötiedon saamiseksi. Ympäristötietojen saannin epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin. – – ”

7 Asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa määritellään, että käsitteellä ”ympäristötieto” tarkoitetaan

”kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa, joka koskee

– –

iii) toimenpiteitä (mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet), kuten politiikkoja, lainsäädäntöä, suunnitelmia, ohjelmia, ympäristösopimuksia sekä toimia, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa i ja ii alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteitä ja toimia, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita;

– –

v) kustannus-hyöty- ja muita taloudellisia analyysejä sekä oletuksia, joita käytetään iii alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä;

– – ”

8 Tämän asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Asetuksen [N:o 1049/2001] soveltaminen”, säädetään seuraavaa:

”Yhteisön toimielinten tai elinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin sovelletaan asetusta [N:o 1049/2001] – – ”

9 Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeusten soveltaminen ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asetuksen [N:o 1049/2001] 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan osalta ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, lukuun ottamatta tutkintatoimia, erityisesti yhteisön oikeuden mahdollista rikkomista koskevia. Muiden asetuksen [N:o 1049/2001] 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten osalta epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ja otettava huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu ja se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin.”

Riidan tausta

10 Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee, että 20.1.2014 ClientEarth, joka on voittoa tavoittelematon järjestö, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelu, esitti komissiolle asetuksen N:o 1049/2001 perusteella kaksi hakemusta saada tutustua tämän toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin. Ensimmäinen näistä hakemuksista koski vaikutusten arviointiselostuksen, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa jäsenvaltioiden tasolla unionin ympäristöpolitiikan alalla, luonnosta ja vaikutustenarviointilautakunnan tästä luonnoksesta antamaa lausuntoa (jäljempänä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevat vaikutustenarviointiasiakirjat). Toinen hakemus koski vaikutustenarviointiselostusta, joka koskee Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöä koskevien, riskeihin perustuvien tarkastus- ja valvontamenettelyjen strategisten puitteiden määrittämisessä käytettävää sitovaa välinettä koskevaa hanketta (jäljempänä ”tarkastuksia ja valvontaa ympäristöasioissa koskevat vaikutustenarviointiasiakirjat” ja yhdessä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevien vaikutustenarviointiasiakirjojen kanssa ”riidanalaiset asiakirjat”).

11 Komissio hylkäsi nämä kaksi hakemusta 13. ja 17.2.2014 päivätyillä kirjeillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella.

12 ClientEarth teki 4.3.2014 tämän asetuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla kaksi uudistettua hakemusta komissiolle. Riidanalaisilla päätöksillä komissio vahvisti päätöksensä evätä oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin.

13 Näissä päätöksissä komissio totesi ensinnäkin, että asiakirjat liittyivät meneillään oleviin vaikutuksenarviointeihin, jotka toteutetaan sellaisia lainsäädännöllisiä aloitteita varten, jotka liittyvät yhtäältä tarkastuksiin ja valvontaan ympäristöasioissa ja toisaalta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuteen tällaisissa asioissa. Se täsmensi tältä osin, että vaikutustenarviointien tarkoituksena on auttaa lainsäädäntöehdotusten valmistelussa ja että arviointien sisältö antaa tukea tällaisissa ehdotuksissa tehdyille strategisille valinnoille. Näin ollen komissio katsoi, että jos tässä vaiheessa ilmaistaisiin riidanalaisten asiakirjojen sisältämiä tietoja, vahingoitettaisiin vakavasti sen

meneillään olevia päätöksentekomenettelyjä. Tämä ilmaiseminen nimittäin rajoittaisi sen liikkumavaraa ja heikentäisi sen kykyä saada aikaan kompromisseja ja saattaisi aiheuttaa ulkopuolisia paineita, jotka voisivat haitata näitä vaikeita menettelyjä, joissa pitäisi vallita luottamuksen ilmapiiri. Komissio vetosi tältä osin SEU 17 artiklan 1 kohtaan ja SEU 17 artiklan 3 kohdan kolmanteen alakohtaan.

14 Erityisesti vaikutustenarviointiasiakirjojen, jotka koskevat tarkastuksia ja valvontaa ympäristöasioissa, osalta komissio painotti yhtäältä sitä, että tarkastukset ja valvonta ovat avaintekijä yleisen politiikan toteuttamisessa – alalla, jolla unionin toimielimet ovat pyrkineet vuodesta 2001 lähtien lisäämään tietoisuutta ja edistämään toimintaa unionin tasolla – ja toisaalta sitä, että keskustelua on suojattava ulkoiselta vaikutukselta, koska tällainen vaikutus haittaa jäsenvaltioihin kohdistuvan valvonnan laatua.

15 Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevien vaikutustenarviointiasiakirjojen osalta komissio korosti tämän kysymyksen arkaluonteisuutta, jäsenvaltioiden välillä mahdollisesti vallitsevia näkemyseroja sekä sitä, että oli kulunut kymmenen vuotta siitä, kun se teki 24.10.2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (KOM(2003) 624 final, EUVL 2004, C 96, s. 22).

16 Komissio lisäsi, että kyseisiä kahta vaikutuksenarviointia koskevia erilaisia asiakirjoja oli jo saatavilla internetissä ja että kaikki muut kyseisiin arviointeihin liittyvät asiakirjat tullaan julkaisemaan, kun komission jäsenten kollegio hyväksyy lainsäädäntöehdotukset.

17 Komissio päätteli tästä, että oikeus saada tietoja riidanalaisista asiakirjoista oli evättävä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella, koska niihin liittyvät päätöksentekomenettelyt olivat hyvin varhaisessa ja arkaluonteisessa vaiheessa.

18 Komissio totesi toiseksi, että mikään ylivoimainen yleinen etu ei edellyttänyt riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista. Se totesi tältä osin yhtäältä, että vaikka tavoite säilyttää, suojella ja parantaa ympäristön laatua ja tämän seurauksena ihmisten terveyttä voitaisiin saavuttaa ympäristöasioissa syrjimättömän muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden ansiosta, se ei kuitenkaan katsonut kykenevänsä määrittämään, millä tavoin näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen tässä vaiheessa auttaisi unionissa asuvia henkilöitä vaikuttamaan epäsuorasti ympäristöön, jossa he elävät. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ovat nimittäin jo käytettävissä kansallisissa tuomioistuimissa ja kyseessä olevilla päätöksentekomenettelyillä pyritään vain tämän oikeuden parantamiseen. Komissio myös muistutti, että vuonna 2013 oli järjestetty julkinen kuuleminen, jonka yhteydessä asianomaiset osapuolet, myös kansalaisyhteiskunta, saattoivat myötävaikuttaa ehdotusten suurten linjojen määrittelyyn. Toisaalta komission mukaan riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen tässä vaiheessa vahingoittaisi päätöksentekomenettelyjä ja haittaisi parhaan mahdollisen kompromissin saavuttamista. Yleinen etu turvattaisiin paremmin siten, että kyseessä olevia päätöksentekomenettelyjä voitaisiin jatkaa vailla mitään ulkopuolisia paineita.

19 Kolmanneksi komissio ei pitänyt mahdollisena asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista osittain, koska asiakirjat kuuluvat kokonaisuudessaan tämän asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen alaan.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

20 ClientEarth nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.6.2014 jättämillään kannekirjelmillä kaksi kannetta, joilla vaadittiin kumoamaan 1.4.2014 tehty komission päätös (asia T-425/14) ja 3.4.2014 tehty komission päätös (asia T-424/14), jotka mainitaan edellä 1 kohdassa. Se vaati myös, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Unionin yleisen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtaja 27.4.2015 antamalla määräyksellä nämä asiat yhdistettiin suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

21 Näissä kanteissa ClientEarth esitti yhden ainoan kanneperusteen, joka jakautuu kahteen osaan. Kanneperusteen ensimmäisen osan, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan rikkomista, tueksi se esitti kolme väitettä, jotka koskevat ensinnäkin tämän säännöksen soveltumattomuutta, toiseksi komission päätöksentekomenettelyille aiheutuvan vakavan vahingon vaaran puuttumista ja kolmanneksi sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, joka edellyttää riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista. ClientEarth luopui nimenomaisesti ensimmäisestä väitteestä unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, mikä on kirjattu istunnon pöytäkirjaan. Kyseisen kanneperusteen toisessa osassa ClientEarth väitti, ettei komissio ole noudattanut perusteluvelvollisuuttaan.

