A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2018. szeptember 4.*

„Fellebbezés – Az európai uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – 1367/2006/EK rendelet – Hatásvizsgálati jelentés, a hatásvizsgálati jelentéstervezet és a Hatásvizsgálati Testület véleménye – Környezeti tárgyú jogalkotási kezdeményezések – A hozzáférés megtagadása – A kért dokumentumok bírósági eljárás során való hozzáférhetővé tétele – Az eljáráshoz fűződő érdek fennmaradása – Uniós intézmény folyamatban lévő döntéshozatali eljárásának védelmére vonatkozó kivétel – Általános vélelem”

A C-57/16. P. sz. ügyben,

a **ClientEarth** (székhelye: London [Egyesült Királyság], képviselik: O. W. Brouwer, J. Wolfhagen és F. Heringa advocaten)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2016. január 30-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

támogatják:

a **Finn Köztársaság** (képviselik: H. Leppo és J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviselik: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson és N. Otte Widgren, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó felek a fellebbezési eljárásban,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: F. Clotuche-Duvieusart és M. Konstantinidis, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, A. Tizzano elnökhelyettes (előadó), R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas és J. Malenovský tanácselnökök, Juhász E., A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras és E. Regan bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

* Az eljárás nyelve: angol.

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2017. július 3-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2017. november 28-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésével a ClientEarth az Európai Unió Törvényszéke 2015. november 13-i ClientEarth kontra Bizottság ítéletének (T-424/14 és T-425/14, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2015:848) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék elutasította az egyrészt az Európai Bizottság 2014. április 1-jei, az európai uniós környezetvédelmi szabályozásra vonatkozó, kockázatalapú ellenőrzési és felügyeleti eljárások stratégiai keretét meghatározó, kötelező erejű jogi eszköz tervezetével kapcsolatos hatásvizsgálati jelentéshez, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez a hozzáférést megtagadó határozatának a megsemmisítése iránt, másrészt a Bizottság 2014. április 3-i, az Unió környezetvédelmi politikája keretében a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog tagállami szintű biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéhez, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez való hozzáférést megtagadó határozatának a megsemmisítése iránt benyújtott kereseteit.

Jogi háttér

2 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) (1), (2) és (6) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének második albekezdése kiemeli a nyitottság [helyesen: átláthatóság] elvét, megállapítva, hogy a Szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

(2) A nyitottság [helyesen: átláthatóság] lehetővé teszi a polgárok számára, hogy még inkább részt vegyenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítja a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A nyitottság [helyesen: átláthatóság] hozzájárul a demokratikus elvek és az alapvető jogok tiszteletében tartásának megerősítéséhez, ahogy azt [helyesen: azokat] az EU-Szerződés 6. cikke és az Európai Unió alapjogi chartája rögzíti.

[…]

(6) Szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz azokban az esetekben, amikor az intézmények jogalkotói minőségükben járnak el, beleértve a delegált jogköröket is, megőrizve ugyanakkor az intézményi döntéshozatali eljárások hatékonyságát. Ezeket a dokumentumokat a lehető legnagyobb mértékben közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni.”

3 E rendelet 1. cikke értelmében:

„E rendelet célja, hogy:

a) a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság […] dokumentumaihoz való, […] hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat [helyesen: olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való […] hozzáférési jogra irányadó, köz, illetve magánérdeken alapuló elveket, feltételeket és korlátozásokat], hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa.

[…]”

4 Az említett rendelet „Kivételek” című 4. cikke a (3) bekezdésének első albekezdésében és (6) bekezdésében kimondja:

„(3) Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

[…]

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetők [helyesen: a dokumentum fennmaradó részeit hozzáférhetővé kell tenni].”

5 Ugyanezen rendelet „Közvetlen hozzáférés elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül” címet viselő 12. cikke a (2) bekezdésében így rendelkezik:

„[…] a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára törvényileg [helyesen: jogilag] kötelező jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni.”

6 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.) (2) és (15) preambulumbekezdése értelmében:

„(2) A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program […] hangsúlyozza a megfelelő környezetvédelmi információnyújtás jelentőségét, valamint annak fontosságát, hogy a nyilvánosságnak tényleges lehetősége legyen részt venni a környezetvédelmi döntéshozatalban, növelve ezzel a döntéshozatal számonkérhetőségét és átláthatóságát, valamint hozzájárulva a lakossági tudatossághoz és a meghozott határozatok támogatottságához. […]

[…]

(15) Azokban az esetekben, amikor az [1049/2001] rendelet kivételekről rendelkezik, ezeket az e rendeletben foglalt különös rendelkezésekre is figyelemmel a környezeti információ iránti kérelmekre is alkalmazni kell [helyesen: ezeket a rendeletben foglalt, a környezeti információkhoz való hozzáférés iránti kérelmekre vonatkozó különös rendelkezésekre figyelemmel kell alkalmazni]. Az elutasítás indokait a környezeti információhoz való hozzáférés

vonatkozásában megszorítóan kell értelmezni, tekintetbe véve azt a közérdeket, amelyet az információ közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] szolgál, és azt, hogy a kért információ a környezetbe jutó kibocsátásokra vonatkozik-e. […]”

7 Az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének d) pontja a következőképpen határozza meg a „környezeti információ” fogalmát:

„minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:

[…]

iii. olyan intézkedések (beleértve az igazgatási intézkedéseket is), mint például a politikák, jogszabályok, tervek, programok, a környezetre vonatkozó megállapodások, illetve tevékenységek, amelyek az i. és ii. alpontban említett [környezeti] elemekre és tényezőkre ténylegesen vagy várhatóan hatással vannak, valamint az ilyen elemek védelmére hozott intézkedések és tevékenységek;

[…]

v. a iii. alpontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül alkalmazott költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevések;

[…]”

8 E rendeletnek „Az [1049/2001] rendelet alkalmazása” című 3. cikke értelmében:

„Az [1049/2001] rendeletet alkalmazni kell a közösségi intézmények és szervek birtokában levő környezeti információhoz való hozzáférés iránti bármely kérelemre.”

9 Az 1367/2006 rendelet „Kivételek alkalmazása környezeti információhoz való hozzáférés iránti kérelmekre” című 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az [1049/2001] rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik francia bekezdése esetében – a vizsgálatok, különösen a közösségi jog esetleges megsértésével kapcsolatos vizsgálatok kivételével – a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] fűződő nyomós közérdek fennállását kell megállapítani, amennyiben a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik. Az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szabályozott egyéb kivételek vonatkozásában az elutasítás indokait szűken kell értelmezni, figyelembe véve a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] fűződő közérdeket, illetve azt, hogy a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik-e.”

A jogvita előzményei

10 A megtámadott ítéletből kitűnik, hogy 2014. január 20-án a ClientEarth, amely egy környezetvédelmi célú nonprofit szervezet, két kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz különféle, ezen intézmény birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés iránt az 1049/2001 rendelet alapján. E kérelmek közül az első tárgya az Unió környezetvédelmi politikája keretében a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog tagállami szintű biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezete, valamint a Hatásvizsgálati Testület e tervezetről alkotott véleménye volt (a továbbiakban: környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumok). A második kérelem az uniós környezetvédelmi szabályozásra vonatkozó, kockázatalapú ellenőrzési és felügyeleti eljárások stratégiai keretét meghatározó, kötelező erejű jogi eszköz tervezetével kapcsolatos hatásvizsgálati jelentésre, valamint az e jelentésről ugyanezen Testület által kiadott véleményre vonatkozott (a

továbbiakban: környezeti ellenőrzésekkel és felügyelettel kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumok; a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumokkal együtt: vitatott dokumentumok).

11 2014. február 13-i és 17-i levelében a Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján elutasította e két kérelmet.

12 2014. március 4-én a ClientEarth e rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján két megerősítő kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz. A Bizottság a vitatott határozatokkal megerősítette a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását.

13 A határozataiban a Bizottság elsőként megállapította, hogy e dokumentumok egyrészt a környezeti ügyekben a vizsgálatokra és felügyeletre, másrészt az ugyanezen területen az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó jogalkotási kezdeményezések elfogadása céljából végzett, folyamatban lévő hatásvizsgálatokhoz kapcsolódtak. A Bizottság kifejtette e tekintetben, hogy a hatásvizsgálatok rendeltetése a jogalkotási kezdeményezések előkészítésének elősegítése volt, és az ilyen kezdeményezésekben szereplő stratégiai döntéseket e hatásvizsgálatok tartalma támasztja alá. Következésképpen a Bizottság szerint a vitatott dokumentumok e szakaszban történő hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait. E hozzáférhető tétel ugyanis befolyásolná mozgásterét, csökkentené kompromisszumok elérésére vonatkozó lehetőségét és adott esetben olyan külső nyomáshoz vezethetne, amely akadályozhatja ezen, igen nehéz döntéshozatali eljárásokat, amelyek során bizalmi légkörnek kellene uralkodnia. A Bizottság e tekintetben az EUSZ 17. cikk (1) bekezdésére és az EUSZ 17. cikk (3) bekezdése harmadik albekezdésére hivatkozott.

