Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

4. september 2018*

Apellatsioonkaebus – Euroopa Liidu institutsioonide dokumentidega tutvumine – Määrus (EÜ) nr 1049/2001 – Määrus (EÜ) nr 1367/2006 – Mõjuhindamise aruanne, mõjuhindamise aruande kavand ja mõjuhindamiskomitee arvamus – Seadusandlikud algatused keskkonnaasjades – Dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumine – Poolelioleva menetluse ajal taotletud dokumentide avalikustamine – Põhjendatud huvi säilimine – Liidu institutsiooni pooleliolevat otsustamisprotsessi kaitsev erand – Üldine eeldus

Kohtuasjas C-57/16 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 30. jaanuaril 2016 esitatud apellatsioonkaebus,

ClientEarth, asukoht London (Ühendkuningriik), esindajad: *advocaat* O. W. Brouwer, *advocaat* J. Wolfhagen ja *advocaat* F. Heringa,

apellatsioonkaebuse esitaja,

keda toetavad:

Soome Vabariik, esindajad: H. Leppo ja J. Heliskoski,

Rootsi Kuningriik, esindajad: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson ja N. Otte Widgren,

menetlusse astujad apellatsiooniastmes,

teine menetlusosaline:

Euroopa Komisjon, esindajad: F. Clotuche-Duvieusart ja M. Konstantinidis,

kostja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano (ettekandja), kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas ja J. Malenovský, kohtunikud E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras ja E. Regan,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

arvestades kirjalikku menetlust ja 3. juuli 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 28. novembri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Oma apellatsioonkaebuses palub ClientEarth tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 13. novembri 2015. aasta kohtuotsus (T-424/14 ja T-425/14, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2015:848), millega jäeti rahuldamata tema hagid nõudega tühistada esiteks Euroopa Komisjoni 1. aprilli 2014. aasta otsus, millega keelduti võimaldamast tutvuda mõjuhindamise aruandega, mis käsitleb siduva meetme ettepanekut Euroopa Liidu keskkonnaregulatsiooni valdkonnas riskipõhise kontrolli ja järelevalve strateegilise raamistiku kehtestamiseks, ning mõjuhindamiskomitee arvamusega, ja teiseks komisjoni 3. aprilli 2014. aasta otsus, millega keelduti võimaldamast tutvuda mõjuhindamise aruande kavandiga liidu keskkonnapoliitika valdkonnas liikmesriikide tasandil keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta ja mõjuhindamiskomitee arvamusega (edaspidi kõik koos „vaidlusalused otsused“).

Õiguslik raamistik

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) põhjendused 1, 2 ja 6 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Euroopa Liidu lepingu artikli 1 teises lõigus on talletatud avalikkuse põhimõte tõdemusega, et leping tähistab uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik.

(2) Avalikkus võimaldab kodanikel osaleda rohkem otsustamisprotsessis ja tagab juhtorganitele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Avalikkus aitab tugevdada demokraatia ja põhivabaduste austamise põhimõtet, nagu need on sätestatud ELi lepingu artiklis 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

[…]

(6) Tuleks tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana, sealhulgas delegeeritud volituste alusel, säilitades samal ajal institutsioonide otsustamisprotsessi tõhususe. Sellised dokumendid tuleks võimalikult laiaulatuslikult teha vahetult kättesaadavaks.“

3 Selle määruse artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva määruse eesmärk on:

a) määrata kindlaks põhimõtted, tingimused ning üldiste või erahuvidega põhjendatud piirangud, mis reguleerivad […] juurdepääsuõigust Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni […] dokumentidele, nõnda et neile dokumentidele oleks tagatud võimalikult laiaulatuslik juurdepääs;

[…]“.

4 Määruse artikli 4 „Erandid“ lõike 3 esimeses lõigus ja lõikes 6 on sätestatud:

„3. Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

[…]

6. Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa taotletud dokumendist, avalikustatakse dokumendi ülejäänud osad.“

5 Sama määruse artikli 12 „Vahetu juurdepääs elektroonilises vormis või registri kaudu“ lõikes 2 on ette nähtud:

„[…] tuleks teha vahetult juurdepääsetavaks seadusandlikud dokumendid, see tähendab dokumendid, mis on koostatud või saadud liikmesriikides või liikmesriikide jaoks siduvate õigusaktide vastuvõtmismenetluse käigus, kui artiklitest 4 ja 9 ei tulene teisiti.“

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT 2006, L 264, lk 13) põhjendustes 2 ja 15 on märgitud:

„(2) Kuuendas keskkonnaalases ühenduse tegevusprogrammis […] rõhutatakse vajadust varustada üldsust piisava keskkonnainfoga ja pakkuda üldsusele tõhusaid võimalusi keskkonnaasjade otsustamises osalemiseks, aidates sellega tõsta otsustamisprotsessi vastutustundlikkust ja läbipaistvust ning suurendades üldsuse teadlikkust ja toetust vastuvõetud otsustele. […]

[…]

(15) Kui määruses [nr 1049/2001] on ette nähtud erandid, tuleks neid kohaldada vastavalt käesoleva määruse mis tahes erisätetele, mis käsitlevad keskkonnainfo saamise taotlusi. Keskkonnainfo kättesaadavaks tegemisest keeldumise aluseid tuleks tõlgendada kitsendavalt, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks üldsuse huvi ja kas taotletud info on seotud heidetega keskkonda. […]“

7 Määruse nr 1367/2006 artikli 2 lõike 1 punktis d on mõiste „keskkonnainfo“ määratletud järgmiselt:

„kirjalikus, visuaalses, suulises, elektroonilises või muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

[…]

iii) selliseid meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid) nagu poliitika, õigusaktid, kavad, programmid, keskkonnaalased kokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides i ja ii nimetatud keskkonnaelemente ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaelementide kaitseks kavandatud meetmeid või tegevusi;

[…]

v) tasuvust ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse punktis iii nimetatud meetmete ja tegevuste raames;

[…]“.

8 Selle määruse artikkel 3 „Määruse [nr 1049/2001] kohaldamine“ on sõnastatud järgmiselt:

„Määrust [nr 1049/2001] kohaldatakse kõikide taotluste suhtes, mille taotleja on esitanud ühenduse institutsioonide ja organite valduses oleva keskkonnainfo kättesaamiseks […].“

9 Määruse nr 1367/2006 artikli 6 „Erandite kohaldamine keskkonnainfo kättesaadavuse taotlemisel“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Määruse [nr 1049/2001] artikli 4 lõike 2 esimese ja kolmanda taande puhul, välja arvatud uurimine ja eelkõige ühenduse õiguse võimalike rikkumiste uurimine, eeldatakse info avaldamiseks ülekaalukat üldsuse huvi, kui taotletud info on seotud heitmetega keskkonda. Määruse [nr 1049/2001] artiklis 4 sätestatud muude erandite puhul tõlgendatakse keeldumise aluseid kitsendaval viisil, võttes arvesse avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info on seotud heidetega keskkonda.“

Vaidluse taust

10 Vaidlustatud kohtuotsusest nähtub, et mittetulundusühing ClientEarth, kelle eesmärk on keskkonnakaitse, esitas 20. jaanuaril 2014 komisjonile määruse nr 1049/2001 alusel kaks taotlust tutvumiseks selle institutsiooni valduses olevate dokumentidega. Esimene taotlus puudutas mõjuhindamise aruande kavandit liidu keskkonnapoliitika valdkonnas liikmesriikide tasandil keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta ja mõjuhindamiskomitee arvamust nimetatud kavandi kohta (edaspidi „keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitleva mõjuhindamise dokumendid“). Teine taotlus puudutas mõjuhindamise aruannet, mis käsitles siduva meetme ettepanekut liidu keskkonnaregulatsiooni valdkonnas riskipõhise kontrolli ja järelevalve strateegilise raamistiku kehtestamiseks ning mõjuhindamiskomitee arvamust selle aruande kohta (edaspidi „keskkonnakontrolli ja -järelevalvet käsitleva mõjuhindamise dokumendid“ ja koos keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitleva mõjuhindamise dokumentidega „vaidlusalused dokumendid“).

11 Komisjon jättis 13. ja 17. veebruari 2014. aasta kirjadega mõlemad taotlused rahuldamata, tuginedes määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimesele lõigule.

12 ClientEarth esitas 4. märtsil 2014 selle määruse artikli 7 lõike 2 alusel komisjonile kaks kordustaotlust. Vaidlusaluste otsustega kinnitas komisjon vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumist.

13 Otsustes tõi komisjon kõigepealt esile, et need dokumendid puudutavad pooleliolevaid mõjuhindamisi seadusandlike algatuste vastuvõtmise eesmärgil, mis käsitlevad vastavalt esiteks keskkonnakontrolli ja -järelevalvet ning teiseks keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist. Ta täpsustas selles osas, et mõjuhindamised olid mõeldud seadusandlike ettepanekute ettevalmistamise abistamiseks ja et mõjuhindamise sisu toetab seadusandlikus ettepanekus sisalduvaid strateegilisi valikuid. Vaidlusaluste dokumentide avalikustamine selles etapis kahjustaks komisjoni hinnangul seega oluliselt tema käimasolevaid otsustamisprotsesse. Nimelt ahistaks selline avalikustamine tema kaalutlusruumi, vähendaks suutlikkust saavutada kompromisse ja võiks tekitada välist survet, mis võib takistada keerulisi otsustamisprotsesse, mille kestel peaks valitsema usalduslik õhkkond. Komisjon viitas sellega seoses ka ELL artikli 17 lõikele 1 ja lõike 3 kolmandale lõigule.

