ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 september 2018*

„Hogere voorziening – Toegang tot documenten van de instellingen van de Europese Unie – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Verordening (EG) nr. 1367/2006 – Effectbeoordelingsverslag, ontwerp van een effectbeoordelingsverslag en advies van het effectbeoordelingscomité – Wetgevingsinitiatieven op milieugebied – Weigering van toegang – Openbaarmaking van de gevraagde documenten in de loop van de procedure – Voortbestaan van het procesbelang – Uitzondering betreffende de bescherming van het lopende besluitvormingsproces van een instelling van de Unie – Algemene aanname”

In zaak C-57/16 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 30 januari 2016,

ClientEarth, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door O. W. Brouwer, J. Wolfhagen en F. Heringa, advocaten,

rekwirante,

ondersteund door:

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Leppo en J. Heliskoski als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson en N. Otte Widgren als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening

andere partij in de procedure:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Clotuche-Duvieusart en M. Konstantinidis als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano (rapporteur), vicepresident, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas en J. Malenovský, kamerpresidenten, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 juli 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 november 2017,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening vordert ClientEarth vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 november 2015, ClientEarth/Commissie (T-424/14 en T-425/14; hierna: „bestreden arrest", EU:T:2015:848), waarbij het Gerecht haar beroepen heeft verworpen die strekten tot nietigverklaring, ten eerste, van het besluit van de Europese Commissie van 1 april 2014 houdende weigering van toegang tot een effectbeoordelingsverslag inzake een ontwerp van een dwingend instrument tot bepaling van het strategisch kader van op de risico's gebaseerde inspectie- en toezichtprocedures inzake de milieuwetgeving van de Europese Unie, alsook tot een advies van het effectbeoordelingscomité, en, ten tweede, van het besluit van de Commissie van 3 april 2014 houdende weigering van de toegang tot een ontwerp van een effectbeoordelingsverslag betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden op het niveau van de lidstaten en tot een advies van het effectbeoordelingscomité (hierna tezamen: „litigieuze besluiten").

Toepasselijke bepalingen

2 De overwegingen 1, 2 en 6 van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) luiden als volgt:

„(1) In artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vindt het begrip ‚openheid' zijn verankering: het Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

(2) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[...]

(6) Ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever [...], waarbij tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling behouden moet blijven. Dergelijke documenten dienen zo veel mogelijk rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt."

3 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het [...] recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie [...], en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd.

[...]"

4 Artikel 4 van die verordening, met het opschrift „Uitzonderingen", bepaalt in lid 3, eerste alinea, en in lid 6:

„3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven."

5 Artikel 12 van deze verordening, „Rechtstreekse toegang in elektronische vorm of via een register", bepaalt in lid 2:

„[...] [W]etgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, dienen, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt."

6 De overwegingen 2 en 15 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13) luiden als volgt:

„(2) Het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap [...] legt de nadruk op het belang van het verstrekken van adequate milieu-informatie en het bieden van reële mogelijkheden tot inspraak in de besluitvorming op milieugebied, zodat de verantwoordingsplicht voor en transparantie van de besluitvorming worden vergroot en een bijdrage wordt geleverd tot de bewustmaking van en steun voor de genomen besluiten. [...]

[...]

(15) Waar verordening [nr. 1049/2001] in uitzonderingen voorziet, dienen deze van toepassing te zijn, behoudens meer specifieke bepalingen in de onderhavige verordening met betrekking tot verzoeken om milieu-informatie. De gronden voor weigering met betrekking tot de toegang tot

milieu-informatie moeten in beperkende zin worden uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het met de openbaarmaking gediende openbaar belang, alsmede met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op emissies in het milieu. [...]"

7 Artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006 geeft de volgende definitie van het begrip „milieu-informatie":

„alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

[...]

iii) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidslijnen, wetgeving, plannen, programma's, milieuovereenkomsten en activiteiten die op de onder i) en ii) bedoelde [milieu-elementen en -factoren] een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;

[...]

v) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder iii) bedoelde maatregelen en activiteiten;

[...]"

8 In artikel 3 van deze verordening, met het opschrift „Toepassing van verordening [nr. 1049/2001]", is bepaald:

„Verordening [nr. 1049/2001] is van toepassing op ieder verzoek van een aanvrager om toegang tot milieu-informatie waarover communautaire instellingen en organen beschikken [...]."

9 Artikel 6 van verordening nr. 1367/2006, met het opschrift „Toepassing van uitzonderingen met betrekking tot verzoeken om toegang tot milieu-informatie", bepaalt in lid 1:

„Met betrekking tot artikel 4, lid 2, eerste en derde streepje, van verordening [nr. 1049/2001], met uitzondering van onderzoek, met name naar mogelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht, wordt een hoger openbaar belang geacht openbaarmaking te gebieden indien de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Wat betreft de overige uitzonderingen krachtens artikel 4 van verordening [nr. 1049/2001], worden de gronden voor weigering beperkt uitgelegd, waarbij rekening wordt gehouden met het openbaar belang dat bij openbaarmaking is gediend en met de vraag of de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu."

Voorgeschiedenis van het geding

10 Blijkens het bestreden arrest heeft ClientEarth, een organisatie zonder winstoogmerk die zich richt op milieubescherming, op 20 januari 2014 op grondslag van verordening nr. 1049/2001 bij de Commissie twee verzoeken om toegang tot bij deze instelling berustende documenten ingediend. Het eerste van deze verzoeken had betrekking op een ontwerp van een effectbeoordelingsverslag inzake de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, op het niveau van de lidstaten, op het gebied van het milieubeleid van de Unie alsmede op een advies van het effectbeoordelingscomité over dat ontwerp (hierna: „effectbeoordelingsdocumenten over toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden"). Het tweede verzoek betrof een effectbeoordelingsverslag inzake een ontwerp van een dwingend instrument tot bepaling van het strategisch kader van op de risico's gebaseerde inspectie- en toezichtprocedures inzake de milieuwetgeving van de Unie alsmede het advies van genoemd comité over dat verslag

(hierna: „effectbeoordelingsdocumenten over milieu-inspectie en -toezicht", en tezamen met de effectbeoordelingsdocumenten over toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden: „litigieuze documenten").

11 Bij brieven van 13 en 17 februari 2014 heeft de Commissie deze twee verzoeken afgewezen en zich daarbij gebaseerd op artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

12 Op 4 maart 2014 diende ClientEarth krachtens artikel 7, lid 2, van die verordening twee confirmatieve verzoeken in bij de Commissie. Bij de litigieuze besluiten heeft de Commissie de weigering van toegang tot de litigieuze documenten bevestigd.

13 In deze besluiten heeft de Commissie in de eerste plaats opgemerkt dat deze documenten betrekking hadden op lopende effectbeoordelingen die zijn gemaakt met het oog op de vaststelling van wetgevingsinitiatieven inzake respectievelijk enerzijds milieu-inspecties en -toezicht en anderzijds toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden. Zij preciseerde in dit verband dat de effectbeoordelingen bedoeld waren om haar te helpen bij de voorbereiding van haar wetgevingsvoorstellen en dat de inhoud van deze beoordelingen als steun diende voor de strategische keuzen die in die voorstellen worden gemaakt. Volgens de Commissie zou de openbaarmaking van de litigieuze documenten in deze fase haar lopende besluitvormingsprocessen derhalve ernstig ondermijnen. Deze openbaarmaking zou immers haar handelingsmarge aantasten, haar vermogen om compromissen te vinden verminderen en leiden tot druk van buitenaf waardoor deze moeilijke processen, waarin een vertrouwensklimaat moet heersen, dreigen te worden belemmerd. De Commissie heeft in dit opzicht verwezen naar artikel 17, lid 1 en lid 3, derde alinea, VEU.

14 Wat meer in het bijzonder effectbeoordelingsdocumenten over milieu-inspectie en -toezicht betreft, heeft de Commissie de nadruk gelegd op, ten eerste, de omstandigheid dat deze inspecties en dit toezicht een kernpunt vormden in de uitvoering van openbaar beleid, een gebied waarop de instellingen van de Unie sinds 2001 de aandacht trachten te vestigen en waarop zij Uniewijd optreden trachten te bevorderen, en, ten tweede, de noodzaak dat de discussie beschermd wordt tegen externe beïnvloedingsfactoren omdat een dergelijke beïnvloeding afbreuk zou doen aan de kwaliteit van het toezicht op de lidstaten.

15 Wat de effectbeoordelingsdocumenten over toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden betreft, heeft de Commissie gewezen op de gevoeligheid van deze kwestie, op de mogelijke verschillen in opvattingen tussen de lidstaten en op het feit dat er tien jaren zijn verstreken sinds de indiening, op 24 oktober 2003, van haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden [COM(2003) 624 definitief] (PB 2004, C 96, blz. 22).

16 Bovendien heeft de Commissie daaraan toegevoegd dat verschillende documenten betreffende de twee betrokken effectbeoordelingen reeds beschikbaar waren op internet en dat alle andere documenten betreffende deze effectbeoordelingen zouden worden gepubliceerd bij de vaststelling van de wetgevingsvoorstellen door het college van commissieleden.