14 Konkrétabban, a környezeti ellenőrzésekkel és felügyelettel kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumokat illetően a Bizottság kiemelte egyrészt azt a körülményt, hogy e vizsgálatok és e felügyelet kulcsfontosságú tényezőnek tekinthető a közpolitikák végrehajtása során – amely területre az uniós intézmények 2001 óta próbálják felhívni a figyelmet, és európai uniós szintű fellépést szorgalmaznak –, másrészt azt, hogy a megbeszéléseket meg kell óvni a külső befolyásoló tényezőktől, mivel az ilyen befolyás érintheti a tagállamok feletti ellenőrzés minőségét.

15 A környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumok vonatkozásában a Bizottság érvelésének középpontjában e kérdés érzékeny jellege, a tagállamok álláspontjai közötti lehetséges eltérések, valamint az a körülmény állt, hogy tíz év telt el a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslata (COM(2003) 624 végleges; HL 2004. C 96., 22. o.) 2003. október 24-i benyújtása óta.

16 Egyébiránt a Bizottság hozzáfűzte, hogy a szóban forgó két hatásvizsgálatra vonatkozó különféle dokumentumok már elérhetőek voltak az interneten, és minden egyéb, e hatásvizsgálatokra vonatkozó dokumentumot közzé fognak tenni az érintett jogalkotási javaslatnak a biztosok testülete által történő elfogadása során.

17 Ez alapján a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján, mivel az azokhoz kapcsolódó döntéshozatali eljárások még korai és érzékeny szakaszban voltak.

18 Másodikként a Bizottság megállapította, hogy semmilyen nyomós közérdek nem igazolta a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét. E tekintetben a Bizottság lényegében megjegyezte egyrészt, hogy jóllehet a környezet minőségének megőrzésére, védelmére és javítására, következésképpen az emberi egészség védelmére irányuló cél elérhető az igazságszolgáltatáshoz való, megkülönböztetésmentes jognak köszönhetően, mindazonáltal megállapította, hogy nem ált módjában annak meghatározása, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele e szakaszban mennyiben segítené az Unió területén élő személyeket abban, hogy közvetve befolyásolják azt a környezetet, amelyben élnek. Az igazságszolgáltatáshoz való jog ugyanis már létezett a nemzeti bíróságok előtt is, a szóban

forgó döntéshozatali eljárások csupán e jog megszilárdítását célozzák. Ezenfelül a Bizottság emlékeztetett arra, hogy nyilvános konzultációt szerveztek 2013-ban, amelynek során az érdekelt felek, köztük a civil társadalom, hozzájárulhatott a javaslatok főbb vonalainak meghatározásához. Másrészt a vitatott dokumentumok e szakaszban való közlése veszélyeztetné a döntéshozatali eljárásait, és kihatna a lehető legmegfelelőbb kompromisszum elérésének lehetőségére. A közérdeket jobban garantálná az a lehetőség, hogy ezen eljárások bármiféle külső nyomás mellőzésével folyjanak.

19 Harmadikként a Bizottság elvetette a vitatott dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerinti részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét, mivel azok teljes egészében az e rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivétel hatálya alá tartoznak.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

20 A Törvényszék Hivatalához 2014. június 11-én benyújtott keresetleveleivel a ClientEarth két keresetet nyújtott be a jelen ítélet 1. pontjában említett, 2014. április 1-jei bizottsági határozat (T-425/14. sz. ügy) és a 2014. április 3-i határozat (T-424/14. sz. ügy) hatályon kívül helyezése iránt. Ezenkívül kérte a Bizottság eljárási költségekben való marasztalását. A Törvényszék második tanácsának elnöke 2015. április 27-én hozott végzésével a szóbeli szakasz lefolytatása és ítélethozatal céljából elrendelte ezen ügyek egyesítését.

21 E keresetek keretében a ClientEarth egyetlen jogalapra hivatkozott, amely lényegében két részre oszlott. E jogalap első, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének megsértésére alapított részével a ClientEarth három kifogást adott elő, amelyek közül az elsőt e rendelkezés alkalmazhatatlanságára, a másodikat a bizottsági döntéshozatali eljárások súlyos veszélyeztetése kockázatának hiányára, a harmadikat pedig a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállására alapította. A ClientEarth az első kifogástól kifejezetten elállt a Törvényszék előtti tárgyaláson, amit e tárgyalás jegyzőkönyve rögzít. Az említett jogalap második részében a ClientEarth arra hivatkozott, hogy a Bizottság megszegte az indokolási kötelezettséget.

22 A Törvényszék először e második részt vizsgálta meg, és elutasította azt.

23 Ami az első részt illeti, a Törvényszék miután megállapította, hogy a Bizottság nem végezte el a vitatott dokumentumok egyenkénti és konkrét vizsgálatát, mégis megvizsgálta, hogy ezen intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében elutasíthatta-e az azokhoz való hozzáférést azon általános vélelem alapján, miszerint az ilyen típusú dokumentumok hozzáférhetővé tétele e rendelkezés értelmében véve – főszabály szerint – súlyosan veszélyeztetné a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait.

24 Ennek érdekében a Törvényszék a megtámadott ítélet 68–75. pontjában először is rámutatott, hogy a vitatott dokumentumok annyiban, amennyiben azok a két hatásvizsgálat megvalósításának keretébe illeszkednek, ugyanazon dokumentumkategóriába tartoznak.

25 Másodszor, a Törvényszék az említett ítélet 76–84. pontjában megvizsgálta a politikai javaslatok Bizottság általi előkészítésére és kidolgozására irányadó, többek között az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdéséből eredő szabályokat. E vizsgálat nyomán megállapította, hogy e szabályok értelmében ezen intézmény feladata – amennyiben ilyen javaslatokat készít elő és dolgoz ki – annak garantálása, hogy teljes mértékben függetlenül és kizárólag a köz érdekében járjon el. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy ezzel összefüggésben ezen intézmény számára lehetővé kell tenni, hogy így járhasson el.

26 A megtámadott ítélet 94–96. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy az érdekelt felek észrevételeinek összegyűjtésére irányuló hatásvizsgálati eljárás keretében Bizottság által szervezett konzultáció nyilvános szakasza után ezen intézménynek gondolkodási szabadsággal kellett

rendelkeznie, és átmenetileg el kellett tudnia távolodni mindenféle külső befolyástól és nyomástól, úgy hogy az ezen eljárás során összegyűjtött információk alapján teljes függetlenséggel a köz érdekében tudjon dönteni az esetlegesen előterjesztendő politikai kezdeményezésekről. Következésképpen a Bizottság kezdeményezési jogköre védelemre szorul minden olyan, köz- vagy magánérdeken alapuló befolyással szemben, amely – e konzultáción kívül – arra próbálja kényszeríteni ezen intézményt, hogy kezdeményezést fogadjon el, módosítson, vagy akár attól elálljon, és amely meghosszabbítaná és akár bonyolítaná is az ezen intézményen belüli megbeszéléseket. Márpedig a hatásvizsgálati jelentések a Bizottság által vizsgált különböző politikai opciók összevetését tartalmazzák. Következésképpen a Törvényszék szerint az említett – jóllehet csak tervezés alatt álló – jelentésnek, valamint az erre vonatkozóan a Hatásvizsgálati Testület által kialakított véleményeknek a hozzáférhetővé tétele növeli annak a kockázatát, hogy harmadik személyek az említett konzultáción kívül megkísérlik célzott módon befolyásolni a Bizottság valamely politikai opció melletti döntését. Különösen fennáll annak a veszélye, hogy azok a személyek, akik részt vettek ugyanezen a konzultáción, új észrevételeket vagy bírálatokat terjesztenének elő a Bizottság számára az általa tervezett opciók és feltevések tekintetében, arra való hivatkozással, hogy álláspontjukat nem vették kellő módon figyelembe.

27 Ilyen körülmények között a Törvényszék a megtámadott ítélet 97. pontjában megállapította, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel alkalmazása körében a Bizottságnak jogában állt azt vélelmezni – anélkül, hogy a hatásvizsgálati jelentés előkészítésének keretében összeállított minden egyes dokumentumot konkrét és egyedi módon megvizsgált volna –, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint súlyosan veszélyeztetné a politikai javaslat kidolgozására irányuló döntéshozatali eljárását.

28 Harmadszor, a Törvényszék az említett ítélet 98. és 99. pontjában rámutatott, hogy e vélelem addig alkalmazható, amíg a Bizottság nem hozta meg határozatát egy esetleges politikai javaslatra vonatkozóan, azaz mindaddig, amíg ezen intézmény eldönti, hogy elfogadja a kezdeményezést, vagy elveti a tervezett kezdeményezést.

29 Negyedszer, a Törvényszék a megtámadott ítélet 100–106. pontjában kifejtette, hogy az említett vélelem a tervezett javaslat jogalkotási vagy egyéb jellegétől függetlenül alkalmazandó.

30 Ötödször, a Törvényszék az említett ítélet 107–110. pontjában megállapította, hogy az 1367/2006 rendelet 6. cikkének (1) bekezdésével nem ellentétes ugyanezen vélelem elismerése.

31 Konkrétan a vitatott dokumentumokkal kapcsolatban a Törvényszék a megtámadott ítélet 116–124. pontjában kimondta, hogy e dokumentumok az említett általános vélelem alkalmazási körébe tartoznak, és hogy a ClientEarth nem hivatkozott egyetlen olyan tényezőre sem, amely e vélelem megdöntésére alkalmas lenne.

32 Végül, az említett ítélet 133–163. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a ClientEarth egyetlen érve sem tette lehetővé a Bizottság azon értékelésének kétségbe vonását, amely szerint semmilyen nyomós közérdek nem igazolta a vitatott dokumentumok hozzáférhető tételét.