22 Aluksi unionin yleinen tuomioistuin tutki kanneperusteen toinen osan ja hylkäsi sen.

23 Ensimmäisen osan osalta unionin yleinen tuomioistuin – todettuaan, ettei komissio ollut tutkinut riidanalaisia asiakirjoja asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti – kuitenkin tarkisti, onko kyseinen toimielin voinut evätä oikeuden tutustua näihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla sellaisen yleisen olettaman perusteella, jonka mukaan tämänkaltaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa vakavasti sen meneillään olevia päätöksentekomenettelyjä kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

24 Tätä varten unionin yleinen tuomioistuin totesi ensiksi valituksenalaisen tuomion 68–75 kohdassa, että riidanalaiset asiakirjat kuuluvat – siltä osin kuin ne liittyvät kahden vaikutustenarvioinnin toteuttamiseen – samaan asiakirjaluokkaan.

25 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli mainitun tuomion 76–84 kohdassa sääntöjä, jotka koskevat komission poliittisten ehdotusten valmistelua ja laatimista ja jotka ilmenevät erityisesti SEU 17 artiklan 1–3 kohdasta. Se katsoi tässä tarkastelussa, että näissä säännöissä edellytetään kyseiseltä toimielimeltä, että se tällaisia ehdotuksia valmistellessaan ja laatiessaan huolehtii siitä, että se toimii täysin riippumattomasti ja pelkästään yleisen edun mukaisesti. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, että on vastaavasti mahdollistettava se, että kyseinen toimielin voi toimia tällä tavalla.

26 Valituksenalaisen tuomion 94–96 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että komission vaikutustenarviointimenettelyssä järjestämän julkisen kuulemisen vaiheen, jonka tarkoituksena on kerätä niiden, joita asia koskee, näkemykset, jälkeen tällä toimielimellä on oltava käytettävissään riippumaton, väliaikaisesti kaikesta ulkoisesta vaikutuksesta ja painostuksesta erotettu itsenäinen pohdintatila, jotta se voisi päättää tämän menettelyn aikana kerättyjen tietojen perusteella mahdollisesti tehtävistä poliittisista aloitteista täysin riippumattomasti ja yleisen edun mukaisesti. Näin ollen komission aloitevaltaa on suojattava sellaisten yleisten tai erityisten intressien vaikutukselta, joilla järjestettyjen kuulemisten ulkopuolella pyritään pakottamaan kyseinen toimielin tekemään aloite, muuttamaan sitä tai jopa luopumaan siitä, ja jolla näin pitkitettäisiin tai vaikeutettaisiin keskustelua tässä toimielimessä. Vaikutusten arviointiselostuksiin kuitenkin sisältyy komission tutkimien eri poliittisten vaihtoehtojen vertailu. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen mukaan näiden vaikutusten arviointiselostusten sisältämien tietojen ilmaisemiseen, vaikka se tehtäisiinkin luonnosvaiheessa, sekä arviointilautakunnan niistä antamien lausuntojen sisältämien tietojen ilmaisemiseen liittyy suurentunut vaara siitä, että kolmannet pyrkivät mainitun kuulemisen ulkopuolella vaikuttamaan kohdennetusti kyseisen toimielimen valitsemiin poliittisiin vaihtoehtoihin. Erityisesti vaarana on, että samaan kuulemiseen osallistuneet henkilöt esittävät komissiolle uusia huomautuksia sen suunnittelemista vaihtoehdoista ja hypoteeseista tai niitä koskevaa uutta kritiikkiä väittämällä, että niiden näkemystä ei ole otettu huomioon riittävästi tai asianmukaisesti.

27 Edellä esitetyillä perusteilla unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettua poikkeusta sovellettaessa komissiolla oli oikeus olettaa ilman, että se tutkisi konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti

kunkin vaikutustenarvioinnin valmistelussa laaditun asiakirjan, että näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa vakavasti sen poliittisen ehdotuksen laatimista koskevaa päätöksentekomenettelyä.

28 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin täsmensi mainitun tuomion 98 ja 99 kohdassa, että tätä olettamaa voidaan soveltaa niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt päätöstä mahdollisesta poliittisesta ehdotuksesta, toisin sanoen siihen saakka, kunnes kyseinen toimielin joko päättää hyväksyä suunnitellun aloitteen tai luopua siitä.

29 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 100–106 kohdassa, että mainittua olettamaa sovelletaan riippumatta siitä, onko suunniteltu ehdotus luonteeltaan lainsäädäntöön liittyvä vai ei.

30 Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 107–110 kohdassa, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohta ei estä kyseisen olettaman tunnustamista.

31 Unionin yleinen tuomioistuin totesi erityisesti riidanalaisista asiakirjoista valituksenalaisen tuomion 116–124 kohdassa, että kyseiset asiakirjat kuuluvat mainitun yleisen olettaman soveltamisalaan ja että ClientEarth ei ole esittänyt mitään seikkaa, joka voisi kumota tämän olettaman.

32 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 133–163 kohdassa, ettei mikään ClientEarthin esittämistä väitteistä ollut omiaan kyseenalaistamaan komission arviota siitä, että ei ole sellaista ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttäisi riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista.

33 Näillä perusteilla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ainoan kanneperusteen ensimmäisen osan ja näin ollen kanteen kokonaisuudessaan.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

34 ClientEarth vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien mahdollisten väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut.

35 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen perusteettomana ja velvoittaa ClientEarthin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 12.7.2016 antamilla päätöksillä ClientEarthin vaatimuksia tukeviksi väliintulijoiksi. Nämä jäsenvaltiot vaativat unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion. Ruotsin kuningaskunta vaatii lisäksi, että komissio velvoitetaan korvaamaan sille muutoksenhakumenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

Oikeussuojan tarpeen säilyminen

37 ClientEarth totesi 3.7.2017 pidetyssä istunnossa, että internetissä oli julkaistu valmisteluasiakirjana lopullinen versio komission aloitteesta muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa 28.6.2017 tehdystä vaikutusten arviointiselostuksesta [SWD (2017) 255 final], minkä komissio on

vahvistanut. Kun otetaan huomioon komission istunnossa toimittamat selitykset, vaikuttaa siltä, että tämä julkaisu on jatkoa komission 28.4.2017 antamalle tiedonannolle muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (C(2017) 2616 final).

38 Komissio ilmoitti 2.2.2018 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle, että se oli 29.1.2018 lähettänyt ClientEarthille tarkastuksia ja valvontaa ympäristöasioissa koskevat vaikutustenarviointiasiakirjat. Komission mukaan tämä lähettäminen seurasi siitä, että se oli 18.1.2018 antanut tiedonannon toimista ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi (COM(2018) 10 final), ja päätöksestä perustaa uusi komission asiantuntijaryhmä (ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan foorumi) (C(2018) 10 final). Komissio katsoi, että mainitun lähettämisen johdosta ClientEarth oli saanut tutustua kaikkiin riidanalaisiin asiakirjoihin, minkä vuoksi unionin tuomioistuin voisi todeta työjärjestyksensä 149 artiklan mukaisesti, että lausunnon antamiseen käsiteltävänä olevasta valituksesta ei ole enää aihetta.

39 Unionin tuomioistuimelle 20.2.2018 esitetyissä huomautuksissa ClientEarth vastusti mahdollista lausunnon antamisen raukeamista.

40 Tästä ClientEarth väittää ensiksi, että vastoin komission esitystä se oli voinut tutustua neljästä riidanalaisesta asiakirjasta vain kolmeen eikä kaikkiin niihin. Se ei nimittäin ollut vielä saanut vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoa muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan vaikutusten arviointiselostuksen luonnoksesta. Toiseksi ClientEarth väitti, että sillä oli joka tapauksessa edelleen tarve saada valituksenalainen tuomio ja riidanalaiset päätökset kumotuiksi yhtäältä sen vuoksi, että estettäisiin niihin sisältyvän lainvastaisuuden toistumisen tulevaisuudessa, ja toisaalta sen vuoksi, että komissio ei ollut muodollisesti peruuttanut näitä päätöksiä.

41 Komissio ilmoitti 16.3.2018 päivätyllä kirjeellä unionin tuomioistuimelle, että ClientEarthille oli lähetetty postitse samana päivänä vaikutustenarviointilautakunnan lausunto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan vaikutusten arviointiselostuksen luonnoksesta, joka oli päivätty 21.5.2014.

42 Client Earth esitti huomautuksensa tästä kirjeestä 27.3.2018.

43 Tältä osin on huomattava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että sillä uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, oikeudenkäynnin kohteen on oikeussuojan tarpeen tavoin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka, mikä edellyttää sitä, että kanne tai tapauksen mukaan valitus voi tuloksellaan tuottaa kantajalle tai valittajalle etua (ks. vastaavasti tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 27.6.2013, Xeda International ja Pace International v. komissio, C-149/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:433, 31 kohta).