17 De Commissie kwam tot de slotsom dat de toegang tot de litigieuze documenten moest worden geweigerd op grondslag van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, omdat de besluitvormingsprocessen die daarmee verband hielden, zich in een vroeg en gevoelig stadium bevonden.

18 In de tweede plaats meende de Commissie dat geen enkel hoger openbaar belang openbaarmaking van de litigieuze documenten gebood. In dit verband merkte zij in wezen op, ten eerste, dat ook al kon het doel van handhaving, bescherming en verbetering van de milieukwaliteit, en bijgevolg van de menselijke gezondheid, dankzij een niet-discriminerende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden worden bereikt, zij niettemin meende niet in staat te zijn te bepalen in welk

opzicht openbaarmaking, in dit stadium, van deze documenten de inwoners van de Unie zou helpen het milieu waarin zij leven, indirect te beïnvloeden. Toegang tot de rechter was immers reeds mogelijk bij de nationale gerechten en de betrokken besluitvormingsprocessen strekten slechts tot verbetering van deze toegang. Voorts bracht de Commissie in herinnering dat in 2013 reeds publiek overleg had plaatsgevonden waarbij de belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld, hadden kunnen bijdragen aan de afbakening van de grote lijnen van de voorstellen. Ten tweede zou mededeling, in dit stadium, van de litigieuze documenten haar besluitvormingsprocessen ondermijnen en de mogelijkheid om het best mogelijke compromis te bereiken nadelig beïnvloeden. Het openbaar belang zou beter gediend zijn door de mogelijkheid deze processen zonder externe pressie voort te zetten.

19 In de derde plaats wees de Commissie de mogelijkheid van de hand om gedeeltelijke toegang tot de litigieuze documenten te verlenen krachtens artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001, daar deze documenten volledig onder de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening geformuleerde uitzondering vielen.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

20 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 juni 2014, heeft ClientEarth twee beroepen ingesteld strekkende tot nietigverklaring van respectievelijk het besluit van de Commissie van 1 april 2014 (zaak T-425/14) en het besluit van 3 april 2014 (zaak T-424/14), genoemd in punt 1 van het onderhavige arrest. Voorts vorderde zij dat de Commissie zou worden verwezen in de kosten van de procedure. Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 27 april 2015 zijn deze zaken gevoegd voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

21 In deze beroepen heeft ClientEarth één middel aangevoerd, met in wezen twee onderdelen. Tot staving van het eerste onderdeel van dit middel, gebaseerd op schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr.1049/2001, heeft zij drie grieven aangevoerd, ten eerste, dat deze bepaling niet kon worden toegepast, ten tweede, dat er geen risico bestond van ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces van de Commissie en, ten derde, dat een hoger openbaar belang openbaarmaking van de litigieuze documenten gebood. ClientEarth heeft ter terechtzitting voor het Gerecht uitdrukkelijk afstand gedaan van de eerste grief, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van deze terechtzitting. Met het tweede onderdeel van dat middel stelde ClientEarth dat de Commissie de motiveringsplicht niet was nagekomen.

22 Het Gerecht onderzocht eerst dit tweede onderdeel en wees dit af.

23 Wat het eerste onderdeel betreft, is het Gerecht, na te hebben vastgesteld dat de Commissie de litigieuze documenten niet individueel en concreet had onderzocht, niettemin nagegaan of deze instelling de toegang daartoe kon weigeren krachtens artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, door zich te baseren op een algemene aanname op grond waarvan de openbaarmaking van dit soort documenten haar lopende besluitvormingsprocessen in beginsel ernstig ondermijnt in de zin van die bepaling.

24 Daartoe heeft het Gerecht vastgesteld, in de eerste plaats, in de punten 68 tot en met 75 van het bestreden arrest, dat de litigieuze documenten tot eenzelfde categorie documenten behoorden, aangezien zij verband hielden met de verrichting van twee effectbeoordelingen.

25 In de tweede plaats heeft het Gerecht in de punten 76 tot en met 84 van dat arrest de regels onderzocht die gelden voor het voorbereiden en opstellen van beleidsvoorstellen door de Commissie en die met name voortvloeien uit artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU. Het Gerecht trok uit dit onderzoek de conclusie dat deze regels die instelling verplichten om er bij het voorbereiden en

opstellen van dergelijke voorstellen voor te zorgen dat zij volkomen onafhankelijk en uitsluitend in het algemeen belang handelt. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat deze instelling als logisch uitvloeisel daarvan in staat moest worden gesteld op die wijze te handelen.

26 In de punten 94 tot en met 96 van het bestreden arrest was het Gerecht van oordeel dat de Commissie, na de door haar in het kader van de effectbeoordelingsprocedure georganiseerde publieke overlegfase om de bijdragen van de belanghebbenden in te zamelen, moet beschikken over een autonome ruimte om na te denken die tijdelijk buiten externe beïnvloeding en pressie van welke aard ook staat, om op basis van de in deze procedure ingezamelde informatie, in volledige onafhankelijkheid en in het algemeen belang te kunnen beslissen over eventueel voor te stellen beleidsinitiatieven. De initiatiefbevoegdheid van de Commissie moet dus worden beschermd tegen elke inmenging van publieke of particuliere belangen die, buiten het georganiseerde overleg om, deze instelling zouden trachten te dwingen tot het nemen, wijzigen of afzien van een politiek initiatief en die dus de besprekingen binnen deze instelling zouden verlengen of zelfs bemoeilijken. De effectbeoordelingsverslagen bevatten een vergelijking van de verschillende door de Commissie onderzochte beleidsopties. Bijgevolg zou de openbaarmaking van die verslagen, zelfs in de vorm van ontwerpen, en van de adviezen van het effectbeoordelingscomité daarover, volgens het Gerecht een grotere dreiging meebrengen dat derden, buiten het door de Commissie georganiseerde publieke overleg om, gericht trachten de beleidskeuzen van deze instelling te beïnvloeden. In het bijzonder bestaat het gevaar dat degenen die hebben deelgenomen aan dat overleg bij de Commissie nieuwe opmerkingen indienen over of nieuwe kritiek leveren op de door deze instelling overwogen opties en hypothesen en daarin stellen dat onvoldoende of niet naar behoren rekening is gehouden met hun standpunt.

27 Daarop heeft het Gerecht in punt 97 van het bestreden arrest vastgesteld dat de Commissie voor de toepassing van de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde uitzondering gerechtigd was om zonder concreet en individueel onderzoek van elk van de ter voorbereiding van een effectbeoordeling opgestelde documenten aan te nemen dat openbaarmaking ervan haar besluitvormingsproces tot opstelling van een beleidsvoorstel in beginsel ernstig zou ondermijnen.

28 In de derde plaats heeft het Gerecht in de punten 98 en 99 van dat arrest gepreciseerd dat deze aanname van toepassing kon zijn zolang de Commissie niet had beslist over een eventueel beleidsvoorstel, dat wil zeggen totdat deze instelling besliste om een initiatief te nemen dan wel het voorgenomen initiatief op te geven.

29 In de vierde plaats heeft het Gerecht in de punten 100 tot en met 106 van het bestreden arrest uiteengezet dat die aanname van toepassing was ongeacht de aard, wetgevend dan wel anders, van het overwogen voorstel.

30 In de vijfde plaats was het Gerecht in de punten 107 tot en met 110 van dat arrest van oordeel dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 zich niet verzette tegen de aanvaarding van die aanname.

31 Wat meer in het bijzonder de litigieuze documenten betreft, heeft het Gerecht in de punten 116 tot en met 124 van het bestreden arrest vastgesteld dat deze documenten binnen de werkingssfeer van genoemde aanname vielen en dat ClientEarth niets had aangevoerd dat deze aanname kon weerleggen.

32 Ten slotte was het Gerecht in de punten 133 tot en met 163 van dat arrest van oordeel dat geen van de door ClientEarth aangevoerde argumenten kon afdoen aan de door de Commissie gegeven beoordeling dat er geen hoger openbaar belang was dat openbaarmaking van de litigieuze documenten gebood.

33 Derhalve heeft het Gerecht het eerste onderdeel van het enige middel tot nietigverklaring afgewezen en bijgevolg de beroepen in hun geheel verworpen.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

34 ClientEarth verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen en de Commissie te verwijzen in de kosten met inbegrip van de kosten van eventuele interveniënten.

35 De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening ongegrond te verklaren en ClientEarth te verwijzen in de kosten van de procedure.

36 Bij beslissingen van de president van het Hof van 12 juli 2016 zijn de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van ClientEarth. Deze lidstaten verzoeken het Hof het bestreden arrest te vernietigen. Het Koninkrijk Zweden vordert tevens verwijzing van de Commissie in de kosten die het in het kader van de procedure in hogere voorziening heeft gemaakt.