33 Ennélfogva a Törvényszék elutasította az egyetlen megsemmisítési jogalap első részét, és így az egész keresetet.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

34 A ClientEarth azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és a Bizottságot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére, ideértve az esetleges beavatkozó felek költségeit is.

35 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a fellebbezést mint megalapozatlant, és a ClientEarth-öt kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

36 A Bíróság elnöke 2016. július 12-i határozataival megengedte, hogy a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság a ClientEarth pernyertességének előmozdítása végett beavatkozóként részt vegyen az eljárásban. E tagállamok azt kérik, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet. A Svéd Királyság azt is kéri, hogy a Bíróság a Bizottságot kötelezze a fellebbezési eljárásban felmerült költségek viselésére.

A fellebbezésről

Az eljáráshoz fűződő érdek fennmaradásáról

37 A 2017. július 3-i tárgyaláson a ClientEarth azt állította, hogy az interneten munkadokumentumként közzétették a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jogról szóló bizottsági kezdeményezésre vonatkozó, 2017. június 28-i hatásvizsgálati jelentés (SWD(2017) 255 final) végső változatát, amit a Bizottság megerősített. Az utóbbi által e tárgyaláson nyújtott magyarázatokra figyelemmel úgy tűnik, hogy e közzététel megelőzően ezen intézmény 2017. április 28-án elfogadta a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló közleményt (C(2017) 2616 final).

38 2018. február 2-i levelében a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy 2018. január 29-én továbbította a ClientEarth-nek a környezeti ellenőrzésekkel és felügyelettel kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumokat. A Bizottság szerint e továbbítás a környezetvédelmi megfelelés és irányítás javítására irányuló intézkedésekről szóló közlemény (COM(2018) 10 final), valamint egy új bizottsági szakértői csoport (a környezetvédelmi megfeleléssel és irányítással foglalkozó testület) létrehozásáról szóló határozat (C(2018) 10 final) 2018. január 18-i általa történt elfogadást követte. A Bizottság azzal érvelt, hogy az említett továbbítást követően a ClientEarth valamennyi vitatott dokumentumhoz hozzáférést kapott, ami annak megállapítására vezetheti a Bíróságot, hogy az eljárási szabályzata 149. cikke értelmében a jelen fellebbezésről már nem kell határozni.

39 A Bírósághoz 2018. február 20-án benyújtott észrevételeiben a ClientEarth ellenezte az esetleges okafogyottság kimondását.

40 E tekintetben a ClientEarth elsőként arra hivatkozott, hogy ellentétben azzal, amit a Bizottság állított, a négy vitatott dokumentum közül csupán háromhoz, nem pedig mindegyikhez volt hozzáférése. Nem kapta még meg ugyanis a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéről a Hatásvizsgálati Testület által kiadott véleményt. Másodikként a ClientEarth azt állította, hogy mindenesetre továbbra is fennáll a megtámadott ítélet és a vitatott határozatok megsemmisítéséhez fűződő érdeke egyrészt annak elkerülése érdekében, hogy azok jogellenessége a jövőben újra felmerüljön, másrészt mivel a Bizottság formálisan nem vonta vissza a határozatait.

41 2018. március 16-i levelével a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy ugyanaznap kelt levelében eljutatta a ClientEarth-nek a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos hatásvizsgálati jelentés tervezetéről a Hatásvizsgálati Testület által kiadott, 2014. május 21-i véleményt.

42 A ClientEarth 2018. március 27-én benyújtotta az e levélre vonatkozó észrevételeit.

43 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a jogvita tárgyának – az eljáráshoz fűződő érdekhez hasonlóan – a bírósági határozat kihirdetéséig fenn kell maradnia, ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik; ez feltételezi, hogy a kereset, vagy adott

esetben a fellebbezés, eredményén keresztül alkalmas arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel járjon (lásd ebben az értelemben: 2013. május 28-i Abdulrahim kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2013. június 27-i Xeda International és Pace International kontra Bizottság ítélet, C-149/12 P, nem tették közzé, EU:C:2013:433, 31. pont).

44 A jelen ügyben nem vitatott, hogy a ClientEarth rendelkezett eljáráshoz fűződő érdekkel akkor, amikor a Törvényszékhez benyújtotta a megsemmisítés iránti kereseteit.

45 Egyébiránt annak ellenére, hogy a jelen ítélet 37., 38. és 41. pontjában említett különböző dokumentumokat a jelen fellebbezési eljárás során közzétették vagy közölték a ClientEarth-szel, meg kell állapítani először is, hogy a megtámadott határozatokat a Bizottság nem vonta vissza, így a jogvita tárgya továbbra is fennáll (lásd ebben az értelemben: 2007. június 7-i Wunenburger kontra Bizottság ítélet, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 48. és 49. pont).

46 Másodszor, ahogy azt a ClientEarth lényegében hangsúlyozta, a jelen ügyben a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférést oly módon kívánta megkapni, hogy többek között kifejthesse álláspontját a Bizottság folyamatban lévő döntéshozatali eljárásaiban, és vitát indíthasson az ezen intézmény által előirányzott intézkedésekről azelőtt, hogy az döntést hozna a tervezett kezdeményezésekről akár adott esetben javaslat előterjesztésével, akár e kezdeményezések elvetésével.

47 Márpedig a jelen ítélet 37. pontjában kifejtett megfontolásokra és a Bizottság által a Bíróság előtti tárgyaláson előadott magyarázatokra tekintettel úgy tűnik, hogy a hatásvizsgálati jelentésnek és a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatban a Hatásvizsgálati Testület által kiadott véleménynek a hozzáférhető tétele a Bizottság azon döntését követte, hogy e tárgyban nem terjeszt elő jogalkotási javaslatot, hanem közleményt fogad el. Ami a környezeti ellenőrzésekkel és felügyelettel kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumoknak a ClientEarth-nek való továbbítását illeti, a jelen ítélet 38. pontjából kitűnik, hogy arra azt követően került sor, hogy a Bizottság elfogadta a környezetvédelmi megfelelésre és irányításra vonatkozó közleményt és az új, e területért felelős szakértői csoport létrehozásáról szóló határozatot. Úgy tűnik tehát, hogy e különböző dokumentumok hozzáférhető tétele csak azután történt meg, hogy a Bizottság döntött a tervezett kezdeményezésekről. Ilyen körülmények között úgy tűnik, hogy e hozzáférhető tétel nem tette lehetővé azon célok teljes körű teljesülését, amelyek érdekében a ClientEarth a hozzáférés iránti kérelmeit előterjesztette.

48 Harmadszor, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a felperes bizonyos esetekben megőrizheti a megtámadott jogi aktus megsemmisítésének vagy adott esetben az ezen aktussal szembeni keresetet elutasító törvényszéki ítélet hatályon kívül helyezésének kérelmezéséhez fűződő érdeket annak elérése érdekében, hogy ezen aktus kibocsátója a jövőben megfelelő módosításokat tegyen, és ily módon kerülje el a a szóban forgó aktushoz állítólag kapcsolódó jogellenesség ismétlődésének kockázatát (lásd ebben az értelemben: 2013. május 28-i Abdulrahim kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-239/12 P, EU:C:2013:331, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezen érdek fennmaradása feltételezi, hogy e jogellenesség a jövőben megismétlődhet az adott ügy sajátos körülményeitől függetlenül (lásd ebben az értelemben: 2007. június 7-i Wunenburger kontra Bizottság ítélet, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 52. pont).

49 Márpedig a jelen ügyben a ClientEarth többek között azt kifogásolja, hogy a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság jogosan tagadta meg a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférést azon általános vélelem alapján, hogy a hatásvizsgálat előkészítésének keretében összeállított dokumentumok hozzáférhetővé tétele az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében véve főszabály szerint súlyosan veszélyezteti politikai javaslat kidolgozására irányuló döntéshozatali eljárását. A ClientEarth által hivatkozott egyik jogellenesség tehát lényegében e vélelem alkalmazásából fakad.

50 A ClientEarth állítása szerint e jogellenesség a jövőben megismétlődhet a jelen ügy sajátos körülményeitől függetlenül.

51 E tekintetben emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós intézménynek, ha a hozzá benyújtott, dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemnek az 1049/2001 rendelet 4. cikkében foglalt kivételek alapján való elutasításáról dönt, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként veszélyeztethetné az e kivétellel védett érdeket. Ráadásul az ilyen veszélyeztetés kockázatának észszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (lásd ebben az értelemben: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Bizonyos esetekben a Bíróság elismerte, hogy ezen intézmény azonban ezzel kapcsolatban alapíthatja álláspontját a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Az ilyen vélelmek célja tehát azon lehetőségnek az érintett uniós intézmény számára való biztosítása, hogy ilyen általános megfontolások alapján megállapíthassa, a dokumentumok bizonyos kategóriáinak hozzáférhető tétele főszabály szerint veszélyezteti az által hivatkozott kivétel által védett érdeket, anélkül, hogy konkrétan és egyedileg meg kellene vizsgálnia valamennyi kért dokumentumot (lásd ebben az értelemben: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 73. pont; 2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 Következésképpen a Törvényszék által a jelen ügyben elismert általános vélelmet a jövőben a Bizottság újra alkalmazhatja újabb, folyamatban lévő hatásvizsgálat előkészítése keretében létrehozott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmek esetében, amit ezen intézmény végeredményben nem vitatott.