44 Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että ClientEarthillä oli oikeussuojan tarve, kun se nosti kumoamiskanteensa unionin yleisessä tuomioistuimessa.

45 Lisäksi huolimatta siitä, että edellä 37, 38 ja 41 kohdassa mainitut eri asiakirjat julkaistiin tai toimitettiin ClientEarthille tämän muutoksenhakumenettelyn aikana, on todettava ensinnäkin, ettei komissio ole peruuttanut riidanalaisia päätöksiä, minkä vuoksi riidan kohde on säilynyt (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 48 ja 49 kohta).

46 Kuten ClientEarth on olennaisilta osin toiseksi korostanut, se pyrki käsiteltävässä tapauksessa saada tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin erityisesti ilmaistakseen kantansa meneillään olevissa komission päätöksentekomenettelyissä ja herättääkseen keskustelua komission suunnittelemista toimenpiteistä ennen kuin tämä tekee päätöksen suunnitelluista aloitteista joko esittämällä ehdotuksen tai luopumalla näistä aloitteista.

47 Kun kuitenkin otetaan huomioon edellä 37 kohdassa esitetyt seikat ja komission unionin tuomioistuimen istunnossa antamat selvitykset, vaikuttaa siltä, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan vaikutusten arviointiselostuksen ja vaikutustenarviointilautakunnan lausunnon sisältämien tietojen ilmaiseminen seurasi komission päätöstä olla esittämättä asiaa koskevia lainsäädäntöehdotuksia ja antaa tiedonanto. Siltä kuin on kyse tarkastusta ja valvontaa ympäristöasioissa koskevien vaikutustenarviointiasiakirjojen toimittamisesta ClientEarthille, edellä 38 kohdasta ilmenee, että tämä tapahtui sen jälkeen, kun komissio oli antanut tiedonannon ympäristövaatimusten noudattamisesta ja ympäristöhallinnosta sekä päätöksen uuden asiantuntijaryhmän perustamisesta tällä alalla. Vaikuttaa siis siltä, että kyseisten eri asiakirjojen sisältämät tiedot ilmaistiin vasta kun komissio oli tehnyt päätöksen suunnitelluista aloitteista. Näin ollen ilmaiseminen ei näytä auttaneen täyttämään täysimääräisesti päämääriä, joihin ClientEarth pyrki esittämällä tietojensaantipyynnöt.

48 Kolmanneksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kantajalla voi tietyissä tapauksissa säilyä tarve vaatia riidanalaisen toimen ja tarvittaessa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion, jolla tästä toimesta nostettu kanne hylätään, kumoamista saadakseen riidanalaisen toimen antajan tekemään jatkossa asianmukaiset muutokset ja siten estääkseen sen riskin, että lainvastaisuus, jonka väitetään rasittavan riidanalaista toimea, toistuu (ks. vastaavasti tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän tarpeen säilyminen edellyttää, että kyseinen lainvastaisuus voi toistua tulevaisuudessa riippumatta käsiteltävän asian erityisistä olosuhteista (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 52 kohta).

49 Käsiteltävässä asiassa ClientEarth väittää muun muassa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että komissio oli voinut evätä oikeuden tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin sellaisen yleisen olettaman perusteella, jonka mukaan vaikutustenarvioinnin valmistelun yhteydessä laadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa vakavasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla sen poliittisen ehdotuksen laatimista koskevaa päätöksentekomenettelyä. Yksi ClientEarthin väittämistä lainvastaisuuksista koskee siis tämän olettaman soveltamista.

50 Kuten ClientEarth väittää, tämä lainvastaisuus voi toistua tulevaisuudessa riippumatta käsiteltävän asian erityisistä olosuhteista.

51 Tältä osin on nimittäin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos unionin toimielin, jolle on esitetty hakemus saada tutustua asiakirjoihin, päättää hylätä hakemuksen jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyn poikkeuksen perusteella, sen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa tällä poikkeuksella suojattua etua. Lisäksi tällaisen vahingoittamisen vaaran on oltava kohtuudella ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tietyissä tapauksissa unionin tuomioistuin on todennut, että tämä toimielin voi kuitenkin käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaluokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Tällaisten olettamien tavoitteena on näet antaa kyseiselle unionin toimielimelle mahdollisuus todeta tällaisten yleisten toteamusten perusteella, että tiettyjen asiakirjaluokkien ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa sillä poikkeuksella suojattua etua, johon se vetoaa, eikä se ole velvollinen tutkimaan konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikkia pyydettyjä asiakirjoja (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 73 kohta ja tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Näin ollen komissio voi uudelleen käyttää tulevaisuudessa unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa hyväksymää yleistä olettamaa, kun se käsittelee uusia hakemuksia saada tutustua asiakirjoihin, jotka on laadittu meneillään olevan vaikutustenarvioinnin valmistelun yhteydessä, mitä kyseinen toimielin ei sitä paitsi ole kiistänyt.

54 Lisäksi on erityisen todennäköistä, että tätä olettamaa käytetään tulevaisuudessa ClientEarthin osalta. Valituksenalaisen tuomion 1 kohdasta nimittäin ilmenee, että ClientEarth on voittoa tavoittelematon järjestö, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelu. ClientEarth väittää tältä osin pääasiallisesti – mitä komissio ei kiistä –, että yksi sen tehtävistä on edistää suurempaa avoimuutta ja legitimiteettiä unionin lainsäädäntömenettelyssä, ja että näin ollen on todennäköistä, että se pyytää tulevaisuudessa uudelleen saada tutustua riidanalaisten asiakirjojen kaltaisiin asiakirjoihin, ja että komissio jälleen hylkää pyynnön mainitun yleisen olettaman perusteella. ClientEarthin olisi nostettava uudelleen kumoamiskanne riitauttaakseen tämän saman olettaman perusteltavuuden.

55 Näin ollen ClientEarthin kannalta kysymys käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan yleisen olettaman lainmukaisuudesta on merkittävä sellaisten tulevien pyyntöjen kannalta, jotka koskevat oikeutta saada tutustua tällaisiin asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 59 kohta).

56 Näillä perusteilla on todettava, että ClientEarthin oikeussuojan tarve on säilynyt. Tällaisen tarpeen toteaminen on, kun otetaan huomioon väitetyn lainvastaisuuden toistumisvaara ja edellä mainitut erityiset olosuhteet, moitteettoman oikeudenkäytön mukaista.

57 Käsiteltävänä oleva valitus on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen valitusperuste

58 Ensimmäinen valitusperuste koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tunnustaessaan valituksenalaisen tuomion 55–127 kohdassa sellaisen yleisen olettaman olemassaolon, jonka mukaan riidanalaisten asiakirjojen kaltaisten vaikutustenarvioinnin valmistelun yhteydessä laadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen katsotaan lähtökohtaisesti vahingoittavan vakavasti komission meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla niin kauan kuin kyseinen toimielin ei ole tehnyt päätöstä mahdollisen ehdotuksen esittämisestä. Tämä kanneperuste jakautuu viiteen osaan, joista ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs osa on esitetty ensisijaisesti ja viides osa toissijaisesti. Ensiksi on tarkasteltava ensimmäistä, toista, kolmatta ja neljättä osaa.

Asianosaisten lausumat

59 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa ClientEarth, jota Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta tukevat, väittää, että tunnustamalla mainitun yleisen olettaman olemassaolon unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

60 Vaikka unionin tuomioistuin on jo tunnustanut yleisten luottamuksellisuusolettamien olemassaolon erityyppisten asiakirjojen osalta, tästä oikeuskäytännöstä ilmenee yhtäältä, että näitä olettamia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Toisaalta asioilla, joissa unionin tuomioistuin on tunnustanut mainitut olettamat, on erilaisia piirteitä, joista ei ole kyse käsiteltävässä asiassa.

61 Erityisesti on todettava, että nämä asiat koskivat kaikki sellaisten asiakirjojen kokonaisuutta, jotka oli selvästi rajattu, koska ne kaikki kuuluivat meneillään olleeseen tuomioistuinmenettelyyn tai hallinnolliseen menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon, mistä ei ole kyse käsiteltävässä asiassa.