14 Seoses keskkonnakontrolli ja -järelevalvet käsitleva mõjuhindamise dokumentidega rõhutas komisjon täpsemalt esiteks asjaolu, et kontroll ja järelevalve on avaliku poliitika rakendamise võtmeelemendid valdkonnas, milles institutsioonid püüavad juba alates 2001. aastast tõsta teadlikkust ja edendada meetmete võtmist Euroopa Liidu tasandil, ning teiseks seda, et arutelu tuleb hoida vaba välistest mõjuritest, sest see mõjutaks liikmesriikide üle teostatava kontrolli kvaliteeti.

15 Mis puutub keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitleva mõjuhindamise dokumentidesse, siis rõhutas komisjon küsimuse tundlikkust, liikmesriikide seisukohtade võimalikku lahknevust ning asjaolu, et ajast, mil ta esitas 24. oktoobril 2003 ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta (COM(2003) 624 final) (ELT 2004, C 96, lk 22), on möödunud kümme aastat.

16 Ühtlasi lisas komisjon, et mitmesugused dokumendid mõlema mõjuhindamise kohta on juba internetis kättesaadavad ning et kõik muud neid mõjuhindamisi käsitlevad dokumendid avaldatakse siis, kui volinike kolleegium on seadusandlikud ettepanekud vastu võtnud.

17 Komisjon järeldas sellest, et vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest tuleb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu alusel keelduda, kuna nendega seotud otsustamisprotsessid on alles varajases ja tundlikus etapis.

18 Teiseks leidis komisjon, et vaidlusaluste dokumentide avalikustamine ei ole põhjendatud ühegi ülekaaluka üldise huviga. Selle kohta täheldas ta sisuliselt, et kuigi keskkonna kvaliteedi säilitamise, kaitsmise ja parandamise ning seega ka inimeste tervise kaitse eesmärki on võimalik saavutada tänu mittediskrimineerivale keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimalusele, ei suuda ta siiski kindlaks teha, kuidas aitaks nende dokumentide sel etapil avalikustamine liidus elavatel isikutel mõjutada kaudselt keskkonda, kus nad elavad. Nimelt on keskkonnaasjades kohtu poole pöördumine liikmesriikides juba võimalik ja vaidlusaluse otsustamisprotsessiga püütakse seda võimalust kõigest parandada. Lisaks märkis komisjon, et 2013. aasta kestel viidi läbi avalik konsultatsioon, mille käigus said kõik huvirühmad, kaasa arvatud kodanikuühiskonna liikmed, ettepanekute põhisuundade määratlemisse panustada. Teiseks kahjustaks vaidlusaluste dokumentide väljastamine selles etapis komisjoni arvates otsustamisprotsesse ja mõjutaks parima võimaliku kompromissi saavutamise väljavaadet. Üldine huvi on paremini tagatud, kui otsustamisprotsesse saaks jätkata täiesti ilma välise surveta.

19 Kolmandaks välistas komisjon võimaluse lubada vaidlusaluste dokumentidega tutvuda osaliselt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 tähenduses, kuna need kuuluvad tervikuna määruse artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud erandi alla.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

20 ClientEarth esitas 11. juunil 2014 Üldkohtu kantseleisse kaks hagi nõudega tühistada vastavalt komisjoni 1. aprilli 2014. aasta otsus (kohtuasi T-425/14) ja 3. aprilli 2014. aasta otsus (kohtuasi T-424/14), millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 1. Lisaks palus ta mõista kohtukulud välja komisjonilt. Üldkohtu teise koja presidendi 27. aprilli 2015. aasta määrusega liideti need kohtuasjad kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

21 Nende hagide raames esitas ClientEarth üheainsa väite, mis jagunes sisuliselt kaheks osaks. Põhjendamaks väite esimest osa, mille kohaselt on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimest lõiku, esitas ta kolm osaväidet: esiteks ei ole see säte kohaldatav, teiseks puudub komisjoni otsustamisprotsesside olulise kahjustamise oht ning kolmandaks esineb ülekaalukas üldine huvi, mille tõttu on vaidlusaluste dokumentide avalikustamine põhjendatud. ClientEarth loobus Üldkohtu istungil sõnaselgelt esimesest osaväitest ja selle kohta tehti kohtuistungi protokolli märge. Väite teises osas leidis ClientEarth, et komisjon oli rikkunud põhjendamiskohustust.

22 Üldkohus alustas analüüsi väite teise osaga ja lükkas selle tagasi.

23 Esimest osa käsitledes tuvastas Üldkohus, et komisjon ei ole vaidlusaluseid dokumente ükshaaval ja konkreetselt uurinud, ent seejärel kontrollis Üldkohus siiski, kas institutsioon võis nendega tutvumise võimaldamisest keelduda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu alusel, tuginedes üldisele eeldusele, et antud liiki dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt kahjustaks oluliselt tema käimasolevaid otsustamisprotsesse selle sätte tähenduses.

24 Sel eesmärgil tõi Üldkohus esiteks vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68–75 esile, et kuna vaidlusalused dokumendid on osa kahe mõjuhindamise läbiviimisest, kuuluvad need sama kategooria dokumentide hulka.

25 Teiseks analüüsis Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktides 76–84 eeskirju, mis reguleerivad poliitiliste ettepanekute ettevalmistamist ja koostamist komisjoni poolt ning tulenevad eelkõige ELL artikli 17 lõigetest 1–3. Ta järeldas sellest analüüsist, et eeskirjad panevad institutsioonile, kui ta valmistab ette ja koostab neid ettepanekuid, kohustuse tagada, et ta toimib täiesti sõltumatult ja eranditult üldistes huvides. Ta järeldas siit, et institutsioonile peab andma võimaluse nii tegutseda.

26 Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 94–96 leidis Üldkohus, et pärast mõjuhindamise menetluse käigus huvitatud isikute panuste arvessevõtmiseks korraldatud konsultatsioonide avalikku faasi peab komisjonil olema sõltumatu mõtlemisruum, mis on välisest mõjust ja survest ajutiselt eemal, et ta saaks selles menetluses kogutud teabe alusel teha täiesti sõltumatult ja üldistes huvides otsuse poliitiliste algatuste võimaliku esitamise kohta. Nii peab komisjoni algatusõigus olema kaitstud kõigi selliste avalike või erahuvide mõju eest, millega institutsiooni püütakse väljaspool konsultatsioone sundida algatust vastu võtma, seda muutma või sellest loobuma, ja mis seega pikendab institutsioonisisest arutelu või muudab selle keerukamaks. Ent mõjuhindamise aruannetes võrreldakse erinevaid poliitikavalikuid, mida komisjon on uurinud. Üldkohus leiab seega, et aruannete – isegi kavandi staadiumis – avalikustamine koos komitee sellekohase arvamusega toob endaga kaasa suurema ohu, et kolmandad isikud püüavad väljaspool avalikku konsultatsiooni sihipäraselt mõjutada institutsiooni poliitikavaliku tegemist. Täpsemalt on oht, et konsultatsioonil osalenud isikud esitavad komisjonile uusi seisukohti või uut kriitikat tema kavandatud valikute ja hüpoteeside kohta, väites, et nende seisukohta ei ole piisavalt või nõuetekohaselt arvesse võetud.

27 Neil asjaoludel leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 97, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud erandi kohaldamiseks on komisjonil õigus iga mõjuhindamise ettevalmistamisel koostatud dokumenti ükshaaval ja konkreetselt uurimata eeldada, et nende avalikustamine põhimõtteliselt kahjustab oluliselt tema poliitilise ettepaneku väljatöötamise otsustamisprotsessi.

28 Kolmandaks täpsustas Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktides 98 ja 99, et seda eeldust võib kohaldada nii kaua, kuni komisjon ei ole teinud otsust võimaliku poliitilise ettepaneku kohta, see tähendab seni, kuni institutsioon otsustab, kas algatus vastu võtta või kavandatavast algatusest loobuda.

29 Neljandaks selgitas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 100–106, et nimetatud eeldust kohaldatakse sõltumata kavandatava ettepaneku laadist, olgu see siis seadusandlik või muu ettepanek.

30 Viiendaks andis Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktides 107–110 hinnangu, et üldise eelduse tunnustamine ei ole vastuolus määruse nr 1367/2006 artikli 6 lõikega 1.

31 Täpsemalt tuvastas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 116–124, et vaidlusalused dokumendid kuuluvad üldise eelduse kohaldamisalasse ja et ClientEarth ei ole esitanud ühtki tõendit, mis võimaldaks selle eelduse ümber lükata.

32 Lõpuks on Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktides 133–163 leidnud, et ükski ClientEarthi esitatud argumentidest ei võimalda seada kahtluse alla komisjoni hinnangut, mille kohaselt vaidlusaluste dokumentide avalikustamine ei ole ülekaalukates üldistes huvides põhjendatud.

33 Sellest tulenevalt lükkas Üldkohus ainsa tühistamisväite esimese osa ja seega ka hagi tervikuna tagasi.

Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

34 ClientEarth palub Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtuotsus tühistada ja mõista kohtukulud, sealhulgas ka võimalike menetlusse astujate kohtukulud, välja komisjonilt.

35 Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja mõista kohtukulud välja ClientEarthilt.

36 Euroopa Kohtu presidendi 12. juuli 2016. aasta määrustega lubati Soome Vabariigil ja Rootsi Kuningriigil astuda menetlusse ClientEarthi nõuete toetuseks. Need liikmesriigid paluvad Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtuotsus. Rootsi Kuningriik palub ühtlasi tema poolt apellatsioonimenetluses kantud kohtukulud komisjonilt välja mõista.

Apellatsioonkaebus

Põhjendatud huvi säilimine

37 ClientEarth teatas 3. juuli 2017. aasta kohtuistungil, et selle mõjuhindamise aruande lõplik töödokumendi versioon, mis käsitleb keskkonnasjades kohtusse pöördumist puudutavat komisjoni algatust, on internetis avaldatud 28. juunil 2017 (SWD(2017) 255 final), ning komisjon kinnitas seda. Selgituste kohaselt, mida komisjon sel kohtuistungil jagas, võis avaldamine toimuda selle tulemusena, et institutsioon võttis 28. aprillil 2017 vastu teatise keskkonnaasjades kohtusse pöördumise kohta (C(2017) 2616 final).

38 Komisjon teatas Euroopa Kohtule 2. veebruari 2018. aasta kirjaga, et ta saatis ClientEarthile keskkonnakontrolli ja -järelevalvet käsitlevad mõjuhindamise dokumendid 29. jaanuaril 2018. Komisjoni sõnul saadeti dokumendid välja selle tulemusena, et institutsioon võttis 18. jaanuaril 2018 vastu teatise meetmete kohta keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnaalase juhtimise parandamiseks (COM(2018) 10 final) ning otsuse, millega luuakse komisjoni uus eksperdirühm (keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnaalase juhtimise foorum) (C(2018) 10 final). Komisjon väidab, et dokumentide väljasaatmise tulemusena sai ClientEarth tutvuda kõigi vaidlusaluste dokumentidega, mistõttu Euroopa Kohus võiks vastavalt oma kodukorra artiklile 149 tuvastada, et vajadus käesoleva apellatsioonkaebuse üle otsustada on ära langenud.

39 ClientEarth esitas Euroopa Kohtule 20. veebruaril 2018 seisukoha, milles ta on vastu otsuse tegemise vajaduse äralangemise otsustamisele.

40 Sellega seoses väidab ClientEarth esiteks, et erinevalt sellest, mida märkis komisjon, on ta saanud tutvuda ainult kolme dokumendiga nelja vaidlusaluse dokumendi hulgast, mitte kõigi nende dokumentidega. Ta ei ole nimelt veel saanud mõjuhindamiskomitee arvamust mõjuhindamise aruande kavandi kohta, mis käsitleb keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist. Teiseks väitis ClientEarth, et tal on igal juhul säilinud huvi saavutada vaidlustatud kohtuotsuse ja vaidlusaluste otsuste tühistamine, et vältida neis sisalduvate õigusvastaste lahenduste kordumist edaspidi, ja ka seetõttu, et komisjon ei ole neid otsuseid formaalselt tühistanud.

41 Komisjon teatas 16. märtsi 2018. aasta kirjaga Euroopa Kohtule, et ClientEarthile samal päeval saadetud kirjaga on talle edastatud mõjuhindamiskomitee 21. mai 2014. aasta arvamus mõjuhindamise aruande kavandi kohta, mis käsitleb keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist.

42 ClientEarth esitas selle kirja kohta märkused 27. märtsil 2018.

43 Sellega seoses tuleb märkida, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale peab vaidluse ese – nagu ka põhjendatud huvi – säilima kuni kohtuotsuse tegemiseni, vastasel juhul langeb otsuse tegemise vajadus ära; see eeldab, et hagi või teatud juhtudel apellatsioonkaebuse tulemusel peab selle esitanud poolel olema võimalik saada mingit kasu (vt selle kohta 28. mai 2013. aasta kohtuotsus Abdulrahim *vs.* nõukogu ja komisjon, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 27. juuni 2013. aasta kohtuotsus Xeda International ja Pace International *vs.* komisjon, C-149/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:433, punkt 31).

44 Käesolevas asjas ei ole vaidlust selles, et ClientEarthil oli põhjendatud huvi siis, kui ta esitas tühistamishagid Üldkohtule.

45 Peale selle tuleb esiteks märkida, et kuigi käesoleva apellatsioonimenetluse ajal avaldati või edastati ClientEarthile mitmesugused käesoleva kohtuotsuse punktides 37, 38 ja 41 nimetatud dokumendid, ei ole komisjon tühistanud vaidlusaluseid otsuseid, mistõttu vaidluse ese on säilinud (vt selle kohta 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus Wunenburger *vs.* komisjon, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punktid 48 ja 49).

46 Teiseks, nagu ClientEarth on sisuliselt rõhutanud, püüdis ta nimelt käesolevas asjas saada vaidlusaluseid dokumente kätte nii, et ta saaks esitada oma seisukoha komisjoni käimasolevas otsustamisprotsessis ja tekitada arutelu institutsiooni kavandatavate meetmete üle enne, kui komisjon teeb kavandatud algatuste kohta otsuse, kas olenevalt olukorrast esitada ettepanek või algatustest loobuda.

47 Ent käesoleva kohtuotsuse punktis 37 esitatud kaalutlustest ja komisjoni selgitustest Euroopa Kohtu istungil nähtub, et mõjuhindamise aruanne ja mõjuhindamiskomitee arvamus keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta avalikustati pärast seda, kui komisjon oli otsustanud selles valdkonnas seadusandlikku ettepanekut mitte esitada ja võtta vastu teatise. Mis puutub keskkonnakontrolli ja -järelevalvet käsitlevate mõjuhindamise dokumentide edastamisse ClientEarthile, siis nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 38, et see toimus pärast seda, kui komisjon oli vastu võtnud teatise keskkonnanõuete täitmise ja keskkonnaalase juhtimise kohta ning otsuse luua uus eksperdirühm selles valdkonnas. Seega ilmneb, et nende mitmesuguste dokumentide avalikustamine toimus alles pärast seda, kui komisjon oli teinud otsuse kavandatavate algatuste kohta. Neil asjaoludel ei ilmne, et avalikustamine oleks võimaldanud täiel määral saavutada eesmärke, mida ClientEarth soovis dokumenditaotluste esitamisega saavutada.

48 Kolmandaks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et hagejal võib teatud juhtudel säilida põhjendatud huvi nõuda vaidlustatud otsuse tühistamist ja olenevalt olukorrast selle Üldkohtu otsuse tühistamist, millega jäetakse rahuldamata nimetatud otsuse peale esitatud hagi, selleks et akti andja teeks tulevikus asjakohased muudatused ja seega saaks vältida vaidlustatud akti väidetava õigusvastasuse kordumise riski (vt selle kohta 28. mai 2013. aasta kohtuotsus Abdulrahim *vs.* nõukogu ja komisjon, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika). Põhjendatud huvi säilib eeldusel, et õigusvastasus võib korduda tulevikus, sõltumata käesoleva juhtumi eriomastest asjaoludest (vt selle kohta 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus Wunenburger *vs.* komisjon, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 52).

49 Käesolevas asjas heidab ClientEarth Üldkohtule ette seisukohta, et komisjonil oli õigus keelduda vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest, tuginedes üldisele eeldusele, mille kohaselt mõjuhindamise ettevalmistamisel koostatud dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt kahjustab

oluliselt tema poliitilise ettepaneku väljatöötamise otsustamisprotsessi määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu tähenduses. Selle eelduse kohaldamine ongi ClientEarthi väitel sisuliselt õigusvastane.

50 Nagu kinnitab ClientEarth, võib see õigusvastasus tulevikus korduda, sõltumata käesoleva juhtumi eriomastest asjaoludest.

51 Sellega seoses tuleb tõepoolest osundada väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt on liidu institutsioon juhul, kui ta otsustab mõne määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandi alusel keelduda andmast võimalust tutvuda dokumendiga, mille väljastamise taotlus on talle esitatud, põhimõtteliselt kohustatud selgitama küsimust, kuidas dokumendiga tutvumine võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada selle erandiga kaitstud huve. Lisaks peab kahjustamise ohtu olema võimalik mõistlikult ette näha ja see ei tohi olla ainult oletuslik (vt selle kohta 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika). Teatavatel juhtudel on Euroopa Kohus möönnud, et institutsioon võib sellega seoses siiski tugineda teatud liiki dokumentidele kohaldatavatele üldistele eeldustele, kuna sama laadi dokumentide avalikustamise taotluste suhtes saab kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi (16. juuli 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Selliste eelduste mõte seisneb niisiis selles, et liidu institutsioon võib asuda seisukohale, et teatava kategooria dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt kahjustab selle erandiga kaitstud huve, millele osutades ta tugineb üldistele eeldustele, ilma et ta oleks kohustatud iga taotletud dokumenti konkreetselt ja individuaalselt hindama (vt selle kohta 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 73, ning 11. mai 2017. aasta kohtuotsus Rootsi *vs.* komisjon, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 Üldist eeldust, mida Üldkohus käesolevas kohtuasjas tunnustas, võib komisjon järelikult edaspidi uuesti rakendada, kui esitatakse uusi taotlusi tutvumaks pooleliolevate mõjuhindamiste ettevalmistamise käigus koostatud dokumentidega, asjaolu, millele see institutsioon ei ole pealegi vastu vaielnud.

54 Lisaks kõigele ohustab kõnealuse eelduse selline rakendamine edaspidi just nimelt ClientEarthi. Vaidlustatud kohtuotsuse punktist 1 nähtub, et ClientEarth on keskkonnakaitsega tegelev mittetulundusühing. Sellega seoses väidab ClientEarth sisuliselt – ilma et komisjon sellele vastu vaidleks –, et tema ülesanne on tegutseda liidu seadusandliku menetluse suurema läbipaistvuse ja õiguspärasuse edendamiseks ja seega on tõenäoline, et ta esitab tulevikus uusi taotlusi vaidlusaluste dokumentidega analoogsete dokumentidega tutvumiseks ning et komisjon lükkab taotluse sellesama üldise eelduse alusel jälle tagasi. Siis peaks ClientEarth sellesama eelduse põhjendatuse vaidlustamiseks esitama uue tühistamishagi.

55 Seega on käesolevas kohtuasjas arutusel oleva üldise eelduse õiguspärasuse küsimus ClientEarthi seisukohast oluline, pidades silmas edaspidi selliste dokumentidega tutvumiseks esitatavaid taotlusi (vt analoogia alusel 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus Wunenburger *vs.* komisjon, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 59).

56 Neil asjaoludel tuleb järeldada, et ClientEarthil on säilinud põhjendatud huvi. Sellise huvi tunnustamine on hea õigusemõistmise huvides, arvestades väidetava õigusvastasuse kordumise ohtu ja eespool kirjeldatud erilisi asjaolusid.

57 Järelikult on käesoleva hagi kohta vaja teha otsus.

Esimene väide

58 Apellatsioonkaebuse esimeses väites leitakse, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, kuna ta tunnustas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55–127 üldist eeldust, mille kohaselt selliste mõjuhindamiste ettevalmistamise käigus koostatud dokumentide nagu vaidlusalused dokumendid avalikustamine põhimõtteliselt kahjustab oluliselt komisjoni käimasolevat otsustamisprotsessi määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu tähenduses, kuni institutsioon ei ole teinud otsust võimaliku ettepaneku kohta. Väide jaguneb viieks osaks, millest esimesed neli osa on esitatud esimese võimalusena ning viies osa on esitatud täiendava võimalusena. Kõigepealt tuleb analüüsida esimest kuni neljandat osa.

Poolte argumendid

59 Esimese väite esimeses osas leiab ClientEarth, keda toetavad Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik, et üldise eelduse tunnustamisega on Üldkohus Euroopa Kohtu praktikat vääralt kohaldanud.

60 Kuigi Euroopa Kohus on juba tunnustanud üldisi konfidentsiaalsuse eeldusi eri liiki dokumentide puhul, nähtub nimelt sellest kohtupraktikast ühelt poolt, et neid eeldusi tuleb tõlgendada ja kohaldada kitsalt. Teisalt esines kohtuasjades, milles Euroopa Kohus neid eeldusi tunnustas, erinevaid asjaolusid, millest ühtki käesolevas kohtuasjas ei esine.

61 Eelkõige käsitleti kõigis neis kohtuasjades dokumendikogumit, mis on selgelt piiritletud sellega, et need kõik kuuluvad poolelioleva kohtu- või haldusmenetluse toimikusse, ent käesoleval juhul see nii ei ole.

62 Peale selle kehtis suuremas osas neist kohtuasjadest vaidlusaluste dokumentide suhtes eriregulatsioon, mis nii või teisiti nendega tutvumist piiras. Käesolevas asjas kehtis vaidlusaluste keskkonnateavet sisaldavate dokumentide suhtes tõepoolest eriregulatsioon, nimelt keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, mis kirjutati alla Århusis 25. juunil 1998 (Århusi konventsioon) ning kiideti Euroopa Ühenduse nimel heaks nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ (ELT 2005, L 124, lk 1), samuti määrus nr 1367/2006. Seevastu see regulatsioon hoopis laiendas õigust selle teabega tutvuda.

63 Komisjon vaidleb neile argumentidele vastu, kuna tema sõnul tuletab ClientEarth Euroopa Kohtu praktikast reegleid, mida seal ei kajastata. Tegelikult nähtub sellest kohtupraktikast, et üldise konfidentsiaalsuse eelduse tuvastamiseks on esiteks vaja, et taotletavad dokumendid kuuluksid samasse dokumendikategooriasse või oleksid sama liiki, ning teiseks peab esinema oht, et dokumentidega tutvumine kahjustab nende menetluste eesmärke ja nõuetekohast kulgemist, millega dokumendid on seotud.

64 Esimese väite teises osas osutab ClientEarth, keda toetavad Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, kuna ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55–99, et üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamine mõjuhindamise käigus koostatud dokumentide suhtes on põhjendatav ELL artikli 17 lõigetega 1–3. Esiteks ajas Üldkohus omavahel segamini konfidentsiaalsuse ja sõltumatuse. Komisjoni sõltumatust võiks nimelt kahjustada läbipaistvuse puudumine, mitte läbipaistvus. Läbipaistvus seevastu hoopis tugevdab sõltumatust, võimaldades komisjonil võimalikule välisele survele paremini vastu seista. Teiseks ei saa ELL artikkel 17 olla üldine alus, mis lubab komisjonil selliste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keelduda, vastasel korral oleks rikutud institutsioonide dokumentidega tutvumise erandite kitsa tõlgendamise põhimõtet.

65 Komisjon väidab seevastu, et Üldkohus on tema otsustamisprotsessi reguleerivaid norme õigesti analüüsinud, eriti mis puudutab ELL artikli 17 lõikeid 1–3, kus on sätestatud, et komisjon on poliitiliste ettepanekute ettevalmistamisel ja väljatöötamisel täiesti sõltumatu ja tegutseb üldistes huvides. Erinevalt sellest, mida väidab ClientEarth, ei näe need normid ette, et komisjon peaks selle

käigus pidevalt arvukaid dialooge huvitatud isikutega. Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 79–84 ja 96 õigesti tunnistas, oleks komisjonil praktiliselt võimatu kasutada oma iseseisvat otsustusruumi ja teostada sõltumatult oma algatuspädevust, kui ta oleks pidevalt selliste dialoogidega hõivatud. Algatuspädevuse olemust ei saa alal hoida, kui huvitatud isikud püüavad väljaspool institutsiooni korraldatud avalikke konsultatsioone kohustada teda algatust vastu võtma, seda muutma või sellest loobuma. Ka peaks üldsuse huvi tema otsustamisprotsessi mõistmise vastu saama rahuldatud ettepaneku esitamise ajal või kavandatud algatusest loobumisel, kuna mõlemal juhul tehakse kõigi vaidlusaluste dokumentide või nende osa lõppversioon kättesaadavaks kooskõlas mõjuhindamise suunistega, mille komisjon on vastu võtnud 15. jaanuaril 2009 (edaspidi „2009. aasta suunised“).

66 Esimese väite kolmandas osas on ClientEarth, keda toetab Rootsi Kuningriik, seisukohal, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, kuna ta tunnustas vaidlusaluste dokumentide puhul üldist konfidentsiaalsuse eeldust, kontrollimata eelkõige vaidlustatud kohtuotsuse punktis 96, kas on oht, et seda tüüpi dokumentide avalikustamine võib spetsiifiliselt, konkreetselt ja tegelikult kahjustada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõiguga kaitstud huvi. Sellise eelduse tunnustamisel peab nimelt kahjustamise oht olema eelnevalt tõendatud.

67 Komisjon seevastu väidab, et Üldkohus on kõnealuses punktis 96 selgitanud, milline oli objektiivne, tegelik ja konkreetne oht, mida kujutaks avalikustamine tema otsustamisprotsessidele. Pealegi on ClientEarth ise tõendanud, et väline surve, mida komisjonil tuleks taluda sellise avalikustamise korral, on tegelik, kuna ta avaldas, et tema dokumenditaotluse eesmärk oli saada neis protsessides osaleda.

68 Esimese väite neljandas osas osutab ClientEarth, keda toetavad Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, kuna ta ei võtnud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 100–106 arvesse asjaolu, et vaidlusalused dokumendid on osa seadusandlikust menetlusest ja on lahutamatult seotud seadusandliku algatuse esitamise või esitamata jätmise otsusega.

69 Nimelt esiteks osaleb komisjon mõjuhindamise dokumentide väljatöötamisel seadusandlikus menetluses ja need dokumendid on võimalike seadusandlike aktide aluseks. Nimetatud dokumente tuleb pidada „seadusandlikeks“ määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 tähenduses, mistõttu nende puhul tuleb tagada suurem läbipaistvus. Teiseks ei ole Euroopa Kohtu praktika kohaselt üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamine seda laadi dokumentide puhul põhjendatud.

70 Komisjon vastab esiteks, et seadusandlik menetlus algab alles seadusandliku ettepaneku esitamisega. Ent üldine eeldus, mida Üldkohus tunnustas, on kohaldatav vaid seni, kuni komisjon võtab vastu otsuse ettepaneku võimaliku esitamise kohta, või seni, kuni ei ole veel koostatud ühtki seadusandlikku dokumenti. Komisjon lisab, et kodanikel on võimalik tutvuda liidu seadusandliku tegevuse alustega niipea, kui seadusandlik menetlus seadusandliku ettepaneku esitamisega algab, kuna sel hetkel vaidlusalused dokumendid avaldatakse.

71 Teiseks, nagu nentis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105, isegi kui eeldada, et vaidlusaluseid dokumente tuleb pidada „seadusandlikeks“ määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 tähenduses, kohaldatakse seda sätet igal juhul nii, et see ei piira sama määruse artiklite 4 ja 9 kohaldamist ning seega neid dokumente hõlmava üldise eelduse tunnustamise võimalust.

72 Kolmandaks ei välista Euroopa Kohtu praktika sellise eelduse tunnustamist seadusandlikus kontekstis.

Euroopa Kohtu hinnang

– *Sissejuhatavad kaalutlused*

73 Tuleb osundada, et määrus nr 1049/2001 kajastab oma põhjenduse 1 kohaselt ELL artikli 1 teises lõigus väljendatud tahet tähistada uut etappi Euroopa rahvaste üha tihedama liidu loomises, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 34).

74 See liidu põhieesmärk kajastub esiteks ka ELTL artikli 15 lõikes 1, mille kohaselt teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult, kusjuures seda avatuse põhimõtet kinnitavad ka ELL artikli 10 lõige 3 ja ELTL artikli 298 lõige 1, ning teiseks Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 42, kus on sätestatud õigus tutvuda dokumentidega (vt selle kohta 18. juuli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 52).

75 Määruse nr 1049/2001 põhjendusest 2 nähtub, et läbipaistvus võimaldab tagada liidu institutsioonidele suurema legitiimsuse ning tulemuslikkuse ja suurema vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Võimaldades mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, aitab see suurendada kodanike usaldust (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punktid 45 ja 59).

76 Selle tagamiseks on määruse artiklis 1 sätestatud, et määruse eesmärk on anda üldsusele võimalikult laiaulatuslik õigus tutvuda liidu institutsioonide dokumentidega (vt selle kohta 13. juuli 2017. aasta kohtuotsus Saint-Gobain Glass Deutschland *vs.* komisjon, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

77 Nimetatud määruse artiklist 4, mis näeb selles suhtes ette erandlikud alused, ilmneb ühtlasi, et õigusel dokumentidega tutvuda on siiski teatavad avalikest või erahuvidest lähtuvad piirid (16. juuli 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 57). Erandite hulgas on sama määruse artikli 4 lõike 3 esimene lõik, mis näeb nimelt ette, et sellise dokumendiga ei võimaldata tutvuda, mille liidu institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui dokumendi avalikustamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avalikustamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

78 Kuna need erandid kalduvad kõrvale põhimõttest tagada üldsusele võimalikult laiaulatuslik juurdepääs dokumentidele, tuleb neid tõlgendada ja kohaldada kitsalt (13. juuli 2017. aasta kohtuotsus Saint-Gobain Glass Deutschland *vs.* komisjon, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

79 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 51, võib asjaomane liidu institutsioon juhul, kui ta otsustab keelduda andmast võimalust tutvuda dokumendiga, mille väljastamise taotlus on talle esitatud, teatavatel juhtudel tugineda teatud liiki dokumentidele kohaldatavatele üldistele eeldustele.

80 Nii tuleneb punktis 51 viidatud kohtupraktikast, et üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamine uue dokumendikategooria puhul eeldab siiski, et eelnevalt on tõendatud, et sellesse kategooriasse kuuluvate dokumentide avalikustamine võib tegelikult kahjustada kõnealuse erandiga kaitstud huve nii, et seda saab mõistlikult ette näha. Üldised eeldused teevad ühtlasi erandi asjaomase liidu institutsiooni kohustusest konkreetselt ja individuaalselt analüüsida iga dokumenti, millega tutvumise taotlus on esitatud, ning üldisemalt põhimõttest, et üldsusel on võimalikult laiaulatuslik õigus tutvuda liidu institutsioonide valduses olevate dokumentidega, mistõttu tuleb neid tõlgendada ja kohaldada kitsalt (vt selle kohta 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 81).

81 Tänaseks on Euroopa Kohus tunnustanud üldisi konfidentsiaalsuse eeldusi viie dokumendikategooria puhul, nimelt riigiabi järelevalvemenetluse haldustoimiku dokumendid, kohtumenetluse käigus liidu kohtutele esitatud menetlusdokumendid, kuni menetlus on pooleli, komisjoni ja teatajate või kolmandate isikute vahel ettevõtjate koondumise kontrolli menetluses vahetatud dokumendid, liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse kohtueelse etapi dokumendid, kaasa arvatud komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel EU Pilot- menetluses vahetatud dokumendid, ning ELTL artikli 101 kohaldamise menetlusega seotud dokumendid (vt selle kohta 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika; seoses liidu kohtutele esitatud menetlusdokumentidega vt selle kohta 18. juuli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika; seoses EU Pilot-menetluses vahetatud dokumentidega vt 11. mai 2017. aasta kohtuotsus Rootsi *vs.* komisjon, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 51). Kõigil neil juhtudel puudutas tutvumise võimaldamisest keeldumine dokumendikogumit, mis oli selgelt piiritletud sellega, et kõik need dokumendid üheskoos kuulusid poolelioleva haldus- või kohtumenetluse toimikusse (16. juuli 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 78; vt ka 11. mai 2017. aasta kohtuotsus Rootsi *vs.* komisjon, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Esimese väite esimest kuni neljandat osa ühiselt võetuna tuleb analüüsida neid sissejuhatavaid kaalutlusi arvestades.

83 Selleks tuleb kindlaks teha, kas Üldkohus võis õigusnormi rikkumata vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68–111 asuda sisuliselt seisukohale, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu kohaldamisel oli komisjonil õigus eeldada, et kuni ta ei ole teinud otsust võimaliku ettepaneku kohta, kahjustab mõjuhindamise käigus koostatud dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt oluliselt tema käimasolevat otsustamisprotsessi ettepaneku väljatöötamisel ja seda olenemata esiteks sellest, kas tegemist on seadusandliku või mõne muu kavandatava ettepanekuga, ja teiseks tõsiasjast, et asjaomased dokumendid sisaldavad keskkonnateavet määruse nr 1367/2006 artikli 2 lõike 1 punkti d tähenduses.

– *Vaidlusaluste dokumentide väljatöötamise taust ja sisu*

84 Esiteks on oluline märkida, et määruse nr 1049/2001 põhjendus 6 osutab, et tuleb tagada ulatuslikum õigus dokumentidega tutvuda juhtudel, kui liidu institutsioonid toimivad seadusandjana. Nimelt kodanike võimalus kontrollida kogu teavet, mis võeti liidu õigusloometoimingute aluseks, ja võimalus sellega tutvuda on tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt kasutada oma demokraatlikke õigusi, mida on tunnustatud eelkõige ELL artikli 10 lõikes 3 (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46, ning 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 33). Nagu ClientEarth sisuliselt rõhutab, eeldab nende õiguste teostamine mitte ainult seda, et kodanikel on asjaomane teave, mõistmaks õigusloomeprotsessis liidu institutsioonide tehtud valikuid, vaid ka seda, et nad saaksid teabega tutvuda õigel ajal, siis kui nad saavad nende valikute kohta veel oma arvamust avaldada.

85 Nagu rõhutas kohtujurist oma ettepaneku punktides 64 ja 65, nähtub ühtlasi määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõikest 2, millega rakendatakse määruse põhjendusest 6 tulenevat põhimõtet, et kui nimetatud määruse artiklites 4 ja 9 ei ole sätestatud teisiti, tuleb käsitada „seadusandlike dokumentidena“ ja seega teha vahetult kättesaadavaks mitte ainult liidu seadusandja poolt vastu võetud aktid, vaid ka üldisemalt sellised dokumendid, mis on koostatud või saadud liikmesriikides või liikmesriikide jaoks siduvate õigusaktide vastuvõtmismenetluse käigus.

86 Selles osas vastab tõele, nagu tõi esile Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 103, et kui komisjon valmistab ette selliseid mõjuhindamise dokumente nagu vaidlusalused dokumendid, siis ta ise seadusandjana ei tegutse. Lisaks toimub mõjuhindamise menetlus enne seadusandlikku menetlust selle kitsamas tähenduses, mis tõepoolest algab ametlikult alles komisjoni seadusandliku ettepaneku esitamisega.

87 Samas on oluline märkida, et vastavalt ELL artikli 17 lõikele 2 võib liidu seadusandlikke akte vastu võtta ainult komisjoni ettepaneku põhjal, välja arvatud juhul, kui aluslepingutes on ette nähtud teisiti. Sellele institutsioonile nimetatud sättega antud algatuspädevus hõlmab ühelt poolt õigust otsustada, kas ettepanekut esitada või mitte, välja arvatud juhul, kui institutsioon on kohustatud ettepaneku esitama. Komisjoni otsus loobuda kavandatud seadusandlikust algatusest mõjuhindamise tulemusena lõpetab konkreetselt kavandatava seadusandliku toimingu, mida võib uuesti alustada üksnes juhul, kui institutsioon selle otsuse uuesti läbi vaatab. Teisalt hõlmab komisjoni algatuspädevus õigust määrata kindlaks võimaliku ettepaneku ese, eesmärk ja sisu, pidades silmas, et vastavalt ELTL artikli 293 lõikele 1 saab nõukogu, kui ta teeb aluslepingute kohaselt otsuse komisjoni ettepaneku põhjal, seda ettepanekut muuta vaid ühehäälselt, välja arvatud selles lõikes osutatud juhtudel (vt selle kohta 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsus nõukogu *vs*. komisjon, C-409/13, EU:C:2015:217, punktid 70 ja 72).

88 Arvestades seda pädevust, on komisjonil seadusandlikus menetluses oluline roll.

89 Ent käesoleval juhul, nagu nähtub vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 9 ja 33, on vaidlusalused dokumendid seotud mõjuhindamistega, mis on läbi viidud komisjoni seadusandlike algatuste vastuvõtmise eesmärgil.

90 Nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 86–88 sellega seoses märkis, on nimetatud institutsiooni läbiviidav mõjuhindamine 2009. aasta suuniste kohaselt võtmeelement tagamaks, et institutsiooni algatused ja liidu õigusaktid töötataks välja läbipaistva, täieliku ja tasakaalustatud teabe põhjal. Selle teabe alusel saab komisjon hinnata algatuste otstarbekust, vajalikkust, laadi ja sisu. Täpsemalt sisaldavad mõjuhindamise aruanded erinevate kavandatavate poliitikavalikute kirjeldust, nende mõju, eeliste ja puuduste analüüsi ning valikute omavahelist võrdlust. Kuigi suunistes on märgitud, et mõjuhindamised ei asenda otsuse vastuvõtmist komisjoni poolt, nähtub nimetatud kohtuotsuse punktist 9, et see institutsioon täpsustas vaidlusalustes otsustes, et seadusandlike algatustega tehtud poliitilised valikud on põhjendatud lähtuvalt mõjuhindamiste sisust.

91 Siit järeldub, nagu ka sisuliselt väidavad ClientEarth ja Soome Vabariik, et mõjuhindamise aruanded ja sellele lisatud mõjuhindamiskomitee arvamus sisaldavad sellises kontekstis teavet, mis on liidu seadusandliku menetluse oluline tegur, olles osa liidu õigusloometoimingute alustest.

92 Kuigi see, kas komisjon esitab seadusandliku ettepaneku, on mõjuhindamise etapil alles ebaselge, suurendab nende dokumentide avalikustamine õigusloomeprotsessi läbipaistvust ja avatust tervikuna, eriti selle protsessi ettevalmistavas järgus, ja tugevdab sel teel liidu demokraatlikkust, võimaldades liidu kodanikel teavet kontrollida ja proovida seda protsessi mõjutada. Nimelt nagu ClientEarth sisuliselt väidab, võimaldab avalikustamine ajal, mil käib komisjoni otsustamisprotsess, esiteks kodanikel mõista institutsiooni kavandatavaid variante ja tehtud valikuid ning saada sel teel teada, millised kaalutlused on liidu õigusloometoimingu aluseks. Teiseks annab selline avalikustamine kodanikele võimaluse esitada õigel ajal oma seisukohad valikute kohta enne, kui need on lõplikult otsustatud, mis puudutab nii komisjoni otsust esitada seadusandlik ettepanek kui ka ettepaneku sisu, millest sõltub liidu õigusloometoiming.

93 Siit järeldub, nagu tõi esile kohtujurist oma ettepaneku punktides 67 ja 68, et arvestades selliste dokumentide eesmärki, kuuluvad need määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõikes 2 nimetatud dokumentide hulka.

94 Lisaks ei saa seda, et kodanike jaoks on oluline, et nad saavad tutvuda mõjuhindamise käigus koostatud dokumentidega, isegi kui komisjoni otsustamisprotsess on alles pooleli, seada kahtluse alla asjaolu, mida institutsioon rõhutab, et käesoleval juhul oli ClientEarthil võimalus osaleda institutsiooni poolt käesolevas asjas mõjuhindamise menetluste käigus korraldatud avalikel aruteludel ja et teatud hulk hindamisega seotud dokumente oli juba vaidlusaluste otsuste vastuvõtmise ajal üldsusele kättesaadav. Kuigi selliste arutelude eesmärk on samuti tagada, et komisjoni otsustamisprotsess oleks läbipaistev ja kodanikud saaksid protsessis osaleda, ei asenda need arutelud kodanike võimalust saada oma taotluse alusel tutvuda mõjuhindamise aruannete ja mõjuhindamiskomitee arvamustega. Nimelt ilmneb 2009. aasta suunistest, et komisjoni korraldatavad arutelud ei ole tingimata kõigile üldsuse esindajatele avatud. Peale selle ei ole käesolevas asjas tõendatud, et arutelude raames edastatav ja üldsusele juba kättesaadavaks tehtud dokumentides sisalduv teave vastas sisuliselt vaidlusalustes dokumentides leiduvale teabele.

95 Eeltoodust järeldub, et põhjused, mis on aluseks määruse nr 1049/2001 põhjenduses 6 esitatud põhimõttele, mida rakendatakse selle määruse artikli 12 lõikega 2 ja mille kohaselt õigus dokumentidega tutvuda on laiaulatuslikum juhtudel, kui liidu institutsioonid toimivad seadusandjana, ning millele on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 84, omavad tähtsust ka selliste mõjuhindamise menetluse käigus koostatud dokumentide puhul nagu vaidlusalused dokumendid, mis on välja töötatud komisjoni võimalike seadusandlike algatuste vastuvõtmise eesmärgil. Nagu väidab ClientEarth, peab ka nende dokumentidega saama laiaulatuslikumalt tutvuda.

96 Teiseks on veel oluline rõhutada, et vaidlusalused dokumendid sisaldavad keskkonnateavet määruse nr 1367/2006 tähenduses.

97 Vastavalt selle määruse artikli 2 lõike 1 punkti d alapunktile v on keskkonnainfo muu hulgas kirjalikus, visuaalses, suulises, elektroonilises või muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb tasuvust ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse selliste meetmete raames nagu poliitika, õigusaktid, kavad, programmid ja keskkonnaalased kokkulepped. Sellega seoses nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 90, et mõjuhindamise aruanded sisaldavad eelkõige erinevate komisjoni kavandatavate poliitikavalikute mõju, eeliste ja puuduste analüüsi, pidades silmas seadusandliku või mõne muu algatuse võimalikku vastuvõtmist. Teiseks on käesolevas asjas tõendatud, et vaidlusalused dokumendid on seotud keskkonnavaldkonnas kavandatavate seadusandlike algatustega.

98 Määruse nr 1367/2006 eesmärk vastavalt artiklile 1 on tagada keskkonnainfo võimalikult laiaulatuslik kättesaadavaks tegemine ja süsteemne levitamine (13. juuli 2017. aasta kohtuotsus Saint-Gobain Glass Deutschland *vs.* komisjon, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika). Määruse põhjendusest 2 tuleneb sisuliselt, et selle teabega tutvumise võimaldamise eesmärk on nimelt soodustada üldsuse tõhusamat osalemist otsustamisprotsessis, aidates sellega tõsta pädevate asutuste otsustamisprotsessi vastutustundlikkust, et suurendada üldsuse teadlikkust ja toetust vastuvõetud otsustele (23. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punkt 80).

99 Kuigi määruse nr 1367/2006 artikli 3 kohaselt kohaldatakse määrust nr 1049/2001 kõigi keskkonnateabe taotluste suhtes, lisab esimesena nimetatud määruse artikkel 6 niisuguste taotluste kohta erinorme, mis osaliselt hõlbustavad ja osaliselt piiravad selle teabega tutvumist (13. juuli 2017. aasta kohtuotsus Saint-Gobain Glass Deutschland *vs.* komisjon, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

100 Täpsemalt nähtub määruse nr 1367/2006 artikli 6 lõike 1 teisest lausest koosmõjus määruse põhjendusega 15, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus sätestatud keeldumise alust tuleb keskkonnateabe puhul tõlgendada kitsendavalt, võttes arvesse, kas taotletava teabe avalikustamine teeniks üldsuse huvi, tagades seega selle teabe osas suurema läbipaistvuse.

101 Käesoleva kohtuotsuse punktides 84–100 esitatud kaalutlustest ilmneb, et käesolevas asjas on tegemist dokumentidega, mis kuuluvad seadusandlikku menetlusse ja lisaks sellele sisaldavad keskkonnateavet, ning et sellest tulenevalt peab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimest lõiku tõlgendama ja kohaldama mõnevõrra kitsamalt.

– *Vaidlustatud kohtuotsusega tunnustatud üldine eeldus*

102 Üldkohus on üldist konfidentsiaalsuse eeldust, mis puudutab mõjuhindamise käigus koostatud dokumente seni, kuni komisjon ei ole teinud otsust võimaliku ettepaneku kohta, põhjendanud – nagu on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 26 – vaidlustatud kohtuotsuse punktides 94–96 üldiste kaalutlustega, mis sisuliselt tulenevad esiteks nõudest kaitsta komisjoni mõtlemisruumi ja tema võimet teostada algatuspädevust täiesti sõltumatult ja üksnes üldistes huvides kooskõlas ELL artikli 17 lõigetega 1–3 ning teiseks ohust, et poolelioleva otsustamisprotsessiga seotud mõjuhindamise käigus koostatud dokumentide avalikustamine toob kaasa välise mõju ja surve, mis võib kahjustada institutsiooni otsustamisprotsessi käiku.

103 Kuna aga komisjon peab ELL artikli 17 lõigete 1–3 kohaselt tegutsema mõjuhindamise läbiviimisel täiesti sõltumatult ja üksnes üldistes huvides, siis tuleb kõigepealt toonitada, et mõjuhindamise menetlus ei ole iseenesest sellist laadi ja tal ei ole omadusi, millega menetluse täieliku läbipaistvuse tagamine läheks põhimõtteliselt vastuollu. Vastupidi, nagu täpsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 93, kulgeb see menetlus komisjoni otsustamisprotsessi läbipaistvuse ja avatuse eesmärki silmas pidades. Käesoleva kohtuotsuse punktidest 84–101 selgub, et see peab nii kulgema seda enam, kui menetlus, nagu käesoleval juhul, on osa seadusandlikust menetlusest keskkonna valdkonnas.

104 Lisaks, nagu ClientEarth sisuliselt väidab, tagab läbipaistvus komisjoni otsustamisprotsessi legitiimsust suurendades tema tegevuse usaldusväärsuse huvitatud isikute ja organisatsioonide silmis ning aitab seega just nimelt kindlustada, et institutsioon tegutseks täiesti sõltumatult ja üksnes üldistes huvides. Pigem võib avaliku teabe ja arutelude puudumine tekitada kahtlusi, kas institutsioon täidab oma ülesandeid täiesti sõltumatult ja üksnes üldistes huvides (vt selle kohta 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 59).

105 Teiseks, nagu kinnitavad ClientEarth ja tema toetuseks menetlusse astunud liikmesriigid, ei võimalda ükski põhjendus, millest Üldkohus on lähtunud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 94–96, määratleda komisjoni käimasoleva otsustamisprotsessi olulise kahjustamise ohtu määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu tähenduses. Kuna Üldkohus tunnustas sellistele põhjendustele tuginedes mõjuhindamise käigus koostatud dokumentide osas üldist konfidentsiaalsuse eeldust, mis kehtib seni, kuni komisjon ei ole teinud otsust võimaliku ettepaneku kohta, siis on ta eiranud osutatud sätet ning selle kitsa tõlgendamise ja kohaldamise põhimõtet, mis – nagu on selgitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 101 – omab erilist tähtsust dokumentide puhul, mis on koostatud seadusandliku menetluse käigus ja sisaldavad keskkonnateavet.

106 Selles osas ei saa kahtlemata välistada, nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 96, et kui mõjuhindamise aruanded ja neid puudutavad mõjuhindamiskomitee arvamused avalikustatakse enne, kui komisjon on teinud otsuse võimaliku ettepaneku kohta, püüavad kolmandad isikud avaldada mõju või isegi survet poliitilistele valikutele, mis institutsioonil tuleb teha, või et huvitatud isikud, kes on esitanud seisukohti institutsiooni poolt mõjuhindamise menetluse käigus korraldatud avalikul arutelul, esitavad uusi seisukohti või uut kriitikat institutsiooni kavandatavate valikute või hüpoteeside kohta.

107 Kuna komisjon on sisuliselt väitnud, et sellise avalikustamise korral kaasatakse ta pidevatesse arvukatesse dialoogidesse huvitatud isikutega, mistõttu tal oleks praktiliselt võimatu kasutada oma iseseisvat mõtlemisruumi ja võtta sõltumatult vastu otsus ettepanekute võimaliku esitamise kohta, siis

tuleb esiteks toonitada, et liidu õigus põhimõtteliselt ei kohusta institutsiooni pidama selliseid dialooge üksikjuhtudel, mida viimane Euroopa Kohtu istungil ka ise sõnaselgelt tunnistas. Kuigi ELL artikli 11 lõige 2 näeb selles osas ette, et liidu institutsioonid peavad esindusühenduste ja kodanikuühiskonnaga avatud, läbipaistvat ja korrapärast dialoogi, ei tähenda see säte siiski, et komisjon oleks kohustatud sisuliselt ja igal üksikul juhul vastama võimalikele märkustele, mis on saadud pärast dokumendi avalikustamist määruse nr 1049/2001 alusel.

108 Teiseks ei ole Üldkohus igatahes kindlaks teinud, et väline mõju või surve, mida komisjonil tuleks olenevalt olukorrast poolelioleva otsustamisprotsessiga seotud mõjuhindamise käigus koostatud dokumentide avalikustamise korral taluda, oleks nii suur, et see võib üldiselt ja olenemata kõnealust mõjuhindamist ja otsustamisprotsessi ümbritsevast eriomasest taustast ning iga taotletava dokumendi sisust kahjustada institutsiooni suutlikkust tegutseda täiesti sõltumatult ja üksnes üldistes huvides või siis oluliselt häirida, pikendada või ajada keeruliseks nimetatud institutsiooni siseste arutelude nõuetekohast kulgu ja otsustamisprotsessi. Nagu ClientEarth sisuliselt väidab, ei saa sellist ohtu määratleda üldiste kaalutlustega, mille Üldkohus selle kohta esitas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 94–96. Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 92 ja 98, siis on see, et üldsus või huvitatud isikud avaldavad oma arvamust komisjoni algatuste ja eriti keskkonna valdkonnas seadusandlike algatuste raames tehtud valikute ja kavandatavate poliitikavariantide kohta enne, kui komisjon on teinud kavandatava algatuse kohta otsuse, liidu kodanike demokraatlike õiguste kasutamise lahutamatu osa.

109 Siit järeldub, et kuigi komisjonil peab olema mõtlemisruum, et ta saaks otsustada, milliseid poliitilisi valikuid teha ja milliseid võimalikke ettepanekuid esitada, on Üldkohus ekslikult asunud sisuliselt seisukohale, et komisjoni algatuspädevuse kaitseks ja säilitamaks institutsiooni võimet teostada seda pädevust täiesti sõltumatult ja üksnes üldistes huvides on põhimõtteliselt nõutav, et mõjuhindamise käigus koostatud dokumendid võiksid üldjuhul jääda konfidentsiaalseks seni, kuni institutsioon on teinud vastava otsuse.

110 Kuna komisjon on Euroopa Kohtus peetud istungil tuginenud asjaolule, et vaidlusalused dokumendid on kõigest asutusesisesed viimistlemata kavandid, tuleb veel rõhutada, nagu märkis institutsioon ise oma vastuses apellatsioonkaebusele, et vaidlusaluse üldise eelduse tunnustamisel ei ole Üldkohus konkreetselt tuginenud ei sellele asjaolule ega vajadusele kaitsta nende dokumentide väljatöötamisega seotud protsessi. Vaidlustatud kohtuotsuse punktidest 94–97 nähtub nimelt, et Üldkohus lähtus selles osas üldisemalt ohust, et mõjuhindamise aruannete – kas kavandi seisus või mitte – ja mõjuhindamiskomitee arvamuste avalikustamine kahjustab oluliselt komisjoni käimasolevat otsustamisprotsessi, mis on seotud tema ettepanekute väljatöötamise ja vastuvõtmisega.

111 Igal juhul on oluline täpsustada, et esiteks on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus viidatud tutvumisele sisekasutuseks mõeldud dokumentidega, mis käsitlevad küsimust, milles asjaomane liidu institutsioon ei ole veel otsust teinud. See säte aga ei välista – ei sätte sõnastusest ega sellega kaitstavast huvist lähtuvalt – võimalust taotleda tutvumist dokumentidega, mis on esialgsed. Teiseks ei ole tegu sellise omadusega, mis võiks iseenesest tõendada – üldiselt ja olenemata iga taotletava dokumendi individuaalsest ja konkreetsest analüüsist – komisjoni otsustamisprotsessi olulise kahjustamise ohtu. Kahjustamise oht sõltub nimelt sellistest teguritest nagu kõnealuse dokumendi lõpetatuse aste ja see, millises konkreetses seisus on otsustamisprotsess dokumendiga tutvumise võimaldamisest keeldumise hetkel, milline on protsessi ümbritsev spetsiifiline taust ja millised küsimused peavad veel tulema institutsiooni asutusesisestel aruteludel päevakorda.

112 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb järeldada, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta asus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 94–111 seisukohale, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud erandi kohaldamisel oli komisjonil õigus eeldada, et kuni ta ei ole teinud otsust võimaliku ettepaneku kohta, kahjustab mõjuhindamise käigus koostatud dokumentide avalikustamine põhimõtteliselt oluliselt tema käimasolevat otsustamisprotsessi ettepaneku

väljatöötamisel ja seda olenemata esiteks sellest, kas tegemist on seadusandliku või mõne muu kavandatava ettepanekuga, ja teiseks tõsiasjast, et asjaomased dokumendid sisaldavad keskkonnateavet määruse nr 1367/2006 artikli 2 lõike 1 punkti d tähenduses.

113 Seega tuleb järeldada, ilma et oleks vaja analüüsida ClientEarthi ja tema nõuete toetuseks menetlusse astunud liikmesriikide ülejäänud argumente, et esimese väite esimene kuni neljas osa on põhjendatud.

114 Kuna sel alusel tuleb esimese väitega nõustuda, siis tuleb vaidlustatud kohtuotsus tühistada, ilma et oleks vaja analüüsida väite viiendat osa, mis on esitatud teise võimalusena ja mille kohaselt on Üldkohus muutnud ümberlükkamatuks üldise eelduse, mida ta tunnustas, ega teist väidet, mis on samuti esitatud teise võimalusena ja mille kohaselt Üldkohus rikkus õigusnorme, kuna ta ei tunnustanud ülekaalukat üldist huvi, millest tulenevalt vaidlusaluste dokumentide avalikustamine on põhjendatud.

Hagimenetlused Üldkohtus

115 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu alusel võib Euroopa Kohus, kui ta Üldkohtu otsuse tühistab, suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks või teha ise asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab.

116 Käesoleval juhul tuleb Euroopa Kohtul teha ise lõplik otsus asja suhtes, mille menetlusstaadium seda lubab.

117 Nagu on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 21, väitis ClientEarth esimeses kohtuastmes nimelt, et vaidlusaluste otsustega on rikutud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimest lõiku, kuna komisjon leidis ekslikult, et vaidlusaluste dokumentide avalikustamine kahjustaks oluliselt tema käimasolevaid otsustamisprotsesse selle sätte tähenduses.

118 Selles osas nähtub neist otsustest, mille sisu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 13–17, et ohu tuvastamiseks on komisjon tuginenud ühelt poolt üldistele kaalutlustele, mis tulenevad eelkõige asjaolust, et mõjuhindamisi on vaja selle institutsiooni seadusandlikes algatustes tehtud strateegiliste valikute põhjendamiseks, seejärel vajadusest kaitsta tema kaalutlusruumi, sõltumatust, suutlikkust leida kompromisse ja tegutseda üksnes üldistes huvides, samuti kaitsta usalduslikku õhkkonda, mis peab valitsema tema arutelude ajal, ning lõpuks välise surve ohust, mis võib oluliselt kahjustada tema arutelude kulgu.

119 Teisalt on ta samuti tuginenud üksikasjalikumatele kaalutlustele, mis käsitlesid kahte käimasolevat otsustamisprotsessi, viidates eelkõige sellele, et need on varajases ja tundlikus etapis, ning asjaolule, et kõnealuste küsimuste üle on arutletud juba pikka aega ja need on tähtsad küsimused. Keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitleva mõjuhindamise dokumentide osas rõhutas ta samuti sellega seotud probleemistiku tundlikkust ja liikmesriikide seisukohtade võimalikku lahknevust. Keskkonnakontrolli ja -järelevalvet käsitlevate mõjuhindamise dokumentide osas rõhutas ta ühtlasi vajadust hoida arutelu vabana välistest mõjuritest, sest see kahjustaks liikmesriikide üle teostatava kontrolli kvaliteeti.

120 Üldist laadi põhjendused, mis on esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 118, on sisuliselt vastavuses põhjendustega, millest lähtus Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 78–97. Käesoleva kohtuotsuse punktides 84–112 esitatud kaalutlustest selgub aga, et komisjon ei saanud selliste põhjenduste alusel järeldada, et mõjuhindamise käigus koostatud dokumentidega tutvumine põhimõtteliselt kahjustab oluliselt tema käimasolevat otsustamisprotsessi määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu tähenduses, ilma et ta oleks vaidlusaluseid dokumente konkreetselt ja individuaalselt hinnanud.

121 Mis puutub käimasolevate otsustamisprotsessidega seotud konkreetsetesse põhjendustesse, mis on kokkuvõtlikult esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 119, siis nagu väitis ClientEarth esimeses kohtuastmes, ei võimalda ka need määratleda konkreetset ja tegelikku ohtu, mida saab mõistlikult ette näha, et vaidlusaluste dokumentide avalikustamine kahjustab oluliselt neid protsesse.

122 Esiteks asjaolu, et vaidlusaluseid dokumente taotleti otsustamisprotsessi varases staadiumis, isegi kui eeldada, et see on tõendatud, ei ole iseenesest sellise ohu tuvastamiseks piisav (vt analoogia alusel 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus nõukogu *vs.* Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 60).

123 Kuigi komisjon väitis kostja vastuses esimeses kohtuastmes, et ta ei saa olla kohustatud edastama üldsusele mõjuhindamise aruandeid eelkavandi seisus koos võimalike edasiste muudatustega, ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktis 111 esitatud kaalutlustest, et sellega, et dokument on esialgne, ei saa iseenesest seda ohtu tõendada. Komisjon ei ole aga üksikasjalikult selgitanud põhjusi, miks arvestades seda, millises konkreetses seisus olid käesolevas asjas vaidlusalused mõjuhindamise menetlused ja millised konkreetsed küsimused pidid veel tulema asutusesisestel aruteludel päevakorda pärast vaidlusaluste otsuste vastuvõtmist, oleks iga vaidlusaluse dokumendi avalikustamine eraldi võetuna oluliselt kahjustanud käimasolevaid otsustamisprotsesse.

124 Selles osas ei saa olla edukas komisjoni argument, mille kohaselt nende dokumentide edastamine enne mõjuhindamise menetluse lõppu teatavatele huvitatud isikutele, kes püüdsid mõjutada institutsiooni tööd, võinuks kaasa tuua üleesindatuse ohu ja mõjutada ebaproportsionaalselt poolte huve, samuti moonutada institutsiooni otsustamisprotsessi. Nimelt on komisjoni ülesanne sellist olukorda ennetada, kuid mitte dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumisega, vaid võttes arvesse kõiki esindatud huve, kaasa arvatud nende isikute või huvirühmade huvid, kes ei ole dokumente taotlenud. Samuti tuleb tagasi lükata institutsiooni argument, mille kohaselt tutvumine mõjuanalüüsi aruande kavandi eri versioonide ja nende hilisemate muudatustega ei teeni üldist huvi, kuna selline tutvumine külvaks segadust nende dokumentide adressaatide seas. Kuigi ei saa nimelt välistada, et sellist asjaolu, kui see osutub tõeseks, saaks võtta arvesse, et välistada sellise ülekaaluka üldise huvi esinemist, millest tulenevalt viidatud dokumendi avalikustamine oleks põhjendatud, ei saa see asjaolu seevastu tõendada komisjoni otsustamisprotsessi olulise kahjustamise ohtu. Ent küsimus, kas selline huvi esineb, ei kerki, kuna oht ei ole tõendatud.

125 Teiseks ei ole komisjon vaidlusalustes otsustes näidanud, kuidas vaidlusalustes dokumentides käsitletavate küsimuste tähtsus ja asjaolu, et need küsimused on olnud arutusel juba pikka aega, põhjustavad selle, et dokumentide avalikustamine kahjustaks oluliselt tema käimasolevaid otsustamisprotsesse.

126 Kolmandaks on komisjoni argumendid, et need küsimused ja käimasolevad läbirääkimised on tundlikud ning liikmesriikide seisukohad võivad olla lahknevad, täielikult tõendamata ja jäävad liiga abstraktseks, et tuvastada kahjustamise ohtu, mistõttu need argumendid ei saa olla edukad.

127 Neljandaks tuleb põhjendused, mis lähtuvad vajadusest hoida arutelu vabana välistest mõjuritest, tagasi lükata, arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 106–109 esitatud kaalutlusi. Ka ei ole komisjon selgitanud, kuidas võiksid need mõjurid, nagu ta väidab, kahjustada liikmesriikide üle teostatava kontrolli kvaliteeti.

128 Eeltoodust järeldub, et komisjon on eiranud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimest lõiku, kuna ta keeldus avalikustamast vaidlusaluseid dokumente selle sätte alusel. Seetõttu tuleb vaidlusalused otsused tühistada, ilma et oleks vaja analüüsida ülejäänud argumente, millega ClientEarth põhjendab oma tühistamishagisid.

Kohtukulud

129 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 184 lõikes 2 on sätestatud, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse, otsustab ta kohtukulude jaotuse. Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluses, on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kodukorra artikli 140 lõike 1 kohaselt, mida kodukorra artikli 184 lõike 1 alusel kohaldatakse apellatsioonimenetluste suhtes, kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud.

130 Kuna komisjon on kohtuvaidluse käesoleva apellatsioonkaebuse asjas kaotanud ja ClientEarth on nõudnud temalt kohtukulude väljamõistmist ning Euroopa Kohus on rahuldanud hagid, mille ClientEarth oli esitanud Üldkohtule, siis tuleb jätta komisjoni kohtukulud tema enda kanda ja lisaks mõista temalt välja nii esimese kohtuastme kui ka käesoleva apellatsioonimenetluse kohtukulud.

131 Jätta Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi käesolevas apellatsioonimenetluses kantud kohtukulud nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 13. novembri 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth *vs.* komisjon (T-424/14 ja T-425/14, EU:T:2015:848).**

2. **Tühistada Euroopa Komisjoni 1. aprilli 2014. aasta otsus, millega keelduti võimaldamast tutvuda mõjuhindamise aruandega, mis käsitleb siduva meetme ettepanekut Euroopa Liidu keskkonnaregulatsiooni valdkonnas riskipõhise kontrolli ja järelevalve strateegilise raamistiku kehtestamiseks, ning mõjuhindamiskomitee arvamusega.**

3. **Tühistada Euroopa Komisjoni 3. aprilli 2014. aasta otsus, millega keelduti võimaldamast tutvuda mõjuhindamise aruande kavandiga Euroopa Liidu keskkonnapoliitika valdkonnas liikmesriikide tasandil keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta ja mõjuhindamiskomitee arvamusega.**

4. **Jätta Euroopa Komisjoni kohtukulud tema enda kanda ning ühtlasi mõista temalt välja ClientEarthi kohtukulud esimeses kohtuastmes ja käesolevas apellatsioonimenetluses.**

5. **Jätta Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi käesolevas apellatsioonimenetluses kantud kohtukulud nende endi kanda.**

Allkirjad