54 Ráadásul a ClientEarth-öt az említett vélelem jövőbeli ilyen alkalmazása különösen érintheti. A megtámadott ítélet 1. pontjából ugyanis kitűnik, hogy a ClientEarth környezetvédelmi célú nonprofit szervezet. Ezzel kapcsolatban a ClientEarth lényegében úgy érvel – a Bizottság pedig nem tagadja –, hogy egyik célja az uniós jogalkotási eljárás átláthatóságának és fokozott legitimitásának előmozdítása, és ezért valószínű, hogy a vitatott dokumentumokhoz hasonló dokumentumokhoz való újabb hozzáférést fog kérelmezni a jövőben, és a Bizottság újfent elutasítja e kérelmet az említett általános vélelem alapján. A ClientEarth-nek ekkor újra megsemmisítés iránti keresetet kellene benyújtania ugyanezen vélelem megalapozottságának vitatása céljából.

55 Így a ClientEarth szempontjából a jelen ügy tárgyát képező általános vélelem jogszerűségének kérdése relevánsnak bizonyul az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés iránti jövőbeli kérelmek szempontjából (lásd analógia útján: 2007. június 7-i Wunenburger kontra Bizottság ítélet, C-362/05 P, EU:C:2007:322, 59. pont).

56 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a ClientEarth eljáráshoz fűződő érdeke továbbra is fennáll. Az ilyen érdek elismerése a megfelelő igazságszolgáltatást szolgálja, figyelemmel a hivatkozott jogellenesség ismétlődésének veszélyére és a fent említett sajátos körülményekre.

57 Következésképpen a jelen fellebbezést el kell bírálni.

Az első jogalapról

58 Az első fellebbezési jogalap azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 55–127. pontjában elismerte azon általános vélelem fennállását, miszerint a hatásvizsgálat előkészítésének keretében összeállított olyan dokumentumok hozzáférhetővé tétele, mint a vitatott dokumentumok, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében véve főszabály szerint súlyosan veszélyezteti a Bizottság folyamatban lévő döntéshozatali eljárását mindaddig, amíg ezen intézmény nem dönt egy javaslat esetleges előterjesztéséről. E jogalap öt részre tagolódik, az első négy részre elsődlegesen, az ötödik részre másodlagosan hivatkoznak. Elsőként az első négy részt kell megvizsgálni.

A felek érvei

59 Az első jogalap első részével a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság által támogatott ClientEarth azt állítja, hogy az említett általános vélelem fennállásának elismerésével a Törvényszék tévesen alkalmazta a Bíróság ítélkezési gyakorlatát.

60 Jóllehet ugyanis a Bíróság különböző dokumentumtípusok vonatkozásában is elfogadta a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem fennállását, ezen ítélkezési gyakorlatból kitűnik egyrészt, hogy e vélelmet szigorúan kell értelmezni és alkalmazni. Másrészt azon ügyek, amelyekben a Bíróság elismerte az említett vélelmet, olyan eltérő jellemzőkkel bírtak, amelyek egyike sem található meg a jelen ügyben.

61 Konkrétan ezen ügyek dokumentumok olyan csoportjára vonatkoztak, amelyeket egyértelműen jellemzett, hogy együttesen egy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz tartoztak, ami a jelen ügyben nem merül fel.

62 Ezenkívül az említett ügyek többségében a szóban forgó dokumentumokra különös, az azokhoz való hozzáférést valamilyen módon korlátozó szabályozás vonatkozott. Márpedig a jelen ügyben a vitatott, környezeti információkat tartalmazó dokumentumokra alkalmazandó különös szabályozás létezik, nevezetesen a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-én Aarhusban kötött egyezmény (Aarhusi Egyezmény) (kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény), amelyet az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) hagyott jóvá, és az 1367/2006 rendelet. Mindazonáltal e szabályozás éppen az ezen információkhoz való hozzáférési jog kiszélesítésére irányul.

63 A Bizottság visszautasítja ezen érveket, mivel álláspontja szerint a ClientEarth olyan szabályokat vezet le a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, amelyek az nem tartalmaz. Ezen ítélkezési gyakorlatból ugyanis az következik, hogy a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem felállítása feltételezi egyfelől, hogy a kért dokumentumok ugyanabba a dokumentumkategóriába tartoznak vagy ugyanolyan jellegűek, másfelől hogy az e dokumentumokhoz való hozzáférés annak kockázatát hordozza magában, hogy veszélybe kerül azon eljárás megfelelő lefolytatása és célja, amelyhez kapcsolódnak.

64 Az első jogalapja második részével a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság által támogatott ClientEarth azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 55–99. pontjában annak megállapításával, hogy az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdése lehetővé teszi a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem elismerésének megalapozását. Másrészt a Törvényszék összekeveri a bizalmas jelleget és a függetlenséget. Nem az átláthatóság ugyanis, hanem annak hiánya veszélyeztetheti a Bizottság függetlenségét. Az átláthatóság ezzel szemben megerősíti e függetlenséget, lehetővé téve a Bizottságnak, hogy jobban ellenálljon az esetleges külső nyomásnak. Másrészről az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga alóli

kivételek szigorú értelmezése elvének sérelme nélkül az EUSZ 17. cikk nem képezhet olyan általános jogalapot, amely lehetővé tenné a Bizottságnak az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását.

65 A Bizottság erre azt válaszolja, hogy a Törvényszék helyesen vizsgálta meg a döntéshozatali eljárására vonatkozó szabályokat, és konkrétan az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdésében szereplőket, amelyek szerint a Bizottság a politikai javaslatok előkészítése és kidolgozása során teljes mértékben függetlenül és az általános érdek szolgálatában jár el. A ClientEarth állításával ellentétben e szabályok nem rendelkeznek úgy, hogy a Bizottság ennek keretében az érdekelt felekkel folyamatos összetett párbeszédet folytat. Márpedig, ahogy azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 79–84. és 96. pontjában helyesen elismerte, gyakorlatilag lehetetlen lenne, hogy a Bizottság döntéshozatali autonómiájával rendelkezzen, és teljes függetlenség mellett gyakorolja a kezdeményezési jogkörét, ha folyamatosan ilyen párbeszédet folytatna. E jogkör lényege nem lenne védhető, ha az érdekelt felek az ezen intézmény által szervezett nyilvános konzultáción kívül kísérelnék meg arra kötelezni azt, hogy fogadjon el kezdeményezést, módosítsa vagy vesse el azt. Végeredményben a döntéshozatali eljárása megértéséhez fűződő közérdek teljesül valamely javaslat előterjesztésekor vagy a tervezett kezdeményezés elvetésekor, mivel mindkét esetben a vitatott dokumentumok egésze vagy egy részének végleges változata ekkor hozzáférhetővé válik a Bizottság által 2009. január 15-én elfogadott hatásvizsgálati iránymutatásnak (a továbbiakban: 2009. évi iránymutatás) megfelelően.

66 A Svéd Királyság által támogatott ClientEarth az első jogalapja harmadik részében arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ismerte el a vitatott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelmet, hogy többek között a megtámadott ítélet 96. pontjában nem vizsgálta, hogy az ilyen típusú dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem jár-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében védett érdek egyedi, konkrét és tényleges veszélyeztetésének kockázatával. Az ilyen vélelem elismerése ugyanis azt feltételezi, hogy előzetesen bizonyítják az ilyen veszélyeztetés kockázatát.

67 A Bizottság ezzel szemben azt állítja, hogy a Törvényszék az említett 96. pontban megmagyarázta azon egyedi, konkrét és tényleges kockázatot, amelyet e hozzáférhető tétel a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait illetően kiváltana. Egyébiránt a ClientEarth maga bizonyította azon külső nyomás valóságosságát, amely veszélynek a Bizottság ki lehet téve ilyen hozzáférhetővé tétel esetén, amikor kijelentette, hogy a hozzáférés iránti kérelmének célja az volt, hogy lehetővé váljék számára az ilyen eljárásban való részvételt.

68 Az első jogalap negyedik részével a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság által támogatott ClientEarth arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a megtámadott ítélet 100–106. pontjában, mivel nem vette figyelembe a vitatott dokumentumok jogalkotási összefüggését és az azon döntéshez való elválaszthatatlan kapcsolatát, hogy jogalkotási kezdeményezést terjesszenek-e elő.

69 Egyrészt ugyanis a hatásvizsgálatok készítése során a Bizottság jogalkotási eljárásban vesz részt, és az ennek keretében létrehozott dokumentumok esetleg jogalkotási aktusok alapjait képezik. E dokumentumokat az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése értelmében véve „jogalkotási” jellegűnek kell minősíteni, így fokozott átláthatóság tárgyát kell képezniük. Másrészt a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem igazolja az ilyen természetű dokumentumokra kiterjedő, bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem elismerését.

70 A Bizottság először is azt válaszolja, hogy a jogalkotási eljárás csupán jogalkotási javaslat benyújtásával kezdődik el. Márpedig, a Törvényszék által elismert általános vélelem csak addig alkalmazandó, amíg a Bizottság nem dönt az ilyen javaslat esetleges elfogadásáról, vagyis olyankor, amikor még nem létezik jogalkotási javaslat. A Bizottság hozzáteszi, hogy a polgárok akkortól szerezhetnek tudomást az uniós jogalkotási intézkedés alapjairól, amikor a jogalkotási eljárás a jogalkotási javaslat előterjesztésével elkezdődik, mivel a vitatott dokumentumokat ekkor hozzák nyilvánosságra.