62 Lisäksi suurimmassa osassa mainituista asioista kyseiset asiakirjat olivat sellaisen erityisen säännöstön kohteena, jolla rajoitettiin jollain tavalla oikeutta saada tutustua niihin. Käsiteltävässä asiassa on tosin kyse erityisestä säännöstöstä, jota sovelletaan ympäristötietoja sisältäviin riidanalaisiin asiakirjoihin, eli tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevasta yleissopimuksesta, joka tehtiin Århusissa 25.6.1998 (Århusin sopimus) ja hyväksyttiin Euroopan unionin puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1), sekä asetuksesta N:o 1367/2006. Tällä säännöstöllä pyritään kuitenkin päinvastoin laajentamaan oikeutta tutustua näihin tietoihin.

63 Komissio kiistää nämä väitteet ja esittää, että ClientEarth johtaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä sellaisia sääntöjä, joita siinä ei ole. Tästä oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltaminen edellyttää yhtäältä, että pyydetyt asiakirjat kuuluvat samaan asiakirjaluokkaan tai ovat luonteeltaan samanlaisia, ja toisaalta, että oikeus tutustua näihin asiakirjoihin voisi vahingoittaa niiden menettelyjen, joihin ne liittyvät, moitteetonta kulkua ja tavoitteita.

64 ClientEarth, jota Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta tukevat, väittää ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 55–99 kohdassa, että SEU 17 artiklan 1–3 kohta muodostaa perusteen yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustamiselle vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittujen asiakirjojen osalta. Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin sekoitti ClientEarthin mukaan luottamuksellisuuden ja riippumattomuuden. Komission riippumattomuuden voisi nimittäin vaarantaa epäselvyys eikä avoimuus. Avoimuus sitä vastoin vahvistaa tätä riippumattomuutta, ja sen johdosta komissio kykenee paremmin vastustamaan mahdollisia ulkoisia paineita. Toisaalta on niin, että jotta ei loukattaisi toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeutta koskevien poikkeuksien suppean tulkinnan periaatetta, SEU 17 artikla ei voi olla yleinen perusta, jonka nojalla komissio voi evätä oikeuden tutustua tällaisiin asiakirjoihin.

65 Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tutki virheettömästi sen päätöksentekomenettelyä koskevat säännöt ja erityisesti ne, jotka sisältyvät SEU 17 artiklan 1–3 kohtaan ja joissa määrätään, että kun komissio valmistelee ja laatii poliittisia ehdotuksia, se toimii täysin riippumattomasti ja yleisen edun mukaisesti. Vastoin ClientEarthin väitettä näissä säännöissä ei määrätä, että komissio käy tässä yhteydessä useita jatkuvia vuoropuheluja niiden, joita asia koskee, kanssa. Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi valituksenalaisen tuomion 79–84 ja 96 kohdassa, komission olisi käytännössä mahdotonta saada riippumatonta pohdintatilaa ja käyttää aloiteoikeuttaan täysin itsenäisesti, jos se kävisi jatkuvasti tällaisia vuoropuheluja. Keskeistä toimivaltaa ei voida turvata, jos ne, joita asia koskee, yrittäisivät tämän toimielimen järjestämän julkisen kuulemisen ulkopuolella velvoittaa tämän tekemään aloitteen, muuttamaan sitä tai luopumaan siitä. Lisäksi yleisön tarve ymmärtää kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä pitäisi tulla tyydytetyksi esitettäessä ehdotus tai luovuttaessa suunnitellusta aloitteesta, koska molemmissa tapauksissa riidanalaisten asiakirjojen tai osan niistä lopullinen versio on siis saatavilla komission 15.1.2009 hyväksymien vaikutustenarviointeja koskevien suuntaviivojen (jäljempänä vuoden 2009 suuntaviivat) mukaisesti.

66 ClientEarth väittää ensimmäisen valitusperusteensa kolmannessa osassa Ruotsin hallituksen tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tunnustaessaan yleisen luottamuksellisuusolettaman, joka kattaa riidanalaiset asiakirjat, olemassaolon tarkistamatta erityisesti valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa, onko olemassa vaara, että tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa erityisesti, konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa suojattua etua. Tällaisen olettaman tunnustaminen nimittäin edellyttää, että ensin osoitetaan tällaisen vahingon vaara.

67 Komissio väittää sitä vastoin, että unionin yleinen tuomioistuin selitti mainitussa 96 kohdassa komission meneillään oleviin päätöksentekomenettelyihin kohdistuvan objektiivisen, todellisen ja erityisen vaaran, jota riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen merkitsisi. Lisäksi

ClientEarth esitti komission mukaan itse todisteita niiden ulkoisten paineiden tosiasiallisuudesta, joita komissiolle voi aiheutua tällaisesta ilmaisemisesta, toteamalla, että sen tutustumisoikeutta koskevan hakemuksen tavoitteena on antaa sille mahdollisuus osallistua näihin menettelyihin.

68 Ensimmäisen valitusperusteen neljännessä osassa ClientEarth väittää Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 100–106 kohdassa, kun se ei ottanut huomioon sitä, että riidanalaiset asiakirjat kuuluvat lainsäädännön yhteyteen ja liittyvät erottamattomasti päätökseen esittää lainsäädäntöaloite tai luopua siitä.

69 Yhtäältä komissio nimittäin osallistuu vaikutustenarviointeja valmistellessaan lainsäädäntömenettelyyn, ja tässä yhteydessä laaditut asiakirjat ovat perustana mahdollisille lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttäville toimille. Näitä asiakirjoja tulisi pitää asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”lainsäädäntöasiakirjoina”, joten niiden avoimuutta olisi lisättävä. Toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä ei voida perustella sellaisen yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustamista, joka kattaa tämänkaltaisia asiakirjoja.

70 Komissio vastaa ensiksi, että lainsäädäntömenettely alkaa vasta lainsäädäntöehdotuksen esittämisestä. Unionin yleisen tuomioistuimen tunnustamaa yleistä olettamaa sovelletaan ainoastaan siihen asti, kunnes komissio on tehnyt päätöksen tällaisen ehdotuksen mahdollisesta hyväksymisestä, eli ajankohtana, jolloin ei vielä ole olemassa lainsäädäntöasiakirjaa. Komissio lisää, että kansalaisilla on mahdollisuus saada tietoa unionin lainsäädäntötoiminnan perustana olevista seikoista siitä hetkestä alkaen, jona lainsäädäntömenettely alkaa komission lainsäädäntöehdotuksen esittämisellä, koska riidanalaiset asiakirjat julkaistaan tuolla hetkellä.

71 Toiseksi – kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa – on niin, että vaikka riidanalaisia asiakirjoja olisi pidettävä asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”lainsäädäntöasiakirjoina”, kyseistä säännöstä sovelletaan kuitenkin, jollei saman asetuksen 4 ja 9 artiklasta ja siis mahdollisuudesta tunnustaa nämä asiakirjat kattava yleinen olettama muuta johdu.

72 Kolmanneksi on todettava, ettei unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ole esteenä tällaisen olettaman tunnustamiselle lainsäädännön yhteydessä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Alustavat huomautukset

73 On muistutettava, että asetus N:o 1049/2001 liittyy ensimmäisen perustelukappaleensa mukaisesti SEU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 34 kohta).

74 Tätä unionin perustavanlaatuista tavoitetta heijastaa myös yhtäältä SEUT 15 artiklan 1 kohta, jossa määrätään muun muassa, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti, ja tämä avoimuusperiaate vahvistetaan myös SEU 10 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 298 artiklan 1 kohdassa, ja toisaalta se, että asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus vahvistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 kohdassa (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 52 kohta).

75 Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan avoimuudella varmistetaan, että unionin toimielinten hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa unionin kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Mahdollistamalla sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista keskustellaan avoimesti, avoimuus lisäksi lisää unionin kansalaisten luottamusta (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45 ja 59 kohta).

76 Tätä varten tämän asetuksen 1 artiklassa säädetään, että kyseisellä asetuksella pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 Mainitun asetuksen 4 artiklasta, jossa säädetään poikkeuksista tältä osin, ilmenee myös, että tätä oikeutta tutustua asiakirjoihin kuitenkin koskevat tietyt yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvat rajoitukset (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 57 kohta). Näiden poikkeusten joukossa tämän saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään nimittäin, että asiakirjaa, jonka unionin toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

78 Koska näillä poikkeuksilla poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Kuten edellä 51 kohdassa on muistutettu, silloin kun unionin toimielin päättää kyseisistä poikkeuksista jonkin perusteella olla antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, johon tutustumista siltä on pyydetty, se voi tietyissä tapauksissa perustella tämän yleisillä olettamilla, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaluokkiin.