Hogere voorziening

Voortbestaan van het procesbelang

37 Ter terechtzitting van 3 juli 2017 heeft ClientEarth erop gewezen dat de definitieve versie, als werkdocument, van het effectbeoordelingsverslag over een initiatief van de Commissie inzake toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden op 28 juni 2017 op internet was gepubliceerd [SWD(2017) 255 final], hetgeen de Commissie heeft bevestigd. In het licht van de door deze laatste tijdens die terechtzitting gegeven toelichtingen blijkt dat deze publicatie volgde op de vaststelling, op 28 april 2017, door deze instelling van een mededeling betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden [C(2017) 2616 final].

38 Bij brief van 2 februari 2018 heeft de Commissie het Hof ervan in kennis gesteld dat zij op 29 januari 2018 aan ClientEarth de effectbeoordelingsdocumenten over milieu-inspectie en -toezicht had toegezonden. Volgens de Commissie volgde deze toezending op de vaststelling op 18 januari 2018 door deze instelling van een mededeling over de maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren [COM(2018) 10 final] alsmede van een beluit over de instelling van en nieuwe deskundigengroep van de Commissie (het forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance) [C(2018) 10 final]. Volgens de Commissie had ClientEarth na deze toezending toegang verkregen tot alle litigieuze documenten, hetgeen het Hof ertoe kon brengen om overeenkomstig artikel 149 van zijn Reglement voor de procesvoering te constateren dat niet meer hoefde te worden beslist op de onderhavige hogere voorziening.

39 In opmerkingen, ingediend bij het Hof op 20 februari 2018, heeft ClientEarth zich ertegen verzet dat de zaak eventueel zonder beslissing zou worden afgedaan.

40 In dit verband heeft ClientEarth in de eerste plaats betoogd dat zij, anders dan de Commissie had gesteld, slechts toegang had gehad tot drie van de vier litigieuze documenten en niet tot allemaal. Het advies van het effectbeoordelingscomité over het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag over toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden was haar immers nog niet toegezonden. In de tweede plaats heeft ClientEarth betoogd dat zij hoe dan ook nog belang had bij vernietiging van het bestreden arrest en bij nietigverklaring van de litigieuze besluiten, ten eerste, teneinde te vermijden dat de onwettigheid die daaraan zou kleven zich in de toekomst herhaalt en, ten tweede, voor zover de Commissie die besluiten niet formeel had ingetrokken.

41 Bij brief van 16 maart 2018 heeft de Commissie het Hof ervan in kennis gesteld dat zij bij brief van diezelfde dag het advies van het effectbeoordelingscomité over het ontwerp van een effectbeoordelingsverslag over toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, gedateerd 21 mei 2014, aan ClientEarth had gezonden.

42 ClientEarth heeft op 27 maart 2018 opmerkingen over die brief ingediend.

43 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het voorwerp van het geding, evenals het procesbelang, op straffe van afdoening zonder beslissing moet blijven bestaan tot aan de rechterlijke beslissing, hetgeen veronderstelt dat de uitkomst van het beroep, of in voorkomend geval van de hogere voorziening, de partij die het heeft ingesteld, tot voordeel kan strekken (zie in die zin arresten van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 27 juni 2013, Xeda International en Pace International/Commissie, C-149/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:433, punt 31).

44 In casu is niet betwist dat ClientEarth een procesbelang had toen zij haar beroepen tot nietigverklaring instelde bij het Gerecht.

45 Bovendien moet niettegenstaande het feit dat de verschillende in de punten 37, 38 en 41 van dit arrest genoemde documenten tijdens de onderhavige procedure in hogere voorziening zijn gepubliceerd of aan ClientEarth zijn toegezonden, in de eerste plaats worden opgemerkt dat de litigieuze besluiten door de Commissie niet zijn ingetrokken, zodat het geding zijn voorwerp heeft behouden (zie in die zin arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punten 48 en 49).

46 In de tweede plaats trachtte ClientEarth, zoals zij in wezen heeft beklemtoond, in casu toegang te krijgen tot de litigieuze documenten zodat zij, met name, haar standpunt kon doen gelden in de lopende besluitvormingsprocessen van de Commissie en een discussie in gang kon zetten over de door deze instelling voorgenomen handelingen voordat zij een besluit zou nemen over de voorgenomen initiatieven, ofwel door eventueel een voorstel in te dienen ofwel door deze initiatieven op te geven.

47 In het licht van de overwegingen in punt 37 van het onderhavige arrest en van de door de Commissie ter terechtzitting bij het Hof verstrekte toelichtingen, blijkt dat de openbaarmaking van het effectbeoordelingsverslag en van het advies van het effectbeoordelingscomité betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden volgde op de beslissing van Commissie om geen wetgevingsvoorstel ter zake in te dienen en een mededeling vast te stellen. Met betrekking tot de toezending van de effectbeoordelingsdocumenten over milieu-inspectie en -toezicht aan ClientEarth blijkt uit punt 38 van het onderhavige arrest dat die toezending het gevolg is van de vaststelling door de Commissie van een mededeling over de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance alsmede van het besluit inzake de instelling van een desbetreffende deskundigengroep. De openbaarmaking van deze verschillende documenten blijkt dus pas te hebben plaatsgevonden nadat de Commissie een besluit had genomen over de overwogen initiatieven. In die omstandigheden heeft deze openbaarmaking het niet mogelijk gemaakt om volledig tegemoet te komen aan de doelen die ClientEarth met haar verzoeken om toegang nastreefde.

48 In de derde plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat een verzoeker er in bepaalde gevallen belang bij kan behouden dat de bestreden handeling nietig wordt verklaard en in voorkomend geval dat het arrest van het Gerecht wordt vernietigd waarbij het beroep was verworpen dat tegen die handeling was ingesteld, teneinde de auteur van die handeling ertoe te brengen in de toekomst passende wijzigingen aan te brengen en aldus het risico te voorkomen dat de onrechtmatigheid die beweerdelijk aan de aangevochten handeling kleeft, wordt herhaald (zie in die zin arrest van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 63 en aldaar aangehaalde

rechtspraak). Het voortbestaan van dat belang veronderstelt dat deze onwettigheid zich in de toekomst kan herhalen, onafhankelijk van de bijzondere omstandigheden van de betrokken zaak (zie in die zin arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 52).

49 In casu verwijt ClientEarth het Gerecht met name te hebben vastgesteld dat de Commissie de toegang tot de litigieuze documenten mocht weigeren door zich te baseren op de algemene aanname dat de openbaarmaking van de documenten die waren opgesteld in het kader van de voorbereiding van een effectbeoordeling, haar lopende besluitvormingsproces voor het opstellen van een beleidsvoorstel in beginsel ernstig zou ondermijnen in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Een van de door ClientEarth aangevoerde onwettigheden ligt dus in wezen in de toepassing van deze aanname.

50 Zoals ClientEarth betoogt, kan deze onwettigheid zich in de toekomst herhalen, onafhankelijk van de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak.

51 In dit verband dient immers in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak een instelling van de Unie waarbij om toegang tot een document is verzocht, wanneer zij besluit om dit verzoek af te wijzen op grondslag van een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 geformuleerde uitzonderingen, in beginsel moet uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door die uitzondering. Bovendien moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In bepaalde gevallen heeft het Hof erkend dat deze instelling zich in dit verband echter mag baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten, daar vergelijkbare overwegingen van algemene aard kunnen gelden voor verzoeken om openbaarmaking van documenten van gelijke aard (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Het doel van dergelijke aannames ligt dus in de mogelijkheid voor de betrokken instelling van de Unie om ervan uit te gaan dat de openbaarmaking van bepaalde categorieën documenten in beginsel het belang ondermijnt dat wordt beschermd door de door haar ingeroepen uitzondering, en zich daarbij op dergelijke overwegingen van algemene aard te baseren, zonder gehouden te zijn elk van de gevraagde documenten concreet en individueel te onderzoeken (zie in die zin arresten van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 73, en 11 mei 2017, Zweden/Commissie, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 De door het Gerecht in de onderhavige zaak aanvaarde algemene aanname kan dus in de toekomst opnieuw worden toegepast door de Commissie in het geval van nieuwe verzoeken om toegang tot documenten die zijn opgesteld in het kader van de voorbereiding van een lopende effectbeoordeling, hetgeen deze instelling overigens niet heeft betwist.

54 Bovendien is ClientEarth bijzonder sterk blootgesteld aan dergelijke toepassingen van die aanname in de toekomst. Blijkens punt 1 van het bestreden arrest is ClientEarth immers een organisatie zonder winstoogmerk die zich inzet voor milieubescherming. In dit verband voert ClientEarth in wezen aan – en heeft de Commissie niet ontkend – dat het een van haar taken is om op te treden ten behoeve van grotere transparantie en legitimiteit van het wetgevingsproces van de Unie en dat het derhalve waarschijnlijk is dat zij in de toekomst opnieuw zal verzoeken om toegang tot documenten die vergelijkbaar zijn met de litigieuze documenten en dat de Commissie dat verzoek wederom afwijst op basis van die algemene aanname. ClientEarth zou dus opnieuw beroep tot nietigverklaring moeten instellen om de gegrondheid van diezelfde aanname te betwisten.