71 Másodszor, ahogy azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 105. pontjában megállapította, feltételezve akár, hogy a vitatott dokumentumokat az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdése értelmében véve „jogalkotási” jellegűnek kell minősíteni, e rendelkezés alkalmazása nem sértheti e rendelet 4. és 9. cikkét, és ezért az e dokumentumokra vonatkozó általános vélelem elismerésének lehetőséget.

72 Harmadszor, a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem zárja ki az ilyen vélelem jogalkotási összefüggésben való elismerését.

A Bíróság álláspontja

– Előzetes megfontolások

73 Emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet az (1) preambulumbekezdésének megfelelően az EUSZ 1. cikknek második albekezdésében kifejezett szándék kereteibe illeszkedik, amely rendelkezés új szakaszt kíván jelenteni az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 34. pont).

74 Ezen alapvető uniós elvet tükrözi egyfelől az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése is, amely többek között előírja, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el, amely elvet megerősíti az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése is, valamint másfelől alátámasztja az, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikke (lásd ebben az értelemben: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 52. pont).

75 Az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az átláthatóság biztosítja a polgárok irányában az uniós intézmények nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve hozzájárul ezenkívül az európai polgárok bizalmának növeléséhez (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45. és 59. pont).

76 E célból e rendelet 1. cikke értelmében e rendelet célja, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az uniós intézmények dokumentumaihoz (lásd ebben az értelemben: 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

77 Az említett rendelet 4. cikkéből – amely e tekintetben kivételrendszert határoz meg – az is kitűnik, hogy e hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló bizonyos korlátozások vonatkoznak (2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 57. pont). E kivételek között ugyanezen rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése többek között úgy rendelkezik, hogy valamely uniós intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha e dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.

78 Az ilyen kivételeket – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79 Ahogy arra a jelen ítélet 51. pontja emlékeztet, az érintett uniós intézmény – amikor az említett kivételek alapján dönt azon dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásáról, amelynek közlését tőle kérték – egyes esetekben e célból a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapíthatja az álláspontját.

80 Amint az az említett 51. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik, a dokumentum valamely új kategóriája javára szóló általános vélelem elismerése mindazonáltal feltételezi annak előzetes bizonyítását, hogy az e kategóriába tartozó dokumentumtípusok hozzáférhető tétele észszerűen előrelátható módon alkalmaz arra, hogy ténylegesen veszélyeztesse a szóban forgó kivétellel védet érdeket. Egyébiránt az általános vélelmeket, mivel kivételt képeznek a hozzáférés iránti kérelemben szereplő egyes dokumentumoknak az érintett uniós intézmény általi konkrét és egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség alól, és általánosabban az uniós intézmények dokumentumaihoz való, lehető legteljesebb körű hozzáférés elve alól, szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd ebben az értelemben: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 81. pont).

81 Eddig a Bíróság a bizalmas jellegre vonatkozó általános vélelem fennállását öt dokumentumkategória javára ismerte el: az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárással kapcsolatos igazgatási aktában lévő dokumentumok; az uniós bíróságokhoz az bírósági eljárás folyamán benyújtott beadványok addig, amíg az eljárás folyamatban van; a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárásban a Bizottság és a bejelentő felek, illetve harmadik személyek által egymásnak küldött dokumentumok; a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszához kapcsolódó dokumentumok, beleértve az EU Pilot eljárás keretében az érintett tagállam és a Bizottság közötti dokumentumváltást; és az EUMSZ 101. cikk alkalmazásában indított eljárással kapcsolatos dokumentumok (lásd ebben az értelemben: 2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; az uniós bíróságokhoz benyújtott beadványokat illetően lásd ebben az értelemben: 2017. július 18-i Bizottság kontra Breyer ítélet, C-213/15 P, EU:C:2017:563, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; az EU Pilot eljárás keretében lezajlott dokumentumváltással kapcsolatban lásd: 2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 51. pont). Mindezen esetekben a hozzáférés szóban forgó megtagadása dokumentumok olyan csoportjára vonatkozott, amelyeket egyértelműen jellemzett, hogy együttesen egy folyamatban lévő közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz tartoztak (2015. július 16-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78. pont; lásd továbbá: 2017. május 11-i Svédország kontra Bizottság ítélet, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 E megfontolásokra figyelemmel kell az egyetlen jogalap első négy részét együttesen megvizsgálni.

83 Ennek érdekében meg kell határozni, hogy a Törvényszék téves jogalkalmazás nélkül állapíthatta-e meg a megtámadott ítélet 68–111. pontjában lényegében azt, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének alkalmazásában a Bizottság jogosan vélelmezhette, hogy mindaddig, amíg nem döntött az esetleges javaslatról, a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint súlyosan veszélyeztetné a ilyen javaslat kidolgozása érdekében folyamatban lévő döntéshozatali eljárását, függetlenül attól egyrészt, hogy a tervezett javaslat jogalkotási vagy egyéb jellegű, másrészt azon körülménytől, hogy az érintett dokumentumok az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének és d) pontja értelmében véve környezeti információkat tartalmaznak.

– A vitatott dokumentumok létrehozásának körülményeiről és tartalmáról

84 Elsőként emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdése szerint szélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz azokban az esetekben, amikor az uniós intézmények jogalkotói minőségükben járnak el. Annak lehetősége ugyanis, hogy a polgárok ellenőrizzék és megismerjék az uniós jogalkotási aktus alapjául szolgáló valamennyi információt, a többek között az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében elismert demokratikus jogaik tényleges

gyakorlásának feltételét képezi (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont; 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33. pont). Ahogy azt lényegében a ClientEarth hangsúlyozza, e joggyakorlás nem csupán azt feltételezi, hogy e polgárok rendelkeznek a szóban forgó információkkal annak érdekében, hogy megértsék az uniós intézmények által a jogalkotási eljárás keretében választott megoldásokat, hanem azt is, hogy olyan megfelelő időben hozzáférhetnek ezen információkhoz, amely lehetővé teszi számukra, hogy hasznosan kifejthessék álláspontjukat e megoldásokkal kapcsolatban.

85 Ezenkívül, amint azt a főtanácsnok az indítványa 64. és 65. pontjában kiemelte, az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdéséből következő elvet végrehajtó 12. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy nem csupán az uniós jogalkotó által elfogadott aktusokat, hanem általánosabban a tagállamokban vagy azok számára kötelező erejű jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat is „jogalkotási dokumentumoknak” kell minősíteni, és ezért közvetlenül hozzáférhetővé kell tenni, ha az említett rendelet 4. és 9. cikke másképp nem rendelkezik.

86 E tekintetben igaz – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 103. pontjában megállapította –, hogy amikor a Bizottság olyan hatásvizsgálati dokumentumokat készít elő, mint a vitatott dokumentumok, ő maga nem jogalkotói minőségében jár el. Ráadásul a hatásvizsgálati eljárás megelőzi a szigorú értelemben vett jogalkotási eljárást, amely ugyanis formálisan csupán a jogalkotási javaslat Bizottság általi előterjesztésével kezdődik.

87 Ennek alapján meg kell állapítani, hogy az EUSZ 17. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni, kivéve, amikor a Szerződések eltérően rendelkeznek. Az ezen intézmény számára e rendelkezésben elismert kezdeményezési jogkör magában foglalja egyfelől a javaslat előterjesztéséről vagy annak elmaradásáról való döntést, azon eseteket kivéve, amikor az említett intézmény köteles ilyen javaslatot előterjeszteni. Közelebbről a Bizottság azon döntése, hogy valamely hatásvizsgálat nyomán elveti a tervezett jogalkotási kezdeményezést, véget vet az előirányzott jogalkotási intézkedésnek, amelyet akkor lehet újra megtenni, ha ezen intézmény visszavonja e döntését. Másfelől a Bizottság kezdeményezési jogköre magában foglalja az esetleges javaslat tárgyának, céljának és tartalmának meghatározására vonatkozó jogkört, emlékeztetve arra, hogy az EUMSZ 293. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Tanács – az e rendelkezésben foglalt esetek kivételével –, ha a Szerződések értelmében a Bizottság javaslata alapján jár el, a javaslatot csak egyhangúlag módosíthatja (lásd ebben az értelemben: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-409/13, EU:C:2015:217, 70. és 72. pont).

88 E jogkört figyelembe véve a Bizottság a jogalkotási eljárás lényeges szereplője.

89 Márpedig a jelen ügyben, amint az a megtámadott ítélet 9. és 33. pontjából kitűnik, a vitatott dokumentumok az annak céljából elvégzett hatásvizsgálatokhoz kapcsolódnak, hogy a Bizottság jogalkotási kezdeményezéseket fogadjon el.