80 Kuten edellä 51 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, yleisen olettaman tunnustaminen uuden asiakirjaluokan osalta edellyttää kuitenkin, että on etukäteen osoitettu tähän luokkaan kuuluvien kaltaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen voivan kohtuullisesti ennakoitavissa olevalla tavalla tosiasiallisesti vahingoittaa kyseisellä poikkeuksella suojattavaa etua. Lisäksi on niin, että koska yleiset olettamat ovat poikkeus kyseisen unionin toimielimen velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti jokainen tutustumispyynnössä tarkoitettu asiakirja sekä yleisemmin periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 81 kohta).

81 Unionin tuomioistuin on tähän mennessä tunnustanut yleisten luottamuksellisuusolettamien olemassaolon viiden asiakirjaluokan osalta, joita ovat valtiontukien valvontamenettelyä koskevan hallintoasian asiakirjat, unionin tuomioistuimille tuomioistuinmenettelyssä esitetyt kirjelmät niin kauan kun menettely on vireillä, komission ja ilmoitusten tekijöiden tai kolmansien välillä yrityskeskittymien valvontamenettelyn aikana vaihdetut asiakirjat, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiakirjat mukaan lukien komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä EU Pilot -menettelyssä vaihdetut asiakirjat ja SEUT 101 artiklan soveltamiseen liittyvät asiakirjat (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; unionin tuomioistuimille esitetyistä kirjelmistä ks. vastaavasti tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; EU Pilot -menettelyssä vaihdetuista asiakirjoista ks. tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 51 kohta). Kussakin näistä tapauksista tutustumisoikeuden epääminen koski sellaisten asiakirjojen kokonaisuutta, jotka oli selvästi rajattu, koska ne kaikki kuuluivat meneillään olleeseen hallinnolliseen menettelyyn tai

tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78 kohta; ks. myös tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäistä, toista, kolmatta ja neljättä osaa on tutkittava yhdessä näiden alustavien huomautusten valossa.

83 Tätä varten on selvitettävä, onko unionin yleinen tuomioistuin voinut oikeudellista virhettä tekemättä todeta valituksenalaisen tuomion 68–111 kohdassa, että soveltaakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa komissio saattoi perustellusti olettaa, että niin kauan kuin se ei ole tehnyt päätöstä mahdollisesta ehdotuksesta, vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaisi vakavasti sen tällaisen ehdotuksen valmistelua koskevaa meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä, riippumatta yhtäältä siitä, onko suunniteltu ehdotus luonteeltaan lainsäädäntöön liittyvä vai ei, ja toisaalta siitä, sisältävätkö asianomaiset asiakirjat asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja ympäristötietoja.

Riidanalaisten asiakirjojen laatimisyhteys ja sisältö

84 Ensinnäkin on todettava, että asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa unionin toimielimet toimivat lainsäätäjinä. Kansalaisten mahdollisuus tarkastaa ja tietää kaikki unionin lainsäädäntötoiminnan perustana olevat tiedot on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää muun muassa SEU 10 artiklan 3 kohdassa tunnustettuja demokraattisia oikeuksiaan (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33 kohta). Kuten ClientEarth toteaa, näiden oikeuksien käyttäminen ei edellytä pelkästään sitä, että näillä kansalaisilla on kyseiset tiedot ymmärtääkseen unionin toimielinten lainsäädäntömenettelyssä tekemät valinnat, vaan myös sitä, että ne pystyvät hankkimaan nämä tiedot ajoissa sellaisella hetkellä, että heillä on mahdollisuus esittää asianmukaisesti näkemyksensä näistä valinnoista.

85 Kuten lisäksi julkisasiamies on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 64 ja 65 kohdassa, asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdasta, jossa pannaan täytäntöön tämän asetuksen kuudennen perustelukappaleen mukainen periaate, ilmenee, että ”lainsäädäntöasiakirjoiksi” ja näin ollen asiakirjoiksi, joiden on oltava suoraan saatavilla, on katsottava, jollei mainitun asetuksen 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä, paitsi unionin lainsäätäjän toteuttamat toimet, myös yleisemmin asiakirjat, jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia.

86 Tältä osin on totta – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 103 kohdassa –, että kun komissio valmistelee riidanalaisten asiakirjojen kaltaisia vaikutustenarviointiasiakirjoja, se ei itse toimi lainsäätäjänä. Lisäksi vaikutustenarviointimenettely tapahtuu ennen varsinaista lainsäädäntömenettelyä, joka nimittäin alkaa muodollisesti vasta, kun komissio esittää lainsäädäntöehdotuksen.

87 Tässä suhteessa on todettava, että SEU 17 artiklan 2 kohdan nojalla unionin lainsääsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä toimi voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Tälle toimielimelle tällä määräyksellä annettu aloiteoikeus käsittää ensinnäkin vallan päättää ehdotuksen esittämisestä tai esittämättä jättämisestä, lukuun ottamatta tapauksia, joissa kyseinen toimielin on velvollinen esittämään tällaisen ehdotuksen. Erityisesti on niin, että komission päätös luopua suunnitellusta lainsäädäntöaloitteesta vaikutustenarvioinnin jälkeen lopullisesti päättää suunnitellun lainsäädäntötoiminnan, joka voi jatkua ainoastaan, jos kyseinen toimielin pyörtää tämän päätöksen. Toisaalta komission aloitevalta sisältää

vallan määritellä mahdollisen ehdotuksen kohde, päämäärä ja sisältö, kun muistetaan, että SEUT 293 artiklan 1 kohdan mukaan on niin, että lukuun ottamatta tässä määräyksessä mainittuja tapauksia neuvosto saa, kun se tekee perussopimusten mukaan ratkaisunsa komission ehdotuksesta, muuttaa tätä ehdotusta vain yksimielisesti (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2015, neuvosto v. komissio, C-409/13, EU:C:2015:217, 70 ja 72 kohta).

88 Kun otetaan tämä toimivalta huomioon, komissio on keskeinen toimija lainsäädäntömenettelyssä.

89 Nyt esillä olevassa asiassa – kuten valituksenalaisen tuomion 9 ja 33 kohdasta ilmenee –, riidanalaiset asiakirjat liittyvät vaikutustenarviointeihin, jotka on suoritettu komission lainsäädäntöaloitteiden tekemiseksi.

90 Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 86–88 kohdassa, että komission tekemät vaikutustenarvioinnit ovat vuoden 2009 suuntaviivojen mukaan keskeisiä välineitä sen varmistamiseksi, että komission aloitteet ja unionin lainsäädäntö laaditaan avoimien, kattavien ja tasapuolisten tietojen pohjalta. Komissio voi näiden tietojen perusteella arvioida tällaisten aloitteiden tarkoituksenmukaisuutta, tarpeellisuutta, luonnetta ja sisältöä. Vaikutusten arviointiselostukset sisältävät erityisesti esityksen suunnitelluista erilaisista poliittisista vaihtoehdoista, tutkimuksen näiden vaihtoehtojen vaikutuksista, eduista ja haitoista sekä mainittujen vaihtoehtojen vertailun. Vaikka näissä suuntaviivoissa todetaan, että vaikutustenarvioinnit eivät korvaa komission päätöksentekoa, kyseisen tuomion 9 kohdasta ilmenee, että komissio totesi riidanalaisissa päätöksissä, että näiden arviointien sisältö tukee sen lainsäädäntöehdotuksissa tehtyjä poliittisia valintoja.

91 Tästä seuraa, että kuten ClientEarth ja Suomen tasavalta väittävät, vaikutusten arviointiselostukset ja niihin liittyvät vaikutustenarviointilautakunnan lausunnot sisältävät tällaisessa yhteydessä tietoja, jotka ovat tärkeitä tekijöitä unionin lainsäädäntömenettelyssä ja muodostavat osan sen lainsäädäntötoiminnan perustasta.

92 Vaikka komission lainsäädäntöehdotuksen esittäminen olisi vaikutusten arviointivaiheessa epävarmaa, näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen on omiaan lisäämään koko lainsäädäntömenettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta erityisesti tämän menettelyn valmistelevissa vaiheissa ja tällä tavoin vahvistamaan unionin demokraattista luonnetta mahdollistamalla sen kansalaisille näiden tietojen tarkastamisen ja mainittuun menettelyyn vaikuttamisen yrittämisen. Kuten nimittäin ClientEarth väittää, tällainen ilmaiseminen ajankohtana, jona komission päätöksentekomenettely on meneillään, antaa yhtäältä kansalaisille mahdollisuuden ymmärtää tämän toimielimen harkitsemia vaihtoehtoja ja sen tekemiä valintoja ja tällä tavoin tuntea unionin lainsäädäntötoiminnan taustalla olevat seikat. Toisaalta tällä ilmaisemisella annetaan unionin kansalaisille mahdollisuus esittää tehokkaasti kantansa näistä valinnoista ennen kuin ne hyväksytään lopullisesti, mikä koskee sekä komission päätöstä esittää lainsäädäntöehdotus että tällaisen ehdotuksen sisältöä, joista unionin lainsäädäntötoiminta riippuu.