55 Volgens ClientEarth is de kwestie van de wettigheid van de algemene aanname die in de onderhavige zaak aan de orde is, dus relevant vanuit het oogpunt van toekomstige verzoeken om toegang tot documenten (zie naar analogie arrest van 7 juni 2007, Wunenburger/Commissie, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punt 59).

56 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat ClientEarth een procesbelang heeft behouden. De erkenning van een dergelijk belang is, rekening gehouden met het risico van herhaling van de gestelde onwettigheid en in het licht van bovengenoemde bijzondere omstandigheden, in het belang van een goede rechtspleging.

57 Bijgevolg dient te worden beslist op de onderhavige hogere voorziening.

Eerste middel

58 Het eerste middel van de hogere voorziening is erop gebaseerd dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 55 tot en met 127 van het bestreden arrest te erkennen dat er een algemene aanname bestaat dat de openbaarmaking van documenten die zijn opgesteld in het kader van de voorbereiding van een effectbeoordeling, zoals de litigieuze documenten, het besluitvormingsproces van de Commissie in beginsel ernstig ondermijnt in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, zolang deze instelling geen beslissing heeft genomen over de eventuele indiening van een voorstel. Dit middel heeft vijf onderdelen. Het eerste tot en met het vierde onderdeel zijn primair aangevoerd en het vijfde onderdeel subsidiair. Allereerst dienen het eerste tot en met het vierde onderdeel te worden onderzocht.

Argumenten van partijen

59 Met het eerste onderdeel van het eerste middel stelt ClientEarth, ondersteund door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, dat het Gerecht met de erkenning van die algemene aanname de rechtspraak van het Hof verkeerd heeft toegepast.

60 Hoewel het Hof het bestaan van algemene vertrouwelijkheidsaannames reeds heeft aanvaard voor verschillende typen documenten, volgt immers uit deze rechtspraak, ten eerste, dat deze aannames strikt moeten worden uitgelegd en toegepast. Ten tweede hadden de zaken waarin het Hof die aannames heeft erkend, verschillende kenmerken, waarvan de onderhavige zaak er geen enkele vertoont.

61 In het bijzonder betroffen al deze zaken een duidelijk afgebakend samenstel van documenten doordat zij samen behoorden tot een dossier betreffende een lopende gerechtelijke of bestuurlijke procedure, hetgeen in casu niet het geval is.

62 Voorts gold in die zaken voor het merendeel van de betrokken documenten een specifieke regeling waarbij de toegang daartoe op een of andere wijze was beperkt. In casu bestaat er inderdaad een specifieke regeling voor de litigieuze documenten, die milieu-informatie bevatten, te weten het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gesloten op 25 juni 1998 te Aarhus („Verdrag van Aarhus”) en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1), en verordening nr. 1367/2006. Evenwel beoogt deze regeling het recht op toegang tot die informatie juist te verruimen.

63 De Commissie wijst deze argumenten van de hand, omdat ClientEarth haars inziens uit de rechtspraak van het Hof regels afleidt die daarin niet zijn vervat. Uit die rechtspraak volgt immers dat het instellen van een algemene vertrouwelijkheidsaanname veronderstelt, ten eerste, dat de gevraagde documenten

tot eenzelfde categorie documenten behoren of van gelijke aard zijn en, ten tweede, dat de toegang tot deze documenten het goede verloop en de doelen van de procedures waarmee zij verband houden, dreigen te ondermijnen.

64 Met het tweede onderdeel van haar eerste middel voert ClientEarth, ondersteund door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 55 tot en met 99 van het bestreden arrest van oordeel te zijn dat artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU als grondslag kon dienen voor de erkenning van een algemene vertrouwelijkheidsaanname voor documenten die zijn opgesteld in het kader van een effectbeoordeling. Ten eerste verwart het Gerecht vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid. Het is juist ondoorzichtigheid, en niet transparantie, die afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid van de Commissie. Transparantie versterkt juist deze onafhankelijkheid, door de Commissie in staat te stellen beter weerstand te bieden aan eventuele druk van buitenaf. Ten tweede kan artikel 17 VEU geen algemene grondslag vormen waarmee de Commissie toegang tot dergelijke documenten kan weigeren, omdat anders voorbij wordt gegaan aan het beginsel van strikte uitlegging van de uitzonderingen op het recht van toegang tot de documenten van de instellingen.

65 De Commissie antwoordt dat het Gerecht de voorschriften die haar besluitvormingsproces regelen, op juiste wijze heeft onderzocht en meer in het bijzonder de voorschriften in artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU, waarin is bepaald dat de Commissie bij het voorbereiden en opstellen van beleidsvoorstellen volkomen onafhankelijk en in het algemeen belang handelt. Anders dan ClientEarth stelt, bepalen deze regels niet dat de Commissie in dit kader meerdere constante dialogen met de belanghebbende partijen blijft voeren. Zoals het Gerecht terecht heeft erkend in de punten 79 tot en met 84 en 96 van het bestreden arrest, is het voor de Commissie in de praktijk onmogelijk om over een ruimte voor autonoom overleg te beschikken en haar initiatiefbevoegdheid in volkomen onafhankelijkheid uit te oefenen indien zij constant in dergelijke dialogen is verwikkeld. De kern van deze bevoegdheid kan niet worden beschermd indien de belanghebbenden, buiten het door deze instelling georganiseerde publieke overleg om, zouden trachten haar te verplichten een initiatief te nemen, te wijzigen of op te geven. Overigens moet aan het belang van het publiek dat inzicht wordt gegeven in haar besluitvormingsproces worden voldaan bij de indiening van een voorstel of wanneer een overwogen initiatief wordt opgegeven, omdat in het ene en het andere geval de definitieve versie van alle of een gedeelte van de litigieuze documenten dan toegankelijk is overeenkomstig de richtsnoeren voor de effectbeoordeling van 15 januari 2009 van de Commissie (hierna: „richtsnoeren van 2009”).

66 Met het derde onderdeel van haar eerste middel stelt ClientEarth, ondersteund door het Koninkrijk Zweden, dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een verkeerde rechtsopvatting door voor de litigieuze documenten het bestaan van een algemene vertrouwelijkheidsaanname te aanvaarden, zonder na te gaan, met name in punt 96 van het bestreden arrest, of er een risico bestaat dat de openbaarmaking van dit type documenten het bij artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 beschermde belang specifiek, concreet en daadwerkelijk ondermijnt. De erkenning van een dergelijke aanname veronderstelt immers dat eerst het risico van een dergelijke ondermijning wordt bewezen.

67 De Commissie stelt daarentegen dat het Gerecht in genoemd punt 96 het objectieve, reële en specifieke risico heeft uiteengezet dat deze openbaarmaking meebrengt voor haar lopende besluitvormingsprocessen. Overigens heeft ClientEarth met haar verklaring dat het doel van haar verzoek om toegang erin bestond haar in staat te stellen deel te nemen aan deze processen, zelf het bewijs geleverd van de realiteit van de druk van buitenaf die de Commissie in het geval van een dergelijke openbaarmaking dreigt te ondergaan.

68 Met het vierde onderdeel van het eerste middel betoogt ClientEarth, ondersteund door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, dat het Gerecht in de punten 100 tot en met 106 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door geen rekening te houden met het feit dat de litigieuze documenten in een wetgevingscontext passen en intrinsiek verband houden met de beslissing om een wetgevingsinitiatief al dan niet voort te zetten.

69 Ten eerste neemt de Commissie volgens ClientEarth bij het opstellen van de effectbeoordeling immers deel aan het wetgevingsproces en vormen de in dat kader opgestelde documenten de basis voor eventuele wetgevingshandelingen. Deze documenten moeten worden aangemerkt als „wetgevingsdocumenten" in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, zodat daarvoor een versterkte transparantie moet gelden. Ten tweede rechtvaardigt de rechtspraak van het Hof niet dat voor documenten van deze aard een algemene vertrouwelijkheidsaanname wordt aanvaard.

70 De Commissie antwoordt in de eerste plaats dat de wetgevingsprocedure pas aanvangt met de indiening van een wetgevingsvoorstel. De door het Gerecht erkende algemene aanname is slechts van toepassing totdat de Commissie een beslissing neemt over de eventuele vaststelling van een dergelijk voorstel, dat wil zeggen op een moment waarop er nog geen enkel wetgevingsdocument bestaat. De Commissie voegt daaraan toe dat de burgers de mogelijkheid zullen hebben om kennis te nemen van de gronden van het wetgevende optreden van de Unie zodra – met de indiening van haar wetgevingsvoorstel – de wetgevingsprocedure begint, omdat de litigieuze documenten op dat moment zullen worden gepubliceerd.

71 In de tweede plaats, zoals het Gerecht heeft vastgesteld in punt 105 van het bestreden arrest, gesteld al dat de litigieuze documenten moeten worden aangemerkt als „wetgevingsdocumenten" in de zin van artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, is deze bepaling evenwel van toepassing onverminderd de artikelen 4 en 9 van deze verordening en dus onverminderd de mogelijkheid om een algemene aanname te erkennen die deze documenten bestrijkt.

72 In de derde plaats sluit de rechtspraak van het Hof niet uit dat een dergelijke aanname in een wetgevingscontext wordt erkend.