90 Ennek keretében, ahogy azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 86–88. pontjában kifejtette, az ezen intézmény által elvégzett hatásvizsgálat a 2009. évi iránymutatás értelmében olyan kulcsfontosságú eszköz, amely lehetővé teszi annak biztosítását, hogy az említett intézmény kezdeményezéseit és az uniós jogszabályokat átlátható, hiánytalan és kiegyensúlyozott információk alapján dolgozzák ki. Ezen információk alapján tudja majd a Bizottság mérlegelni az ilyen kezdeményezések célszerűségét, szükségességét, természetét és tartalmát. A hatásvizsgálati jelentések konkrétan tartalmazzák a számba vett különböző politikai opciók bemutatását, ezen opciók hatásainak, előnyeinek és hátrányainak elemzését, valamint az említett opciók összevetését. Jóllehet ezen iránymutatások szerint a hatásvizsgálatok nem helyettesítik a Bizottság döntésének meghozatalát, az említett ítélet 9. pontjából kiderül, hogy ezen intézmény a vitatott határozatokban megjegyezte, hogy a jogalkotási javaslataiban hozott politikai döntéseket ezen elemzések tartalma támasztja alá.

91 Következésképpen, miként azt lényegében a ClientEarth és a Finn Köztársaság állítja, a hatásvizsgálati jelentések és a Hatásvizsgálati Testület ahhoz kapcsolódó véleménye ilyen összefüggésben az uniós jogalkotási eljárás fontos tényezőinek minősülő információkat tartalmaznak, és az uniós jogalkotási intézkedés alapjának képezik részét.

92 Márpedig a jogalkotási jellegű javaslat Bizottság általi előterjesztése ugyan a hatásvizsgálati szakaszban bizonytalan, e dokumentumok hozzáférhető tétele azonban növelheti az átláthatóságot és a jogalkotási eljárás egészének és különösen ezen eljárás előkészítő szakaszainak nyitottságát, és ezzel megerősítheti az Unió demokratikus jellegét, mivel a polgárok számára lehetővé válik ezen információk ellenőrzése és az említett eljárás befolyásolásának megkísérlése. Ahogy azt ugyanis lényegében a ClientEarth állítja, az ilyen, a bizottsági döntéshozatali eljárás folyamán történő hozzáférhetővé tétel lehetővé teszi egyrészt a polgároknak, hogy az ezen intézmény által tervezett opciókat és a kiválasztott megoldásokat megérthessék, és így megismerjék az uniós jogalkotási intézkedés mögötti megfontolásokat. Másrészt e hozzáférhető tétel lehetővé teszi a polgároknak, hogy hasznosan fejthessék ki véleményüket e megoldásokról, mielőtt azokról végleg határoznak mind a Bizottság azon döntését illetően, hogy jogalkotási javaslatot terjesszen elő, mind pedig az ilyen javaslat tartalmát illetően, amelytől az uniós jogalkotási intézkedés függ.

93 Ebből következően – ahogy azt a főtanácsnok az indítványa 67. és 68. pontjában megállapította – az ilyen dokumentumok a tárgyukra tekintettel az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdésében említett dokumentumok közé tartoznak.

94 Végeredményben a polgárok számára annak jelentőségét, hogy akkor is hozzáférjenek a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumokhoz, ha a Bizottság döntéshozatali eljárása még folyamatban van, nem vonja kétségbe az a Bizottság által hangsúlyozott körülmény, hogy a jelen ügyben a ClientEarth-nek volt lehetősége részt venni a jelen ügy tárgyát képező hatásvizsgálati eljárások keretében az említett intézmény által szervezett nyilvános konzultációkon, és hogy egyes, e vizsgálatokhoz kapcsolódó dokumentumok már nyilvánosan elérhetők voltak a vitatott határozatok elfogadásakor. Jóllehet az ilyen konzultációknak szintén céljuk a Bizottság döntéshozatali eljárása átláthatóságának és a polgárok ezen eljárásban való részvételének biztosítása, azok nem helyettesítik a polgárok azon lehetőségét, hogy kérelemre hozzáférjenek a hatásvizsgálati jelentésekhez és a Hatásvizsgálati Testület véleményeihez. A 2009. évi iránymutatásból ugyanis kitűnik, hogy a Bizottság által szervezett konzultációk nem feltétlenül teljesen nyilvánosak. Ezenkívül a jelen ügyben nem bizonyították, hogy az e konzultációk keretében nyújtott és a már nyilvánosan elérhető dokumentumokban foglalt információk lényegében megfeleltek a vitatott dokumentumokban szereplőknek.

95 A fentiekből következik, hogy az 1049/2001 rendelet (6) preambulumbekezdésében megfogalmazott és e rendelet 12. cikkének (2) bekezdésében végrehajtott, a jogalkotói minőségben eljáró uniós intézmények által elfogadott dokumentumokhoz való szélesebb hozzáférés elve mögött meghúzódó, a jelen ítélet 84. pontjában felidézett okok vonatkoznak a hatásvizsgálati eljárás keretében létrehozott olyan dokumentumokra is, mint a vitatott dokumentumok, amelyeket esetleg jogalkotási kezdeményezések Bizottság általi elfogadása céljából hoztak létre. Ahogy azt a ClientEarth állítja, e dokumentumokhoz is kell tehát ilyen hozzáférést biztosítani.

96 Másodikként azt is meg kell állapítani, hogy a vitatott dokumentumok az 1367/2006 rendelet értelmében vett környezeti információkat tartalmaznak.

97 E rendelet 2. cikke (1) bekezdése d) pontjának v. alpontja értelmében ugyanis ilyen információknak minősülnek többek között olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely olyan intézkedések és tevékenységek keretein belül alkalmazott költséghatékonysági és más gazdasági elemzésekre és feltevésekre vonatkozik, mint a politikák, jogszabályok, tervek, programok és a környezetre vonatkozó megállapodások. E tekintetben egyrészt a jelen ítélet 90. pontjából kitűnik, hogy a hatásvizsgálati jelentések többek között tartalmazzák a

Bizottság által, jogalkotási vagy más jellegű kezdeményezés esetleges elfogadása céljából tervezett különböző politikai opciók hatásainak, előnyeinek és hátrányainak elemzését. Másrészt a jelen ügyben bebizonyosodott, hogy a vitatott dokumentumok környezeti területen tervezett jogalkotási kezdeményezésekhez kapcsolódnak.

98 Márpedig az 1367/2006 rendelet 1. cikke értelmében e rendelet célja annak biztosítása, hogy a környezeti információkat a lehető legszélesebb körben rendelkezésre bocsássák és egyre bővülő körben terjesszék (2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E rendelet (2) preambulumbekezdéséből lényegében az következik, hogy az ezen információkhoz való hozzáférés ténylegesen arra irányul, hogy előmozdítsa a nyilvánosság hatékonyabb részvételét a döntéshozatalban, növelve ezzel a döntéshozatal számonkérhetőségét, valamint hozzájárulva a lakossági tudatossághoz és az elfogadott határozatok támogatottságához (2016. november 23-i Bizottság kontra Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, 80. pont).

99 E tekintetben, bár az 1367/2006 rendelet 3. cikke akként rendelkezik, hogy az 1049/2001 rendeletet alkalmazni kell a környezeti információhoz való hozzáférés iránti bármely kérelemre, e rendelet 6. cikke ezt az ilyen kérelmekre vonatkozó konkrétabb szabályokkal egészíti ki, amelyek részben elősegítik, részben korlátozzák e hozzáférést (2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100 Az 1367/2006 rendelet (15) preambulumbekezdésével együttesen értelmezett 6. cikke (1) bekezdésének második mondatából különösen kitűnik, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt megtagadási indokot a környezeti információk vonatkozásában – ezen információk fokozott átláthatóságára törekedve – megszorítóan kell értelmezni, tekintetbe véve azt az érdeket, amelyet a kért információ hozzáférhetővé tétele szolgál.

101 A jelen ítélet 84–100. pontjában kifejtett megfontolásokból következik, hogy a jelen ügy tárgyát olyan dokumentumok képezik, amelyek jogalkotási eljáráshoz kapcsolódnak, ezenfelül környezeti információkat tartalmaznak, és ezért az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését még szigorúbban kell értelmezni és alkalmazni.

– A megtámadott ítéletben elismert általános vélelemről

102 Annak elismerése érdekében, hogy a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem mindaddig fennáll, amíg a Bizottság nem dönt egy esetleges javaslat előterjesztéséről, a jelen ítélet 26. pontjában foglaltak szerint a Törvényszék a megtámadott ítélet 94–96. pontjában azon általános megfontolásokra támaszkodott, amelyek lényegében egyrészt azon követelményen alapulnak, hogy meg kell őrizni a Bizottság gondolkodási szabadságát és azon képességét, hogy teljes mértékben függetlenül és kizárólag az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdésének megfelelően, a köz érdekében gyakorolja a kezdeményezési jogkörét, másrészt azon kockázaton alapulnak, hogy a folyamatban lévő döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok hozzáférhetővé tétele ezen intézmény döntéshozatali eljárásának lefolytatását esetlegesen befolyásoló külső nyomást vagy hatást von maga után.

103 Márpedig először is, bár a Bizottság az EUSZ 17. cikk (1)–(3) bekezdése értelmében teljes mértékben függetlenül és kizárólag az általános érdek szolgálatában köteles eljárni a hatásvizsgálatok elvégzésekor, meg kell állapítani, hogy a hatásvizsgálati eljárás nem olyan eljárástípus, amely önmagában olyan jellemzőkkel bír, amelyekkel alapvetően ellentétes a teljes átláthatóság biztosítása. Ezzel szemben, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 93. pontjában kifejtette, ezen eljárást a Bizottság döntéshozatali eljárásának átláthatóságára és nyitottságára irányuló célból folytatják le. A jelen ítélet 84–101. pontjából következik, hogy ez annál inkább így van, ha az említett eljárások – miként a jelen ügyben – környezeti tárgyú jogalkotási eljárásba illeszkednek.