93 Tästä seuraa – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 67 ja 68 kohdassa –, että tällaiset asiakirjat kuuluvat, kun otetaan huomioon niiden tarkoitus, asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

94 Lisäksi sen tärkeyttä, että kansalaiset voivat tutustua vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin, vaikka komission päätöksentekomenettely on vielä meneillään, ei kyseenalaisteta sillä komission korostamalla seikalla, että nyt käsiteltävässä tapauksessa ClientEarthillä oli ollut mahdollisuus osallistua komission käsiteltävässä tapauksessa kyseisissä vaikutustenarviointimenettelyissä järjestämiin julkisiin kuulemisiin, ja että tietyt näihin arviointeihin liittyvät asiakirjat olivat jo yleisesti saatavilla silloin, kun riidanalaiset päätökset tehtiin. Vaikka näiden kuulemisten tavoitteena on myös taata komission päätöksentekomenettelyn avoimuus ja kansalaisten osallistuminen tähän menettelyyn, ne eivät korvaa heidän mahdollisuuttaan saada pyynnöstä tutustua vaikutusten arviointiselostukseen ja vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon. Itse asiassa vuoden

2009 suuntaviivoista ilmenee, että komission järjestämät kuulemiset eivät välttämättä ole yleisölle avoimia. Esillä olevassa tapauksessa ei myöskään ole näytetty toteen, että näissä kuulemisissa saadut tiedot ja tiedot, jotka sisältyivät näihin asiakirjoihin, jotka olivat jo julkisesti saatavilla, vastasivat olennaisilta osiltaan riidanalaisissa asiakirjoissa olevia tietoja.

95 Edellä esitetyillä perusteilla asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa mainitun periaatteen, joka on pantu täytäntöön tämän asetuksen 12 artiklan 2 kohdassa ja joka koskee laajempaa mahdollisuutta tutustua lainsäätäjinä toimivien unionin toimielinten asiakirjoihin, taustalla olevat syyt – joista muistutetaan edellä 84 kohdassa – pätevät myös siltä osin kuin kyse on vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadituista asiakirjoista, kuten riidanalaisista asiakirjoista, jotka on laadittu mahdollista komission lainsäädäntöaloitteiden tekemistä varten. Kuten ClientEarth väittää, myös kyseisiin asiakirjoihin on siis annettava oikeus tutustua.

96 Toiseksi on myös todettava, että riidanalaiset asiakirjat sisältävät asetuksessa N:o 1367/2006 tarkoitettuja ympäristötietoja.

97 Tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdan d ja v alakohdan mukaan tällaisia tietoja ovat nimittäin muun muassa kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevat tiedot, jotka koskevat kustannus-hyöty-analyyseja ja muita taloudellisia analyyseja ja oletuksia, joita käytetään toimenpiteiden, kuten politiikkojen, lainsäädännön, suunnitelmien, ohjelmien ja ympäristösopimusten, yhteydessä. Tältä osin yhtäältä edellä 90 kohdasta ilmenee, että vaikutusten arviointiselostukset sisältävät muun muassa komission mahdollisen lainsäädäntöaloitteen tai muun aloitteen tekemiseksi suunnittelemien eri poliittisten vaihtoehtojen vaikutusten ja etujen ja haittojen tutkimuksen. Toisaalta nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että riidanalaiset asiakirjat liittyvät suunniteltuihin ympäristöalan lainsäädäntöaloitteisiin.

98 Asetuksella N:o 1367/2006 on kuitenkin tavoitteena sen 1 artiklan mukaan varmistaa ympäristötietojen mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levitys (tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta seuraa, että oikeudella tutustua näihin tietoihin pyritään nimittäin edistämään yleisön tehokkaampaa osallistumista päätöksentekomenettelyyn vahvistamalla toimivaltaisten tahojen velvoitetta kantaa vastuunsa päätöksenteossa yleisön tietoisuuden lisäämiseksi ja tämän tuen saamiseksi tehdyille päätöksille (tuomio 23.11.2016, komissio v. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, 80 kohta).

99 Vaikka asetuksen N:o 1367/2006 3 artiklassa säädetään, että kaikkiin ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin sovelletaan asetusta N:o 1049/2001, asetuksen N:1367/2006 6 artiklassa säädetään kyseisiä pyyntöjä koskevista täsmällisemmistä säännöistä, jotka osittain laajentavat ja osittain rajoittavat oikeutta tutustua asiakirjoihin (tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Erityisesti asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisesta virkkeestä ilmenee muun muassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 15 perustelukappaleen kanssa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaista hylkäysperustetta on tulkittava suppeasti ympäristötietojen osalta siten, että otetaan huomioon pyydettyjen tietojen ilmaisemista koskeva yleisön etu, ja tällä tavoin pyritään näiden tietojen suurempaan avoimuuteen.

101 Edellä 84–100 kohdassa esitetyistä seikoista ilmenee, että käsiteltävässä asiassa on kyse asiakirjoista, jotka ovat osa lainsäädäntömenettelyä ja joihin lisäksi sisältyy ympäristötietoja, ja että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä kohtaa on näin ollen tulkittava ja sovellettava sitäkin suppeammin.

Valituksenalaisessa tuomiossa tunnustettu yleinen olettama

102 Jotta voidaan tunnustaa vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittuja asiakirjoja koskevan sellaisen yleisen olettaman olemassaolo, jonka mukaan ne ovat luottamuksellisia niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt päätöstä mahdollisesta ehdotuksesta, unionin yleinen tuomioistuin on – kuten edellä 26 kohdassa on huomautettu – nojautunut valituksenalaisen tuomion 94–96 kohdassa yleisiin näkökohtiin, jotka liittyvät yhtäältä vaatimukseen säilyttää komission pohdintatila ja viimeksi mainitun kyky käyttää aloiteoikeuttaan täysin riippumattomasti ja pelkästään yleisen edun mukaisesti SEU 17 artiklan 1–3 kohdassa määrätyllä tavalla, ja toisaalta vaaraan siitä, että näiden meneillään olevaan päätöksentekomenettelyyn liittyvän vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen aiheuttaisi ulkoisia paineita tai vaikutuksia, jotka saattavat vaikuttaa kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyn kulkuun.

103 Ensinnäkin on todettava, että vaikka komission on SEU 17 artiklan 1–3 kohdan mukaan toimittava täysin riippumattomasti ja pelkästään yleisen edun mukaisesti vaikutustenarviointeja tehdessään, on huomattava, että vaikutustenarviointimenettely ei ole sellainen menettely, jolla sellaisenaan olisi piirteitä, jotka lähtökohtaisesti estäisivät täyden läpinäkyvyyden myöntämisen. Päinvastoin, kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa, tämä menettely käydään komission päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyden ja avoimuuden tavoitteen toteutumiseksi. Edellä 84–101 kohdasta ilmenee, että näin on oltava sitä suuremmalla syyllä, kun mainittu menettely sisältyy, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, ympäristöalan lainsäädäntömenettelyyn.

104 Lisäksi on todettava, että kuten ClientEarth väittää, vahvistaessaan komission päätöksentekomenettelyn legitimiteettiä avoimuus varmistaa sen toiminnan uskottavuuden kansalaisten ja asianomaisten järjestöjen silmissä ja auttaa näin ollen nimenomaisesti varmistamaan, että tämä toimielin toimii riippumattomasti ja pelkästään yleisen edun mukaisesti. Epäilyjä siitä, täyttääkö mainittu toimielin tehtävänsä riippumattomasti ja pelkästään yleisen edun mukaisesti, herättää pikemminkin yleisön tiedon puute ja keskustelun puuttuminen (ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59 kohta).

105 Toiseksi on niin, että kuten ClientEarth ja sitä väliintulijoina tukevat jäsenvaltiot väittävät, yksikään unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 94–96 kohdassa mainitsemista perusteista ei voi osoittaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua vakavaa vahinkoa komission meneillään olevalle päätöksentekomenettelylle. Tunnustamalla tällaisten perusteiden pohjalta yleisen olettaman, jonka mukaan vaikutustenarvioinnin yhteydessä laaditut asiakirjat ovat luottamuksellisia niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt päätöstä mahdollisesta ehdotuksesta, unionin yleinen tuomioistuin on rikkonut tätä säännöstä ja loukannut periaatetta sen suppeasta tulkinnasta ja soveltamisesta, mikä – kuten edellä 101 kohdassa on palautettu mieliin – on erityisen merkityksellistä lainsäädäntömenettelyssä laadittujen, ympäristötietoja sisältävien asiakirjojen osalta.