Beoordeling door het Hof

– Overwegingen vooraf

73 In herinnering zij gebracht dat, volgens overweging 1 ervan, verordening nr. 1049/2001 aansluit bij de in artikel 1, tweede alinea, VEU tot uiting gebrachte wil om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen (zie in die zin arrest van arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 34).

74 Dit fundamentele doel van de Unie wordt weerspiegeld, ten eerste, in artikel 15, lid 1, VWEU, dat met name bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid werken, welk uitgangspunt ook opnieuw is bevestigd in artikel 10, lid 3, VEU en in artikel 298, lid 1, VWEU, en, ten tweede, in de verankering van het recht van toegang tot documenten in artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (zie in die zin arrest van 18 juli 2017, Commissie/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punt 52).

75 Blijkens overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 kan met openheid aan de instellingen van de Unie een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid worden gegeven ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Doordat openheid een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, draagt zij bovendien bij tot het vergroten van het vertrouwen van die burgers (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punten 45 en 59).

76 Daartoe bepaalt artikel 1 van deze verordening dat deze beoogt aan het publiek een zo ruim mogelijke toegang tot documenten van de instellingen te verlenen (zie in die zin arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Uit artikel 4 van die verordening, dat in dit verband een uitzonderingsregeling instelt, blijkt tevens dat aan dit recht van toegang niettemin bepaalde beperkingen zijn gesteld om redenen van openbaar of particulier belang (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 57). Als een van deze uitzonderingen bepaalt artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening met name dat de toegang tot een document dat door een instelling van de Unie is opgesteld voor intern gebruik en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd indien de openbaarmaking van dat document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang deze openbaarmaking gebiedt.

78 Aangezien die uitzonderingen afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Zoals in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, mag de betrokken Unie-instelling, wanneer zij op grondslag van een van deze uitzonderingen besluit de toegang te weigeren tot een document waarvan om toezending is verzocht, zich daartoe in bepaalde gevallen baseren op algemene aannames die gelden voor bepaalde categorieën documenten.

80 Uit de in dat punt 51 genoemde rechtspraak volgt dus dat de erkenning van een algemene aanname voor een nieuwe categorie documenten echter veronderstelt dat eerst wordt bewezen dat de openbaarmaking van het soort documenten dat binnen die categorie valt, op redelijkerwijs voorzienbare wijze het door de betrokken uitzondering beschermde belang kan ondermijnen. Aangezien algemene aannames een uitzondering vormen op de verplichting voor de betrokken instelling van de Unie om een concreet en individueel onderzoek te verrichten van elk document waarop een verzoek om toegang betrekking heeft, en meer in het algemeen op het beginsel van een zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot bij de instellingen van de Unie berustende documenten, moeten zij bovendien strikt worden uitgelegd en toegepast (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 81).

81 Tot nog toe heeft het Hof voor vijf categorieën documenten het bestaan van algemene vertrouwelijkheidsaannames erkend, te weten documenten van het administratieve dossier inzake een procedure van toezicht op staatssteun, bij de rechterlijke instanties van de Unie in een gerechtelijke procedure ingediende memories zolang deze procedure aanhangig is, documenten die de Commissie en de partijen die een aanmelding hebben gedaan of derden in het kader van een procedure van toezicht op concentraties van ondernemingen hebben uitgewisseld, documenten betreffende een niet-nakomingsprocedure in de precontentieuze fase, daaronder begrepen de tussen de Commissie en de betrokken lidstaat in het kader van een EU-pilot-procedure uitgewisselde documenten, en documenten betreffende een procedure krachtens artikel 101 VWEU (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak; met betrekking tot bij de rechterlijke instanties van de Unie neergelegde memories: zie in die zin arrest van arrest van 18 juli 2017, Commissie/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak; met betrekking tot in het kader van een EU-pilot-procedure uitgewisselde documenten: zie arrest van 11 mei 2017, Zweden/Commissie, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punt 51). In al deze gevallen had de weigering van toegang betrekking op een geheel van documenten die duidelijk waren afgebakend doordat zij allemaal behoorden tot het dossier van een lopende

administratieve of gerechtelijke procedure (arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punt 78; zie tevens arrest van 11 mei 2017, Zweden/Commissie, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Het eerste tot en met het vierde onderdeel van het eerste middel dienen, tezamen genomen, in het licht van deze voorafgaande beschouwingen te worden onderzocht.

83 Daartoe moet worden bepaald of het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, in de punten 68 tot en met 111 van het bestreden arrest kon vaststellen dat de Commissie voor de toepassing van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 mocht aannemen dat, zolang zij geen besluit had genomen over een eventueel voorstel, de openbaarmaking van de in het kader van de effectbeoordeling opgestelde documenten haar lopende besluitvormingsproces tot opstelling van een dergelijk voorstel in beginsel ernstig zou ondermijnen, los van, ten eerste, de wetgevende dan wel andere aard van het overwogen voorstel en, ten tweede, de omstandigheid dat de betrokken documenten milieu-informatie bevatten in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006.

– Context waarin de litigieuze documenten zijn opgesteld en inhoud ervan

84 In de eerste plaats dient eraan te worden herinnerd dat overweging 6 van verordening nr. 1049/2001 vermeldt dat in gevallen waarin de Unie-instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend. Dat de burgers kennis kunnen nemen van alle informatie die de grondslag van wetgevingshandelingen van de Unie vormt en deze informatie kunnen controleren, is immers een voorwaarde voor een doeltreffende uitoefening van hun democratische rechten, die met name zijn verankerd in artikel 10, lid 3, VEU (zie in die zin arresten van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46, en 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 33). Zoals ClientEarth in wezen betoogt, veronderstelt deze uitoefening niet alleen dat die burgers over de betrokken informatie beschikken om de door de Unie-instellingen in het kader van het wetgevingsproces gemaakte keuzen te begrijpen, maar ook dat zij tijdig toegang kunnen hebben tot deze informatie, op een tijdstip waarop zij in staat worden gesteld hun standpunt over die keuzen zinvol tot uiting te brengen.

85 Zoals de advocaat-generaal in de punten 64 en 65 van zijn conclusie heeft beklemtoond, blijkt voorts uit artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001, waarin uitvoering is gegeven aan het uit overweging 6 van deze verordening voortvloeiende beginsel, dat als „wetgevingsdocumenten” moeten worden aangemerkt en dus, met inachtneming van de artikelen 4 en 9 van die verordening, rechtstreeks toegankelijk moeten worden gemaakt, niet uitsluitend de door de Uniewetgever vastgestelde handelingen, maar meer in het algemeen, documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten.

86 In dit verband is het juist, zoals het Gerecht in punt 103 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, dat de Commissie, wanneer zij effectbeoordelingsdocumenten, zoals de litigieuze documenten, voorbereidt, niet optreedt in de hoedanigheid van wetgever. Bovendien vindt de effectbeoordelingsprocedure plaats vóór de wetgevingsprocedure in strikte zin, die immers pas formeel aanvangt met de indiening van een wetgevingsvoorstel door de Commissie.

87 Evenwel moet worden opgemerkt dat krachtens artikel 17, lid 2, VEU een wetgevingshandeling van de Unie alleen op voorstel van de Commissie kan worden vastgesteld, tenzij in de Verdragen anders is bepaald. De initiatiefbevoegdheid die bij deze bepaling aan deze instelling is toegekend, omvat ten eerste de bevoegdheid om al dan niet een voorstel in te dienen, buiten de gevallen waarin deze instelling gehouden is een dergelijk voorstel in te dienen. In het bijzonder wordt met het besluit van de Commissie om na een effectbeoordeling het overwogen wetgevingsinitiatief op te geven, definitief

een einde gemaakt aan het voorgenomen wetgevend optreden, dat pas kan worden hervat indien deze instelling terugkomt van dat besluit. Ten tweede omvat de initiatiefbevoegdheid van de Commissie de bevoegdheid om het voorwerp, het doel en de inhoud van een eventueel voorstel te bepalen, waarbij erop zij gewezen dat de Raad overeenkomstig artikel 293, lid 1, VWEU, buiten de in deze bepaling genoemde gevallen, wanneer hij uit hoofde van de Verdragen op voorstel van de Commissie besluit, dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen (zie in die zin arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punten 70 en 72).

88 Gelet op deze bevoegdheid is de Commissie een essentiële actor in het wetgevingsproces.

89 In casu hebben de litigieuze documenten, zoals blijkt uit de punten 9 en 33 van het bestreden arrest, betrekking op effectbeoordelingen die zijn gemaakt met het oog op de vaststelling van wetgevingsinitiatieven door de Commissie.

90 Zoals het Gerecht in de punten 86 tot en met 88 van het bestreden arrest heeft uiteengezet, vormen in dit kader de door deze instelling gemaakte effectbeoordelingen volgens de richtsnoeren van 2009 zeer belangrijke instrumenten waarmee ervoor kan worden gezorgd dat de initiatieven van deze instelling en de wetgeving van de Unie worden ontwikkeld op basis van transparante, volledige en evenwichtige informatie. Op basis van die informatie zal de Commissie de geschiktheid, de noodzaak, de aard en de inhoud van dergelijke initiatieven kunnen beoordelen. De effectbeoordelingsverslagen bevatten meer in het bijzonder de presentatie van de verschillende overwogen beleidsopties, de bestudering van de gevolgen, de voor- en de nadelen van deze opties en een vergelijking van die opties. Hoewel deze richtsnoeren vermelden dat de effectbeoordelingen niet in de plaats komen van de besluitneming door de Commissie, blijkt uit punt 9 van dat arrest dat deze instelling er in de litigieuze besluiten op heeft gewezen dat de inhoud van die beoordelingen de in haar wetgevingsvoorstellen gemaakte beleidskeuzen onderbouwde.

91 Daaruit volgt dat, zoals ook ClientEarth en de Republiek Finland in essentie betogen, de effectbeoordelingsverslagen en de adviezen van het effectbeoordelingscomité waarvan zij vergezeld gaan, in een dergelijke context gegevens bevatten die belangrijke bestanddelen vormen van het wetgevingsproces van de Unie, aangezien zij deel uitmaken van de grondslag van haar wetgevend optreden.

92 Hoewel het in het stadium van de effectbeoordeling onzeker is of door de Commissie een voorstel van wetgevende aard zal worden ingediend, kan de openbaarmaking van deze documenten de transparantie en de openheid van het wetgevingsproces in zijn geheel vergroten, in het bijzonder de voorbereidende fasen van dat proces, en op die manier het democratische karakter van de Unie versterken door haar burgers in staat te stellen die informatie te controleren en te proberen invloed uit te oefenen op dat proces. Zoals ClientEarth in wezen stelt, worden met een dergelijke openbaarmaking op een tijdstip waarop het besluitvormingsproces van de Commissie gaande is, immers ten eerste de burgers in staat gesteld de door deze instelling overwogen opties en de door haar gemaakte keuzen te begrijpen en aldus de overwegingen te kennen die ten grondslag liggen aan het wetgevend optreden van de Unie. Ten tweede stelt deze openbaarmaking de burgers in staat hun standpunten over deze keuzen op zinvolle wijze tot uiting te brengen voordat deze definitief zijn vastgesteld, zowel met betrekking tot het besluit van de Commissie om een wetgevingsvoorstel in te dienen als met betrekking tot de inhoud van een dergelijk voorstel, waarvan het wetgevend optreden van de Unie afhankelijk is.

93 Zoals de advocaat-generaal in de punten 67 en 68 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt daaruit dat dergelijke documenten, gelet op hun doel, behoren tot die welke zijn bedoeld in artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001.

94 Overigens wordt aan het belang voor de burgers om toegang te kunnen hebben tot de in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten, zelfs wanneer het besluitvormingsproces van de Commissie nog gaande is, niet afgedaan door de omstandigheid, waarop deze instelling heeft gewezen,

dat in casu ClientEarth de mogelijkheid heeft gehad om deel te nemen aan het openbare overleg dat door deze instelling was georganiseerd in het kader van de in het onderhavige geval aan de orde zijnde effectbeoordelingsprocedures, en dat een aantal documenten betreffende deze beoordelingen reeds voor het publiek beschikbaar waren op het tijdstip waarop de litigieuze besluiten werden vastgesteld. Hoewel dergelijk overleg er eveneens toe strekt de transparantie van het besluitvormingsproces van de Commissie en de deelname van de burgers aan dat proces te waarborgen, komt het niet in de plaats van de mogelijkheid voor die burgers om op hun verzoek toegang te krijgen tot de effectbeoordelingsverslagen en tot de adviezen van het effectbeoordelingscomité. Uit de richtsnoeren van 2009 blijkt immers dat het door de Commissie georganiseerde overleg niet noodzakelijkerwijs openstaat voor al het publiek. Voorts is in casu niet komen vast te staan dat de in het kader van dat overleg meegedeelde informatie en die in de reeds voor het publiek beschikbare documenten in essentie overeenkwam met de informatie in de litigieuze documenten.

95 Uit het voorgaande volgt dat de in punt 84 van dit arrest vermelde redenen die ten grondslag liggen aan het beginsel van een ruimere toegang tot documenten die door de instellingen van de Unie, handelend in hun hoedanigheid van wetgever, worden vastgesteld, dat in overweging 6 van verordening nr. 1049/2001 is geformuleerd en waaraan uitvoering is gegeven in artikel 12, lid 2, van die verordening, ook gelden voor documenten die zijn opgesteld in het kader van de effectbeoordelingsprocedure, zoals de litigieuze documenten, die zijn opgesteld met het oog op de eventuele vaststelling van wetgevingsinitiatieven door de Commissie. Zoals ClientEarth betoogt, moet dus ook tot die documenten een dergelijke toegang worden gegeven.

96 In de tweede plaats moet tevens worden opgemerkt dat de litigieuze documenten milieu-informatie bevatten in de zin van verordening nr. 1367/2006.

97 Volgens artikel 2, lid 1, onder d), v), van deze verordening, is immers onder meer dergelijke informatie: informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van maatregelen zoals beleidslijnen, wetgeving, plannen, programma's en milieuovereenkomsten. Ten eerste blijkt in dit verband uit punt 90 van dit arrest dat de effectbeoordelingsverslagen met name het onderzoek van de gevolgen alsmede van de voor- en de nadelen van de door de Commissie overwogen beleidsopties met het oog op de eventuele vaststelling van een initiatief van wetgevende of andere aard bevatten. Ten tweede is in casu komen vast te staan dat de litigieuze documenten verband houden met overwogen wetgevingsinitiatieven op milieugebied.

98 Verordening nr. 1367/2006 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel ervoor te zorgen dat milieu-informatie waarover de instellingen en organen van de Unie beschikken op de breedst mogelijke basis systematisch ter beschikking komt en wordt verspreid (arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit overweging 2 van verordening nr. 1367/2006 vloeit in wezen voort dat de toegang tot die informatie er immers toe strekt een meer doeltreffende deelname van het publiek aan de besluitvorming te bevorderen, zodat de verantwoordingsplicht van de bevoegde instanties voor de besluitvorming wordt vergroot en een bijdrage wordt geleverd tot de bewustmaking van de publieke opinie en de verkrijging van steun van de publieke opinie voor de genomen besluiten (arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 80).

99 In dit verband bepaalt artikel 3 van verordening nr. 1367/2006 weliswaar dat verordening nr. 1049/2001 van toepassing is op ieder verzoek om toegang tot milieu-informatie, doch de door artikel 6 van eerstgenoemde verordening toegevoegde nadere regels vergemakkelijken gedeeltelijk en beperken gedeeltelijk de toegang tot documenten (arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

100 In het bijzonder volgt uit artikel 6, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 1367/2006, gelezen in het licht van overweging 15 ervan, met name dat de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 genoemde weigeringsgrond strikt moet worden uitgelegd wanneer het gaat om milieu-informatie, rekening gehouden met het met openbaarmaking van de gevraagde informatie gediende openbaar belang, hetgeen betekent dat met betrekking tot deze informatie grotere transparantie wordt nagestreefd.

101 Uit de overwegingen in de punten 84 tot en met 100 van het onderhavige arrest volgt dat het in casu gaat om documenten die deel uitmaken van een wetgevingsproces, documenten die bovendien milieu-informatie bevatten, en dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 bijgevolg des te strikter moet worden uitgelegd en toegepast.

– In het bestreden arrest erkende algemene aanname

102 Teneinde het bestaan te erkennen van een algemene aanname van vertrouwelijkheid van in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten zolang de Commissie geen besluit heeft genomen over een eventueel voorstel, heeft het Gerecht, zoals in herinnering is gebracht in punt 26 van het onderhavige arrest, zich in de punten 94 tot en met 96 van het bestreden arrest gebaseerd op algemene overwegingen die in wezen zijn ontleend, ten eerste, aan de noodzaak om de ruimte van de Commissie om na te denken en haar vermogen om haar initiatiefbevoegdheid volkomen onafhankelijk en uitsluitend in het algemeen belang uit te oefenen, overeenkomstig artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU, te beschermen en, ten tweede, aan het risico dat openbaarmaking van de in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten betreffende een lopend besluitvormingsproces leidt tot pressie of beïnvloeding van buitenaf op het verloop van het besluitvormingsproces van deze instelling.

103 In de eerste plaats moet de Commissie krachtens artikel 17, leden 1 tot en met 3, VEU weliswaar volkomen onafhankelijk en uitsluitend in het algemeen belang handelen wanneer zij effectbeoordelingen maakt, doch moet worden opgemerkt dat de effectbeoordelingsprocedure niet een type procedure is dat als zodanig kenmerken heeft die zich er principieel tegen verzetten dat volledige transparantie wordt geboden. Integendeel, zoals het Gerecht in punt 93 van het bestreden arrest heeft gepreciseerd, vindt deze procedure plaats met het doel transparantie en openheid van het besluitvormingsproces van de Commissie te verschaffen. Uit de punten 84 tot en met 101 van het onderhavige arrest volgt dat dit des te meer geldt wanneer die procedure, zoals in casu, deel uitmaakt van een milieuwetgevingsproces.

104 Voorts – zoals ClientEarth in essentie heeft betoogd – doordat transparantie de legitimiteit van het besluitvormingsproces van de Commissie versterkt, waarborgt zij de geloofwaardigheid van het optreden van de Commissie in de ogen van de betrokken burgers en organisaties en draagt deze transparantie er aldus juist toe bij dat wordt verzekerd dat deze instelling volkomen onafhankelijk en uitsluitend in het algemeen belang handelt. Het is veeleer de afwezigheid van informatieverstrekking aan het publiek en van discussie die twijfel kan doen ontstaan over de vraag of deze instelling haar taken volkomen onafhankelijk en louter in het algemeen belang verricht (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 59).

105 In de tweede plaats, zoals ClientEarth en de lidstaten die aan haar zijde hebben geïntervenieerd, stellen, kan geen van de door het Gerecht in de punten 94 tot en met 96 van het bestreden arrest aanvaarde gronden het risico aantonen van een ernstige ondermijning van het lopende besluitvormingsproces van de Commissie in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Door op basis van dergelijke gronden een algemene aanname van vertrouwelijkheid te aanvaarden van de in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten zolang de Commissie geen besluit heeft genomen over een eventueel voorstel, heeft het Gerecht deze bepaling en het beginsel van strikte

uitlegging en toepassing ervan miskend, dat, zoals in punt 101 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, van bijzonder belang is waar het gaat om documenten die zijn opgesteld tijdens een wetgevingsproces en milieu-informatie bevatten.

106 In dit verband kan ongetwijfeld niet worden uitgesloten dat, zoals het Gerecht in punt 96 van het bestreden arrest heeft uiteengezet, in geval van openbaarmaking van de effectbeoordelingsverslagen en van de door het effectbeoordelingscomité over die verslagen gegeven adviezen, voordat de Commissie een besluit heeft genomen over een eventueel voorstel, derden zouden trachten invloed, of zelfs druk, uit te oefenen op de beleidskeuzen die deze instelling moet maken, of dat belanghebbenden die tijdens het door deze instelling in het kader van de effectbeoordelingsprocedure georganiseerde openbare overleg, opnieuw opmerkingen indienen over of kritiek leveren op de door de Commissie overwogen opties of hypothesen.

107 Voor zover evenwel, ten eerste, de Commissie in essentie heeft gesteld dat zij in geval van een dergelijke openbaarmaking verwikkeld zou raken in meerdere constante dialogen met de belanghebbenden zodat het voor haar in de praktijk onmogelijk zou zijn om over een ruimte te beschikken om autonoom na te denken en volkomen onafhankelijk een besluit te nemen over de eventueel vast te stellen voorstellen, moet worden opgemerkt dat het Unierecht deze instelling in beginsel niet verplicht om in individuele gevallen dergelijke dialogen te voeren, hetgeen zij uitdrukkelijk heeft erkend ter terechtzitting voor het Hof. In dit verband bepaalt artikel 11, lid 2, VEU weliswaar dat de instellingen van de Unie een open, transparante en regelmatige dialoog voeren met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld, doch deze bepaling impliceert niet dat de Commissie gehouden is inhoudelijk en in elk individueel geval te antwoorden op eventuele opmerkingen die zijn ontvangen na de openbaarmaking van een document op grond van verordening nr. 1049/2001.

108 Ten tweede heeft het Gerecht hoe dan ook niet aangetoond dat de beïnvloeding of pressie van buitenaf die de Commissie eventueel zou kunnen ondergaan in geval van openbaarmaking van documenten die zijn opgesteld in het kader van een effectbeoordeling betreffende een lopend besluitvormingsproces, van dien aard zou zijn dat daardoor op algemene wijze en los van de specifieke context van de betrokken effectbeoordeling en het betrokken besluitvormingsproces alsmede van de concrete inhoud van elk van die documenten, het vermogen van deze instelling om volkomen onafhankelijk en in het algemeen te belang te handelen, wordt belemmerd of dat daardoor het goede verloop van de interne besprekingen en van het besluitvormingsproces van die instelling ernstig wordt aangetast, verlengd of bemoeilijkt. Zoals ClientEarth in essentie stelt, kan op basis van de algemene overwegingen die het Gerecht uit dien hoofde heeft gegeven in de punten 94 tot en met 96 van het bestreden arrest, niet van een dergelijk risico worden gesproken. In dit verband maakt, zoals volgt uit de punten 92 en 98 van het onderhavige arrest, de meningsuiting van het publiek of van de belanghebbenden over de door de Commissie in het kader van haar initiatieven gemaakte keuzen en overwogen beleidsopties, en in het bijzonder van haar milieuwetgevingsinitiatieven, voordat zij een besluit neemt over het voorgenomen initiatief, integrerend deel uit van de democratische rechten van de burgers van de Unie.

109 Daaruit volgt dat de Commissie weliswaar over een ruimte om na te denken moet beschikken om te kunnen beslissen over de te maken beleidskeuzen en eventueel in te dienen voorstellen, doch dat het Gerecht ten onrechte in wezen heeft geoordeeld dat de bescherming van de initiatiefbevoegdheid van de Commissie en van het vermogen van deze instelling om deze bevoegdheid volkomen onafhankelijk en uitsluitend in het algemeen belang uit te oefenen, in beginsel vereisten dat de in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten algemeen vertrouwelijk kunnen blijven totdat die instelling een dergelijk besluit zou hebben genomen.

110 Voor het overige, voor zover de Commissie zich ter terechtzitting voor het Hof heeft beroepen op de omstandigheid dat de litigieuze documenten slechts onvoltooide interne ontwerpen zijn, moet worden beklemtoond, zoals deze instelling zelf in haar memorie van antwoord in herinnering heeft gebracht,

dat het Gerecht, teneinde de litigieuze algemene aanname te erkennen, zich niet specifiek heeft gebaseerd op deze omstandigheid noch op de noodzaak om het proces rondom de opstelling van deze documenten te beschermen. Blijkens de punten 94 tot en met 97 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daartoe immers meer in het algemeen aanvaard dat sprake is van het risico dat de openbaarmaking van de effectbeoordelingsverslagen, al dan niet in het stadium van ontwerp, en van de adviezen van het effectbeoordelingscomité het lopende besluitvormingsproces van de Commissie in verband met de opstelling en de vaststelling van haar voorstellen ernstig ondermijnt.

111 Hoe dan ook moet worden gepreciseerd, ten eerste, dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 ziet op de toegang tot documenten voor intern gebruik die betrekking hebben op een aangelegenheid waarover de betrokken instelling van de Unie nog geen besluit heeft genomen. Noch de bewoordingen van deze bepaling, noch het daardoor beschermde belang sluiten uit dat kan worden verzocht om toegang tot documenten die niet definitief van aard zijn. Ten tweede kan deze aard als zodanig niet algemeen en los van een individuele en concrete analyse van elk opgevraagd document bewijzen dat sprake is van een risico dat het besluitvormingsproces van de Commissie ernstig wordt ondermijnd. Een dergelijke ondermijning is immers afhankelijk van factoren als de staat van voltooiing van het betrokken document en de precieze fase waarin het betrokken besluitvormingsproces zich bevindt op het tijdstip waarop de toegang tot dat document wordt geweigerd, de specifieke context van dat proces alsmede de kwesties waarover binnen de betrokken instelling nog intern overleg moet worden gevoerd.

112 Uit een en ander volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door in de punten 94 tot en met 111 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie voor de toepassing van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 mocht aannemen dat, zolang zij geen besluit heeft genomen over een eventueel voorstel, de openbaarmaking van de in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten haar lopende besluitvormingsproces voor het opstellen van een dergelijk voorstel in beginsel ernstig ondermijnt, los van, ten eerste, de vraag of het voorgenomen voorstel van wetgevende dan wel van andere aard is en, ten tweede, de omstandigheid dat de betrokken documenten milieu-informatie bevatten in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van verordening nr. 1367/2006.

113 Bijgevolg, en zonder dat de andere argumenten van ClientEarth en van de aan haar zijde interveniërende lidstaten hoeven te worden onderzocht, moeten het eerste tot en met het vierde onderdeel van het eerste middel gegrond worden verklaard.

114 Daar het eerste middel op deze grond slaagt, moet het bestreden arrest worden vernietigd zonder dat het vijfde onderdeel van dit middel hoeft te worden onderzocht, dat er, subsidiair, op is gebaseerd dat het Gerecht de vastgestelde algemene aanname onweerlegbaar zou hebben gemaakt, noch het eveneens subsidiair aangevoerde tweede middel volgens hetwelk het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet te erkennen dat een hoger openbaar belang openbaarmaking van de litigieuze documenten gebood.

Beroepen voor het Gerecht

115 Volgens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof, ingeval het de beslissing van het Gerecht vernietigt, de zaak voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht dan wel zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.

116 In casu zal het Hof de zaak, die in staat van wijzen is, afdoen.

117 Zoals in punt 21 van dit arrest is vermeld, heeft ClientEarth in eerste aanleg met name betoogd dat de litigieuze besluiten artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 schonden omdat de Commissie ten onrechte had vastgesteld dat de openbaarmaking van de litigieuze documenten haar lopende besluitvormingsprocessen ernstig zou ondermijnen in de zin van deze bepaling.

118 In dit verband blijkt uit die besluiten, waarvan de inhoud is weergegeven in de punten 13 tot en met 17 van dit arrest, dat de Commissie zich, teneinde het bestaan van een dergelijk risico aan te tonen, heeft gebaseerd, ten eerste, op overwegingen van algemene aard ontleend, om te beginnen, aan de omstandigheid dat de effectbeoordelingen dienden ter ondersteuning van de door deze instelling in haar wetgevingsvoorstellen gemaakte strategische keuzen, vervolgens, aan de noodzaak haar manoeuvreerruimte, haar onafhankelijkheid, haar vermogen om compromissen te vinden en om uitsluitend in het algemeen belang te handelen, alsmede het klimaat van vertrouwen dat tijdens haar interne besprekingen moet heersen, te beschermen en, ten slotte, aan het risico van pressie van buitenaf die het verloop van die besprekingen ernstig kunnen verstoren.

119 Ten tweede heeft zij ook meer specifieke overwegingen inzake twee lopende besluitvormingsprocessen aangevoerd die in het bijzonder betrekking hebben op het vroege en gevoelige stadium ervan, op het feit dat over de besproken kwesties reeds lange tijd werd nagedacht en op het belang van deze kwesties. Wat de effectbeoordelingsdocumenten over toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden betreft, heeft zij tevens de gevoeligheid van de problematiek waarmee deze kwestie verband houdt, benadrukt en erop gewezen dat de lidstaten daarover mogelijkerwijs uiteenlopende opvattingen hebben. Wat de effectbeoordelingsdocumenten over milieu-inspectie en -toezicht betreft heeft zij voorts de nadruk gelegd op de noodzaak dat de besprekingen worden beschermd tegen factoren van externe beïnvloeding omdat een dergelijke beïnvloeding afbreuk zou doen aan de kwaliteit van het toezicht op de lidstaten.

120 Betreffende, ten eerste, de in punt 118 van dit arrest genoemde gronden van algemene aard, deze komen in wezen overeen met die welke het Gerecht heeft aanvaard in de punten 78 tot en met 97 van het bestreden arrest. Uit de overwegingen in de punten 84 tot en met 112 van het onderhavige arrest volgt dat de Commissie zich niet op dergelijke gronden kon baseren om, zonder concrete en individuele beoordeling van de litigieuze documenten, aan te nemen dat de toegang tot de in het kader van een effectbeoordeling opgestelde documenten haar besluitvormingsprocessen in beginsel ernstig zou ondermijnen in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

121 Ten tweede kan, zoals ClientEarth in eerste aanleg heeft gesteld, op basis van de gronden die specifiek zijn voor de twee lopende besluitvormingsprocessen, welke gronden zijn samengevat in punt 119 van dit arrest, evenmin worden gesproken van een concreet, daadwerkelijk en redelijk voorzienbaar risico dat de toegang tot de litigieuze documenten deze processen ernstig ondermijnt.

122 In de eerste plaats volstaat de omstandigheid, gesteld al dat deze is bewezen, dat de litigieuze documenten in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces waren opgevraagd, op zich niet om een dergelijk risico aan te tonen (zie naar analogie arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 60).

123 Hoewel de Commissie in haar verweerschriften in eerste aanleg heeft aangevoerd dat zij niet kan worden verplicht de effectbeoordelingsverslagen in de staat van voorontwerpen en de eventuele opeenvolgende wijzigingen ervan aan het publiek mee te delen, volgt uit de overwegingen in punt 111 van het onderhavige arrest dat de voorlopige aard van een document als zodanig evenmin dat risico kan aantonen. De Commissie heeft niet omstandig de redenen gegeven waarom, met name gelet op het precieze stadium waarin de in casu aan de orde zijnde effectbeoordelingsprocedures zich bevonden, en rekening gehouden met de specifieke kwesties die op het tijdstip van de vaststelling van de litigieuze besluiten nog intern moesten worden besproken, de openbaarmaking van elk van de litigieuze documenten, afzonderlijk beschouwd, haar lopende besluitvormingsprocessen ernstig zou hebben ondermijnd.

124 In dit verband kan het door de Commissie aangevoerde argument dat mededeling, vóór het einde van de effectbeoordelingsprocedure, van die documenten aan bepaalde belanghebbende partijen, die zouden trachten het werk van deze instelling te beïnvloeden, zou leiden tot een oververtegenwoordiging en tot een onevenredige invloed van de belangen van die partijen en aldus het besluitvormingsproces van deze instelling zou vervalsen, niet slagen. Het staat immers aan de Commissie om erop toe te zien dat een dergelijke situatie wordt voorkomen, niet door de toegang tot die documenten te weigeren, maar door alle betrokken belangen in aanmerking te nemen, daaronder begrepen die van personen of belangengroepen die niet om die toegang hebben verzocht. Tevens moet worden afgewezen het argument van deze instelling dat het niet in het belang van het publiek is om toegang te hebben tot de verschillende versies van de ontwerpen van een effectbeoordelingsverslag en tot de opeenvolgende wijzigingen ervan op grond dat een dergelijke toegang verwarring zou doen ontstaan bij degenen die deze documenten ontvangen. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat een dergelijke omstandigheid, gesteld dat daarvan is gebleken, in aanmerking kan worden genomen om het bestaan van een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van het bedoelde document gebiedt, van de hand te wijzen, kan die omstandigheid daarentegen immers niet het risico aantonen dat het besluitvormingsproces van de Commissie ernstig wordt ondermijnd. De vraag of een dergelijk belang bestaat, rijst niet wanneer dat risico niet is aangetoond.

125 In de tweede plaats heeft de Commissie in de litigieuze besluiten niet aangetoond in welk opzicht het belang van de in de litigieuze documenten behandelde kwesties en het feit dat over deze kwesties reeds lang wordt nagedacht, meebrengen dat de openbaarmaking van die documenten haar lopende besluitvormingsprocessen ernstig ondermijnt.

126 In de derde plaats zijn de argumenten van de Commissie die zijn ontleend aan de gevoeligheid van die kwesties en van de lopende onderhandelingen, alsmede aan het bestaan van mogelijke uiteenlopende opvattingen van de lidstaten, geenszins onderbouwd en blijven zij te abstract om het risico van een dergelijke ondermijning aan te tonen, zodat zij niet kunnen slagen.

127 In de vierde plaats moeten de gronden die zijn gebaseerd op de noodzaak om de besprekingen te beschermen tegen factoren van externe beïnvloeding, gelet op de overwegingen in de punten 106 tot en met 109 van het onderhavige arrest, worden afgewezen. Voorts heeft de Commissie niet toegelicht in welk opzicht een dergelijke beïnvloeding afbreuk zou kunnen doen – zoals zij stelt – aan de kwaliteit van het toezicht op de lidstaten.

128 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden door op grondslag van deze bepaling te weigeren de litigieuze documenten openbaar te maken. Bijgevolg moeten de litigieuze besluiten nietig worden verklaard, zonder dat de andere door ClientEarth tot staving van haar beroepen tot nietigverklaring aangevoerde argumenten hoeven te worden onderzocht.

Kosten

129 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof zelf de zaak afdoet, ten aanzien van de proceskosten. Ingevolge artikel 138, lid 1, van dit reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij worden verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 140, lid 1, van dat reglement, dat eveneens op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

130 Daar de Commissie in het kader van de onderhavige hogere voorziening in het ongelijk is gesteld, en het Hof de door ClientEarth bij het Gerecht ingestelde beroepen heeft toegewezen, dient de Commissie overeenkomstig de vordering van ClientEarth te worden verwezen in haar eigen kosten alsmede in die van ClientEarth in eerste aanleg en in de onderhavige hogere voorziening.

131 De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten van de onderhavige procedure in hogere voorziening.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 november 2015, ClientEarth/Commissie (T-424/14 en T-425/14, EU:T:2015:848), wordt vernietigd.

2) Het besluit van de Europese Commissie van 1 april 2014 houdende weigering van toegang tot een effectbeoordelingsverslag inzake een ontwerp van een dwingend instrument tot bepaling van het strategisch kader van op de risico's gebaseerde inspectie- en toezichtprocedures inzake de milieuwetgeving van de Europese Unie, alsook tot een advies van het effectbeoordelingscomité, wordt nietig verklaard.

3) Het besluit van de Europese Commissie van 3 april 2014 houdende weigering van de toegang tot een ontwerp van een effectbeoordelingsverslag betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden op het niveau van de lidstaten op het gebied van het milieubeleid van de Europese Unie en tot een advies van het effectbeoordelingscomité, wordt nietig verklaard.

4) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten alsmede in die van ClientEarth in eerste aanleg en in de hogere voorziening.

5) De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten van de procedure in hogere voorziening.

ondertekeningen