104 Ezenkívül, ahogy azt lényegében a ClientEarth kiemeli, az átláthatóság a Bizottság döntéshozatali eljárása legitimitásának növelésével a Bizottság intézkedésének polgárok és az érintett szervezetek irányában megvalósuló hitelességét garantálja, és ezzel éppen annak biztosításához járul hozzá, hogy ezen intézmény teljes mértékben függetlenül és kizárólag a köz érdekében járjon el. Sokkal inkább a nyilvánosságnak nyújtott információ hiánya és a vita hiánya az, amely kételyeket ébreszthet azzal kapcsolatban, hogy az említett intézmény a feladatait teljes mértékben függetlenül és kizárólag a köz érdekében látja-e el (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59. pont).

105 Másodsorban, amint azt a ClientEarth és a támogatására beavatkozó tagállamok állítják, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 94–96. pontjában elfogadott indokok egyike sem teszi lehetővé az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében véve a Bizottság folyamatban lévő döntéshozatali eljárása súlyos veszélyeztetése kockázatának megállapítását. A Törvényszék azzal, hogy ilyen indokok alapján ismerte el a hatásvizsgálat keretében összeállított dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelem mindaddig történő fennállását, amíg a Bizottság nem dönt egy esetleges javaslat előterjesztéséről, megsértette e rendelkezést, valamint az annak szigorú értelmezését és alkalmazását kimondó elvet, amely – ahogy arra a jelen ítélet 101. pontja emlékeztet – különös relevanciával bír a jogalkotási eljárásban létrehozott és környezeti információkat tartalmazó dokumentumok esetében.

106 E tekintetben kétségtelenül nem zárható ki, hogy – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 96. pontjában kifejti – a hatásvizsgálati jelentéseknek és az azokra vonatkozóan a Hatásvizsgálati Testület által kialakított véleményeknek a Bizottság esetleges javaslat előterjesztéséről szóló döntése előtti hozzáférhetővé tétele esetén harmadik személyek megkísérelnek befolyást, sőt nyomást gyakorolni a Bizottság által meghozandó politikai döntésre, vagy hogy olyan érdekelt felek, amelyek észrevételeket terjesztettek elő az említett intézmény által a hatásvizsgálati eljárás keretében szervezett nyilvános konzultáció alkalmával, új észrevételeket vagy bírálatokat terjeszthetnének elő az utóbbi által tervezett opciók és feltevések tekintetében.

107 Mindazonáltal egyrészt, mivel a Bizottság lényegében azt hangoztatta, hogy ilyen hozzáférhetővé tétel esetén folyamatos összetett párbeszédet folytatna az érdekelt felekkel, így a gyakorlatban lehetetlenné válna számára, hogy gondolkozási szabadsággal rendelkezzen, és teljes mértékben függetlenül hozza meg az esetlegesen elfogadandó javaslatokra vonatkozó döntést, meg kell állapítani, hogy az uniós jog főszabály szerint nem kötelezi ezen intézményt arra, hogy ilyen párbeszédet folytasson egyedi esetekben, amit ez utóbbi kifejezetten elismert a Bíróság előtti tárgyaláson. E tekintetben, bár az EUSZ 11. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós intézmények az érdekképviseleti szervezetekkel és a civil társadalommal nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tartanak fenn, e rendelkezés nem vonja maga után, hogy a Bizottság köteles lenne érdemben és minden egyes esetben válaszolni valamely dokumentum 1049/2001 rendelet alapján történt hozzáférhetővé tételét követően kapott esetleges észrevételekre.

108 Másrészt és mindenesetre a Törvényszék nem állapította meg, hogy azon befolyás vagy külső nyomás, amelyben adott esetben a Bizottság részesül a folyamatban lévő döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok hozzáférhetővé tétele esetén, azzal a veszéllyel járhatna, hogy általános jelleggel, valamint a szóban forgó hatásvizsgálat és döntéshozatali eljárás sajátos összefüggésétől, továbbá a kért dokumentumok konkrét, egyedi tartalmától függetlenül, korlátozza ezen intézményt abban, hogy teljes mértékben függetlenül és a köz érdekében járhasson el, vagy akár súlyosan befolyásolja, meghosszabbítja vagy bonyolítja az érintett intézmény belső tárgyalásainak és döntéshozatali eljárásának megfelelő lefolytatását. Ahogy azt lényegében a ClientEarth állítja, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 94–96. pontjában e tekintetben kifejtett megfontolások nem utalnak ilyen veszélyre. Ezzel kapcsolatban – amint az a jelen ítélet 92. és 98. pontjából következik – a nyilvánosságnak vagy az érdekelt feleknek a Bizottság által a kezdeményezései – különösen a környezeti tárgyú jogalkotási kezdeményezései – keretében választott megoldásai vagy

tervezett politikai opcióival kapcsolatos, azt megelőző megnyilvánulásai, hogy a Bizottság döntést hozott volna az előirányzott kezdeményezéséről, az uniós polgárok demokratikus jogai gyakorlásának részét képezik.

109 Következésképpen, bár a Bizottságnak gondolkodási szabadsággal kell rendelkeznie a politikai döntések meghozatala és az esetlegesen előterjesztendő javaslatairól való döntés érdekében, a Törvényszék tévesen állapította meg lényegében azt, hogy a Bizottság kezdeményezési jogkörének és azon képességének védelme, hogy teljes mértékben függetlenül és kizárólag a köz érdekében gyakorolja e jogkörét, főszabály szerint megköveteli, hogy a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok általános jelleggel bizalmasak maradjanak mindaddig, amíg az említett intézmény meg nem hozza az ilyen döntést.

110 Végeredményben, mivel a Bizottság a Bíróság előtti tárgyaláson hivatkozott arra a körülményre, hogy a vitatott dokumentumok mindössze nem véglegesített belső tervek, hangsúlyozni kell – miként arra ezen intézmény maga a válaszbeadványában emlékeztetett –, hogy a vitatott általános vélelem elismerése céljából a Törvényszék nem támaszkodott külön e körülményre, sem pedig az e dokumentumok megszövegezéséhez kapcsolódó eljárás védelmének szükségességére. A megtámadott ítélet 94–97. pontjából ugyanis kitűnik, hogy a Törvényszék e célból általánosságban állapította meg azt a kockázatot, amely az – akár terv formájában létező – hatásvizsgálati jelentések és a Hatásvizsgálati Testület véleményének hozzáférhető tétele súlyosan veszélyezteti a Bizottságnak a javaslatai kidolgozásához és elfogadásához kapcsolódóan folyamatban lévő döntéshozatali eljárását.

111 Mindenesetre rá kell mutatni egyrészt arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése belső használatra összeállított, olyan kérdésre vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférése vonatkozik, amellyel kapcsolatosan az uniós intézmény még nem hozott határozatot. Márpedig, e rendelkezés sem a szövege alapján, sem az általa védett érdek alapján nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy ideiglenes jellegű dokumentumokhoz való hozzáférést is lehessen kérni. Másrészt e jelleg önmagában, általános jelleggel és minden egyes kért dokumentum egyedi és konkrét vizsgálatától függetlenül nem bizonyíthatja a Bizottság döntéshozatali eljárása súlyos veszélyeztetésének kockázatát. Az ilyen veszélyeztetés ugyanis olyan tényezőktől függ, mint a szóban forgó dokumentum készültségi foka, és azon pontos szakasz, amelyben az adott döntéshozatali eljárás tart az e dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásakor, az ezen eljárást jellemző sajátos körülmények, valamint azok a kérdések, amelyeket az érintett intézményen belüli még meg kell vitatni.

112 A fentiek összességéből következően a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 94–111. pontjában megállapította lényegében azt, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésében foglalt kivétel alkalmazásában a Bizottság jogosan vélelmezhette, hogy mindaddig, amíg nem döntött az esetleges javaslatról, a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint súlyosan veszélyeztetné a ilyen javaslat előkészítése érdekében folyamatban lévő döntéshozatali eljárását, függetlenül attól egyrészt, hogy a tervezett javaslat jogalkotási vagy egyéb jellegű, másrészt azon körülménytől, hogy az érintett dokumentumok az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében véve környezeti információkat tartalmaznak.

113 Következésképpen és anélkül, hogy vizsgálni kellene a ClientEarth és a támogatására beavatkozó tagállamok által előadott érveket, meg kell állapítani, hogy az első jogalap első négy része megalapozott.

114 Mivel az első jogalapnak ennek alapján helyt kell adni, a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni, és nem szükséges megvizsgálni e jogalap ötödik részét, amely másodlagosan azon alapul, hogy a Törvényszék a megállapított általános vélelmet megdönthetetlenné tette, sem a szintén másodlagosan felhozott második jogalapot, amely szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem ismerte el a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállását.

A Törvényszékhez benyújtott keresetekről

115 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése értelmében a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén a Bíróság az ügyet visszautalhatja határozathozatalra a Törvényszékhez, vagy ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti.

116 A jelen ügyben a Bíróságnak érdemben el kell döntenie az ügyet, amit a per állása megenged.

117 Ahogy arra a jelen ítélet 21. pontja rámutatott, a ClientEarth az elsőfokú eljárásban többek között azt állította, hogy a vitatott határozatok megsértik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését amiatt, hogy a Bizottság tévesen állapította meg, hogy a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele e rendelkezés értelmében véve súlyosan veszélyezteti a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait.