106 Tältä osin ei tosin voida sulkea pois sitä – kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa –, että jos vaikutusten arviointiselostusten ja vaikutustenarviointilautakunnan näistä selostuksista antaman lausunnon sisältämät tiedot ilmaistaan ennen kuin komissio on tehnyt päätöksen mahdollisesta ehdotuksesta, kolmannet osapuolet pyrkivät vaikuttamaan tämän toimielimen tehtävänä oleviin poliittisiin valintoihin tai kohdistamaan niihin painostusta, tai että ne, joita asia koskee ja jotka ovat esittäneet huomautuksia komission vaikutustenarviointimenettelyssä järjestämässä julkisessa kuulemisessa, esittävät uusia huomautuksia komission suunnittelemista vaihtoehdoista tai hypoteeseista tai niitä koskevaa uutta kritiikkiä.

107 Yhtäältä kuitenkin siltä osin kuin komissio lähinnä väitti, että tällaisen ilmaisemisen tapauksessa se kävisi useita jatkuvia vuoropuheluja niiden, joita asia koskee, kanssa, joten sen olisi käytännössä mahdotonta saada riippumatonta pohdintatilaa ja tehdä täysin itsenäisesti päätös mahdollisesti tehtävistä ehdotuksista, on palautettava mieleen, että unionin oikeudessa ei lähtökohtaisesti aseteta

tälle toimielimelle velvoitetta ylläpitää tällaista vuoropuhelua yksittäisissä tapauksissa, minkä komissio on nimenomaisesti myöntänyt unionin tuomioistuimen istunnossa. Vaikka SEU 11 artiklan 2 kohdassa määrätään tältä osin, että unionin toimielimet käyvät avointa, läpinäkyvää ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, tästä määräyksestä ei kuitenkaan seuraa, että komissio olisi velvollinen vastaamaan aineellisesti ja kussakin yksittäistapauksessa mahdollisiin huomautuksiin, joita se on saanut sen jälkeen, kun asiakirjan sisältämät tiedot on ilmaistu asetuksen N:o 1049/2001 nojalla.

108 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin ei missään tapauksessa ole todennut, että ulkopuolinen vaikutus tai paineet, joita komissioon voisi tapauksen mukaan kohdistua, kun ilmaistaan meneillään olevaan päätöksentekomenettelyyn liittyvässä vaikutustenarvioinnissa laadittujen asiakirjojen sisältämiä tietoja, olisivat sellaiset, että ne voisivat yleisesti ja riippumatta tämän vaikutustenarvioinnin ja kyseisen päätöksentekomenettelyn asiayhteydestä ja kunkin pyydetyn asiakirjan konkreettisesta sisällöstä estää tätä toimielintä toimimasta täysin riippumattomasti ja pelkästään yleisen edun mukaisesti tai vaikuttaa kyseisen toimielimen sisäisten keskustelujen ja päätöksentekomenettelyn kulkuun tai pitkittää tai vaikeuttaa vakavasti sitä. Kuten ClientEarth väittää pääasiallisesti, unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin valituksenalaisen tuomion 94–96 kohdassa esittämät huomiot eivät voi osoittaa tällaista vaaraa. Tältä osin on todettava, että kuten edellä 92 ja 98 kohdasta ilmenee, yleisön tai niiden, joita asia koskee, huomautusten esittäminen komission aloitteissaan tekemistä valinnoista ja suunnittelemista poliittisista vaihtoehdoista – erityisesti sen ympäristöalan lainsäädäntöaloitteista – ennen kuin komissio on tehnyt päätöksen suunnitellusta aloitteesta on olennainen osa unionin kansalaisten demokraattisten oikeuksien harjoittamista.

109 Tästä seuraa, että vaikka komissiolla on oltava käytettävissään pohdintatila, jotta se voi päättää tehtävistä poliittisista valinnoista ja mahdollisesti annettavista ehdotuksista, unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, että komission aloitevallan suojaaminen ja tämän vallan täysin itsenäistä ja pelkästään yleisen edun mukaista käyttöä koskevan kyseisen toimielimen kapasiteetin säilyttäminen edellyttää lähtökohtaisesti, että vaikutustenarvioinnin yhteydessä laaditut asiakirjat voivat pääsääntöisesti pysyä luottamuksellisina siihen saakka, kunnes mainittu toimielin on tehnyt tällaisen päätöksen.

110 Siltä osin kuin komissio on unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa vedonnut siihen, että riidanalaiset asiakirjat ovat vain päätökseen saattamattomia sisäisiä hankkeita, on lisäksi korostettava – kuten tämä toimielin on itse todennut vastauskirjelmässään –, että voidakseen tunnustaa riidanalaisen yleisen olettaman unionin yleinen tuomioistuin ei ole erityisesti nojautunut tähän seikkaan eikä tarpeeseen suojata näiden asiakirjojen laatimismenettelyä. Valituksenalaisen tuomion 94–97 kohdasta nimittäin ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on tätä varten yleisemmin todennut vaaran siitä, että vaikutusten arviointiselostusten sisältämien tietojen ilmaiseminen riippumatta siitä, ovatko selostukset luonnosvaiheessa, ja vaikutustenarviointilautakunnan lausuntojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti komission meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä, joka liittyy sen ehdotusten valmisteluun ja tekemiseen.

111 Joka tapauksessa on yhtäältä täsmennettävä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetaan oikeutta tutustua sisäistä käyttöä varten laadittuihin asiakirjoihin, joissa käsitellään kysymystä, josta unionin toimielin ei vielä ole tehnyt päätöstä. Tässä säännöksessä ei, kun otetaan huomioon sen sanamuoto tai sillä suojeltu etu, suljeta pois mahdollisuutta pyytää oikeutta tutustua luonteeltaan väliaikaisiin asiakirjoihin. Toisaalta tämä luonne ei sellaisenaan voi osoittaa, yleisesti ja riippumatta jokaisen pyydetyn asiakirjan tutkimisesta asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti, vakavaa vahinkoa komission päätöksentekomenettelylle. Tällainen vahinko riippuu nimittäin sellaisista tekijöistä kuten kyseisen asiakirjan valmiusaste ja se täsmällinen vaihe, jossa kyseinen päätöksentekomenettely on sillä hetkellä, kun oikeus tutustua asiakirjaan evättiin, tämän menettelyn erityinen asiayhteys ja kysymykset, joista on vielä keskusteltava sisäisesti kyseisessä toimielimessä.

112 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 94–111 kohdassa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamiseksi komissio saattoi perustellusti olettaa, että niin kauan kuin se ei ole tehnyt päätöstä mahdollisesta ehdotuksesta, vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi lähtökohtaisesti vakavasti sen tällaisen ehdotuksen valmistelua koskevaa meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä riippumatta yhtäältä siitä, onko suunniteltu ehdotus luonteeltaan lainsäädäntöön liittyvä vai ei, ja toisaalta siitä, sisältävätkö kyseiset asiakirjat asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ympäristötietoja.

113 Näin ollen ilman, että olisi tarpeen tutkia muita ClientEarthin ja sitä väliintulijoina tukevien jäsenvaltioiden esittämiä väitteitä, on todettava, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs osa ovat perusteltuja.

114 Koska ensimmäinen valitusperuste on näillä perusteilla hyväksyttävä, valituksenalainen tuomio on kumottava ilman, että olisi tarpeen tutkia tämän valitusperusteen viidettä osaa, joka koskee toissijaisesti sitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki todetusta yleisestä olettamasta kumoamattoman, tai toista valitusperustetta, joka samoin esitetään toissijaisesti ja jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei tunnustanut ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttää riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

115 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi, jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, joko palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi tai itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

116 Käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuimen on ratkaistava lopullisesti asia, joka on ratkaisukelpoinen.

117 Kuten edellä 21 kohdassa on todettu, ClientEarth väitti ensimmäisessä oikeusasteessa erityisesti, että riidanalaisilla päätöksillä rikottiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa sillä perusteella, että komissio oli virheellisesti katsonut, että riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

118 Tältä osin näistä päätöksistä, joiden sisällöstä on muistutettu edellä 13–17 kohdassa, ilmenee, että tällaisen vaaran olemassaolon toteamiseksi komissio tukeutui yhtäältä yleisiin päätelmiin, jotka liittyvät ensiksi siihen, että vaikutustenarvioinnit tukevat tämän toimielimen lainsäädäntöehdotuksissaan tekemiä strategisia valintoja, toiseksi tarpeeseen säilyttää sen liikkumavara, sen riippumattomuus, sen valmiudet löytää kompromisseja ja toimia pelkästään yleisen edun mukaisesti sekä luottamuksen ilmapiiri, jonka on vallittava sen sisäisten keskustelujen aikana, ja lopuksi vaaraan ulkoisesta painostuksesta, joka voi vahingoittaa vakavasti keskustelujen edistymistä.