118 E tekintetben e határozatokból – amelyek tartalmát a jelen ítélet 13–17. pontja idézi fel – kitűnik, hogy az ilyen veszély fennállásának bizonyításához a Bizottság egyrészt olyan általános megfontolásokra támaszkodott, amelyek a következőkön alapulnak: mindenekelőtt azon a körülményen, hogy a hatásvizsgálatok az ezen intézmény által a jogalkotási javaslataiban meghozott stratégiai jelentőségű döntések alátámasztására szolgálnak, továbbá annak szükségességén, hogy meg kell őrizni a Bizottság mozgásterét, függetlenségét, a kompromisszumok elérésére vonatkozó lehetőségét, és az arra való képességét, hogy kizárólag a köz érdekében járjon el, valamint hogy a megbeszélései során bizalmi légkörnek kell uralkodnia, és végül hogy e megbeszélések lefolytatásának súlyos befolyásolására alkalmas külső nyomások kockázata áll fenn.

119 Másrészt hivatkozott egyéb, specifikusabb megfontolásokra a folyamatban lévő két döntéshozatali eljárásra vonatkozóan, amelyek tárgya konkrétabban, e korai és érzékeny szakaszban az, hogy a megvitatandó kérdések már hosszú ideje képezik megfontolások tárgyát. Ami a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való joggal kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumokat illeti, hangsúlyozta az e kérdéshez kapcsolódó probléma érzékenységét és a tagállamok közötti lehetséges véleménykülönbségek fennállását is. A környezeti ellenőrzésekkel és felügyelettel kapcsolatos hatásvizsgálati dokumentumokkal kapcsolatban ezenkívül hangsúlyozta, hogy a megbeszéléseket meg kell óvni a külső befolyásoló tényezőktől, mivel az ilyen befolyás érintheti a tagállamok feletti ellenőrzés minőségét.

120 Ami másrészt a jelen ítélet 118. pontjában említett általános jellegű indokokat illeti, azok lényegében megfelelnek a Törvényszék által a megtámadott ítélet 78–97. pontjában elfogadott indoknak. Márpedig a jelen ítélet 84–112. pontjában foglalt megfontolásokból következik, hogy a Bizottság a vitatott dokumentumok konkrét és egyedi értékelése nélkül ilyen indokokra nem támaszkodhatott annak feltételezése érdekében, hogy a hatásvizsgálat keretében létrehozott dokumentumokhoz való hozzáférés az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdése első albekezdésének értelmében véve főszabály szerint súlyosan veszélyeztetné a folyamatban lévő döntéshozatali eljárását.

121 Másrészt a két folyamatban lévő döntéshozatali eljárás – jelen ítélet 119. pontjában összefoglalt – saját indokai, amint azt a ClientEarth az elsőfokú eljárásban állította, sem teszik lehetővé azon konkrét, tényleges és észszerűen előrelátható kockázat megállapítását, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés súlyosan veszélyeztetheti ezen eljárást.

122 Elsőként az a körülmény – még bizonyítottságának a feltételezésével is –, hogy a vitatott dokumentumokat a döntéshozatali eljárás korai szakaszában kérték, önmagában nem elegendő az ilyen kockázat bizonyításához (lásd analógia útján: 2013. október 17-i Tanács kontra Access Info Europe ítélet, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 60. pont).

123 Bár a Bizottság az első fokon benyújtott ellenkérelmében azzal érvelt, hogy nem köteles tájékoztatni a nyilvánosságot az előtervezési állapotban lévő hatásvizsgálati jelentésekről és az esetleges későbbi módosításaikról, a jelen ítélet 111. pontjában kifejtett megfontolásokból következik, hogy a dokumentum átmeneti jellege önmagában nem bizonyíthatja e kockázatot. Márpedig a Bizottság részletesen nem bizonyította azon okokat, amelyek miatt – figyelemmel a jelen ügy tárgyát képező hatásvizsgálati eljárások pontos szakaszára és azon sajátos kérdésekre, amelyeket a vitatott határozatok meghozatalakor belső megbeszéléseken meg kellett vitatni – egyenként valamennyi vitatott dokumentum hozzáférhető tétele súlyosan veszélyeztette volna a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait.

124 E tekintetben nem lehet helyt adni a Bizottság által előadott azon alapuló érvnek, hogy e dokumentumoknak bizonyos olyan érdekelt felekkel a hatásvizsgálati eljárás befejezése előtti közlése, akik ezen intézmény munkáját próbálják befolyásolni, azzal a kockázattal járna, hogy e felek érdekei túlzott mértékben lennének képviselve és aránytalan befolyást fejtenének ki, és így torzulna az említett intézmény döntéshozatali eljárása. A Bizottság feladata ugyanis ügyelni az ilyen helyzet megelőzésére, ám nem azzal, hogy megtagadja az említett dokumentumokhoz való hozzáférést, hanem azzal, hogy figyelembe veszi a jelen lévő érdekek összességét, beleértve azon személyek vagy érdekcsoportok érdekeit, akik/amelyek e hozzáférést nem kérték. Ezen intézmény azon érvét is el kell vetni, miszerint nem áll a köz érdekében hatásvizsgálati jelentéstervezetnek különböző változataihoz és a későbbi módosításaihoz való hozzáférés, mivel az ilyen hozzáférés zavart okozhat e dokumentumok címzettjei körében. Bár nem zárható ki, hogy az ilyen körülményt – még bizonyítottságának a feltételezésével is – figyelembe lehessen venni az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek fennállásának kizárásakor, az nem alkalmas a Bizottság döntéshozatali eljárása súlyos veszélyeztetése kockázatának bizonyítására. Márpedig nem merül fel az a kérdés, hogy fennáll-e az ilyen érdek, ha e kockázat nincs bebizonyítva.

125 Másodszor, a Bizottság a vitatott határozatokban nem bizonyította, hogy a vitatott dokumentumokban felvetett kérdések jelentősége és az, hogy e kérdések már régóta viták tárgyát képezik, mennyiben vonják maguk után azt, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele súlyosan veszélyeztetné a folyamatban lévő döntéshozatali eljárásait.

126 Ami harmadszor a Bizottságnak az említett kérdések érzékenységére, valamint a folyamatban lévő tárgyalásokra és a tagállamok közötti lehetséges véleménykülönbségekre alapított érveit illeti, ezek egyáltalán nincsenek alátámasztva, és túl elvontak az ilyen veszélyeztetés kockázatának bizonyításához, így azoknak nem lehet helyt adni.

127 Negyedszer, a jelen ítélet 106–109. pontjában kifejtett megfontolásokra figyelemmel el kell utasítani az azon alapuló indokokat, hogy a megbeszéléseket meg kell óvni a külső befolyásoló tényezőktől. Ezenkívül a Bizottság nem magyarázta meg, hogy az ilyen befolyás miként lehet hatással – állítása szerint – a tagállamok feletti ellenőrzés minőségére.

128 A fentiekből az következik, hogy a Bizottság megsértette az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdését, amikor e rendelkezés alapján megtagadta a vitatott dokumentumok hozzáférhető tételét. Következésképpen a vitatott határozatokat meg kell semmisíteni, anélkül hogy meg kellene vizsgálni a ClientEarth által a megsemmisítés iránti kereseteinek alátámasztására felhozott egyéb érveket.

A költségekről

129 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozott, és a Bíróság maga hoz a jogvita kapcsán végleges határozatot, a Bíróság határoz a költségekről. Ugyanezen szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében – amely e szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése szerint a fellebbezési eljárásban is alkalmazandó – a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek

viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Az említett eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése szerint, amelyet ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.

130 Mivel a Bizottság jelen fellebbezés keretében pervesztes lett, a ClientEarth kérte a Bizottság költségek viselésére kötelezését, és a Bíróság helyt adott a ClientEarth által a Törvényszék előtt benyújtott fellebbezésnek, úgy kell határozni, hogy a Bizottság viseli a saját költségeit, és köteles viselni a ClientEarth részéről mind az elsőfokú eljárás, mind pedig a jelen fellebbezési eljárás során felmerült költségeket.

131 A Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli a jelen fellebbezési eljárásban felmerült saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2015. november 13-i ClientEarth kontra Bizottság ítéletét (T-424/14 és T-425/14, EU:T:2015:848) hatályon kívül helyezi.

2) A Bíróság megsemmisíti az Európai Bizottság 2014. április 1-jei azon határozatát, amellyel az megtagadta az európai uniós környezetvédelmi szabályozásra vonatkozó, kockázatalapú ellenőrzési és felügyeleti eljárások stratégiai keretét meghatározó, kötelező erejű jogi eszköz tervezetével kapcsolatos hatásvizsgálati jelentéshez, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez való hozzáférést.

3) A Bíróság megsemmisíti az Európai Bizottság 2014. április 3-i azon határozatát, amellyel az megtagadta az Európai Unió környezetvédelmi politikája keretében a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog tagállami szintű biztosításával kapcsolatos hatásvizsgálati jelentéstervezethez, valamint a Hatásvizsgálati Testület véleményéhez való hozzáférést.

4) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi saját költségein túl a ClientEarth részéről mind az elsőfokú eljárás, mind pedig a fellebbezési eljárás során felmerült költségek viselésére.

5) A Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli a fellebbezési eljárásban felmerült saját költségeit.

Aláírások