119 Toisaalta komissio vetosi myös erityisempiin, kahta meneillään olevaa päätöksentekomenettelyä koskeviin näkökohtiin, jotka liittyvät erityisesti niiden varhaiseen ja arkaluonteiseen vaiheeseen, siihen, että kysymyksiä, joista keskusteltiin, oli käsitelty pitkään, ja näiden kysymysten merkitykseen. Siltä osin kuin on kyse muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevista vaikutustenarviointiasiakirjoista, se korosti myös tähän kysymykseen liittyvän problematiikan arkaluonteisuutta ja jäsenvaltioiden mahdollisia näkemyseroja. Tarkastuksia ja valvontaa ympäristöasioissa koskevien vaikutustenarviointiasiakirjojen osalta se myös korosti tarvetta sulkea keskustelu ulkopuolisilta vaikutuksilta, koska tällainen vaikutus heikentäisi jäsenvaltioihin kohdistuvan valvonnan laatua.

120 Yhtäältä edellä 118 kohdassa mainitut yleiset perusteet vastaavat pääosin unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 78–97 kohdassa esittämiä perusteita. Edellä 84–112 kohdasta esitetyistä toteamuksista johtuu, että komissio ei voinut vedota tällaisiin perusteisiin olettaakseen, että oikeus tutustua vaikutustenarvioinnin yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin lähtökohtaisesti vahingoittaa vakavasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla sen meneillään olevia päätöksentekomenettelyjä, suorittamatta konkreettista ja asiakirjakohtaista riidanalaisten asiakirjojen arviointia.

121 Toisaalta meneillään olevia kahta päätöksentekomenettelyä koskevien erityisten syiden, jotka on tiivistetty edellä 119 kohdassa, perusteellakaan ei voida – kuten ClientEarth väitti ensimmäisessä oikeusasteessa – osoittaa konkreettista, tosiasiallista ja kohtuullisesti ennakoitavissa olevaa vaaraa siitä, että oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin vahingoittaisi vakavasti näitä menettelyitä.

122 Ensiksi se seikka, vaikka se näytettäisiin toteen, että riidanalaisia asiakirjoja oli pyydetty päätöksentekomenettelyn varhaisessa vaiheessa, ei ole sellaisenaan riittävä tällaisen vaaran toteamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 60 kohta).

123 Vaikka komissio väitti ensimmäisessä oikeusasteessa esittämissään kirjelmissä, että sitä ei voida vaatia toimittamaan yleisölle luonnosvaiheessa olevia vaikutusten arviointiselostuksia ja niiden mahdollisia myöhempiä muutoksia, edellä 111 kohdassa esitetyistä toteamuksista johtuu, että myöskään asiakirjan väliaikainen luonne ei sellaisenaan voi osoittaa tätä vaaraa. Komissio ei ole kuitenkaan esittänyt yksityiskohtaisella tavalla syitä, joiden vuoksi – kun otetaan huomioon muun muassa käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien vaikutustenarviointimenettelyjen täsmällinen vaihe ja erityiset kysymykset, joista oli vielä keskusteltava sisäisesti riidanalaisten päätösten antamisajankohtana – kunkin riidanalaisen asiakirjan, erikseen tarkasteltuna, sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi vahingoittanut vakavasti sen meneillään olevia päätöksentekomenettelyjä.

124 Tältä osin ei voida hyväksyä komission väitettä siitä, että näiden asiakirjojen toimittaminen ennen vaikutustenarviointimenettelyn päättymistä tietyille asianomaisille osapuolille, jotka pyrkivät vaikuttamaan tämän toimielimen työhön, voisi johtaa näiden osapuolien yliedustukseen ja niiden intressien suhteettoman suureen vaikutukseen ja siten vääristää kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä. Komission tehtävänä on nimittäin estää tällainen tilanne, ei epäämällä oikeutta tutustua mainittuihin asiakirjoihin, vaan ottamalla huomioon kaikki asiaan liittyvät edut, mukaan lukien niiden henkilöiden tai eturyhmien edut, jotka eivät ole pyytäneet tätä tutustumisoikeutta. On myös hylättävä tämän toimielimen väite, jonka mukaan ei olisi yleisön edun mukaista, että yleisöllä olisi oikeus tutustua vaikutustenarviointiselostuksen luonnosten erilaisiin versioihin ja niiden myöhempiin muutoksiin, koska tällainen tutustumisoikeus aiheuttaisi sekaannusta näiden asiakirjojen vastaanottajien keskuudessa. Vaikka ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että tämä seikka, jos se näytetään toteen, voitaisiin ottaa huomioon sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon poissulkemiseksi, joka edellyttäisi mainitun asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista, se ei sitä vastoin voi osoittaa vakavaa vaaraa komission päätöksentekomenettelylle. Kysymystä tällaisen edun olemassaolosta ei tarvitse esittää, koska kyseistä vaaraa ei ole näytetty toteen.

125 Toiseksi komissio ei ole todennut riidanalaisissa päätöksissä, miten riidanalaisissa asiakirjoissa käsiteltyjen kysymysten merkitys ja se seikka, että näitä kysymyksiä on pohdittu pitkään, tarkoittavat sitä, että näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen meneillään olevia päätöksentekomenettelyjä.

126 Kolmanneksi on todettava, että komission väitteitä, jotka liittyvät mainittujen kysymysten ja meneillään olevien neuvottelujen arkaluonteisuuteen ja jäsenvaltioiden välisiin mahdollisiin näkemyseroihin, ei ole lainkaan perusteltu ja ne ovat liian abstrakteja osoittaakseen tällaisen vahingoittamisen vaaran, joten ne eivät voi menestyä.

127 Neljänneksi perusteet, jotka liittyvät tarpeeseen suojata keskustelua ulkoisilta vaikutustekijöiltä, on tämän tuomion 106–109 kohdassa esitetyt lausumat huomioon ottaen hylättävä. Komissio ei ole myöskään selittänyt, miten tällainen vaikutus voisi sen väittämällä tavalla vaikuttaa jäsenvaltioihin kohdistuvan valvonnan laatuun.

128 Edellä esitetystä seuraa, että komissio rikkoi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa kieltäytyessään kyseisen säännöksen perusteella ilmaisemasta riidanalaistenasiakirjojen sisältämiä tietoja. Näin ollen riidanalaiset päätökset on kumottava, eikä ole tarpeen tutkia muita ClientEarthin valituksensa tueksi esittämiä väitteitä.

Oikeudenkäyntikulut

129 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin itse ratkaisee riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 140 artiklan, jota niin ikään sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

130 Koska komissio on hävinnyt asian esittämiensä perusteiden osalta tämän valituksen yhteydessä, koska ClientEarth on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska unionin tuomioistuin on hyväksynyt ClientEarthin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostaman kanteen, komissio on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan ClientEarthin oikeudenkäyntikulut sekä ensimmäisessä oikeusasteessa että tässä muutoksenhakumenettelyssä.

131 Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unionin yleisen tuomioistuimen 13.11.2015 antama tuomio ClientEarth vastaan komissio (T-424/14 ja T-425/14, EU:T:2015:848) kumotaan.**

2) **Euroopan komission 1.4.2014 tekemä päätös, jolla evättiin oikeus tutustua vaikutustenarviointiselostukseen, joka koskee Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöä koskevien, riskeihin perustuvien tarkastus- ja valvontamenettelyjen strategisten puitteiden määrittämisessä käytettävää sitovaa välinettä koskevaa hanketta, sekä vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon, kumotaan.**

3) **Euroopan komission 3.4.2014 tekemä päätös, jolla evättiin oikeus tutustua vaikutustenarviointiselostuksen, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa jäsenvaltioiden tasolla Euroopan unionin ympäristöpolitiikan alalla, luonnokseen ja vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon, kumotaan.**

4) **Euroopan komissio velvoitetaan vastaamaan omista kuluistaan ja korvaamaan ClientEarthin oikeudenkäyntikulut ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakumenettelyssä.**

5) **Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan muutoksenhakumenettelyssä.**

Allekirjoitukset

i — Tähän tuomioon on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen.