



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 28. novembril 2017¹

Kohtuasi C-57/16 P

**ClientEarth
*versus***

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Institutsioonide dokumentidega tutvumine – Määrus (EÜ) nr 1049/2001 – Mõjuhindamise aruande kavandiga, mõjuhindamise aruandega ja mõjuhindamiskomitee arvamusega tutvumise taotlus – Üldine konfidentsiaalsuse eeldus – Dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumine – Seadusandlikud dokumendid

I. Sissejuhatus

1. Käesolev apellatsioonkaebus esitati seoses tühistamishagiga, mille esitas Euroopa Liidu Üldkohtusse ClientEarth Euroopa Komisjoni kahe otsuse peale, millega keelati tal tutvuda dokumentidega. Täpsemalt keelas komisjon 1. aprilli 2014. aasta otsusega hagejal tutvuda mõjuhindamise aruandega, mis käsitleb siduva meetme ettepanekut Euroopa Liidu keskkonnaregulatsiooni valdkonnas riskipõhise kontrolli ja järelevalve strateegilise raamistiku kehtestamiseks, ning mõjuhindamiskomitee arvamusega. Lisaks keelas komisjon 3. aprilli 2014. aasta otsusega hagejal tutvuda ka mõjuhindamise aruande kavandiga liidu keskkonnapoliitika valdkonnas liikmesriikide tasandil keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta ja mõjuhindamiskomitee arvamusega (edaspidi „vaidlusalused dokumendid“).
2. Apellant esitas seejärel nende kahe otsuse peale hagi, mis jäeti Üldkohtu 13. novembri 2015. aasta otsusega ClientEarth vs. komisjon (T-424/14 ja T-425/14, edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“, EU:T:2015:848) rahuldamata.
3. Selles kohtuotsuses Üldkohus sisuliselt otsustas, et vaidlusalused dokumendid kuuluvad samasse kategooriasse ja et kehtib üldine konfidentsiaalsuse eeldus, kuna nende avalikustamine kahjustab komisjoni seadusandlike aktide ettepanekute väljatöötamise otsustusprotsessi.
4. Apellant, keda toetavad Soome ja Rootsi valitsus, esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse.
5. Selle apellatsioonkaebuse raames tuleb Euroopa Kohtul otsustada peamiselt selle üle, kas institutsioon võib mõjuhindamistega tutvuda keelamist põhjendada üldise konfidentsiaalsuse eeldusega, arvestades nende hindamiste olemust. Seega tuleb tal analüüsida, kas seadusandliku menetlusega seotud aktide koostamisel tegutseb komisjon seadusandjana. Selles analüüsis tuleb

¹ Algkeel: prantsuse.

Euroopa Kohtul otsustada vajaliku tasakaalu üle avalikkuse põhimõtte, avaliku arutelu parandamise, komisjoni sõltumatuse ja teabe konfidentsiaalsuse vahel, nagu need mõisted tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrusest (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele².

6. Käesolevas ettepanekus selgitan ma põhjuseid, miks ma arvan, et vaidlustatud kohtuotsus tuleb tühistada.

II. Õiguslik raamistik

A. Määrus nr 1049/2001

7. Selle määruse põhjendustes 2 ja 6 on sätestatud:

„(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 EL 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.“

8. Nimetatud määruse artikli 2 lõigetes 1 ja 4 on ette nähtud:

„1. Kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid.

[...]

4. Ilma et see piiraks artiklite 4 ja 9 kohaldamist, tehakse dokumendid üldsusele kättesaadavaks kas kirjaliku taotluse alusel või otse elektroonilises vormis või registri kaudu. Eelkõige tehakse artikli 12 kohaselt vahetult kättesaadavaks seadusandliku menetluse käigus koostatud ja saadud dokumendid.“

9. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 3 ja 6 on märgitud:

„3. Keelatakse juurdepääs dokumentidele, 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.

Juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

² EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331.

[...]

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

10. Selle määruse artikli 12 lõikes 2 on märgitud, et „[e]lkoige 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“.

B. Määrus nr 1367/2006

11. 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^[3] sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes⁴ põhjendustes 7 ja 15 on sätestatud:

„(7) [...] Keskkonnainfo kättesaadavust käsitlevaid sätteid tuleks siiski kohaldada seadusandjana tegutsevate ühenduse institutsioonide ja organite suhtes.

[...]

(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. Mõiste „ärihuvid“ hõlmab pangandussektoris tegutsevate institutsioonide ja organite sõlmitud konfidentsiaalsuskokkuleppeid.“

12. Selle määruse artikli 1 lõike 1 punktides a ja b on sätestatud:

„1. Käesoleva määruse eesmärk on aidata kaasa [Århusi] konventsioonist [...] tulenevate kohustuste rakendamisele, kehtestades eeskirjad konventsiooni sätete kohaldamiseks ühenduse institutsioonide ja organite suhtes, eelkõige:

- a) garanteerides üldsusele õiguse saada kätte keskkonnainfot, mille ühenduse institutsioonid või organid on saanud või koostanud ja mis on nende valduses, ning määrates selle õiguse kasutamise põhitingimused ja praktilise korra;
- b) tagades, et keskkonnainfo tehakse üldsusele üha enam kättesaadavaks ja et seda levitatakse üha laiemalt eesmärgiga saavutada selle võimalikult laialdane süstemaatiline kättesaadavus ja levik. Selleks soodustatakse eelkõige arvutikaugside ja/või elektroonilise tehnoloogia kasutamist, kui selline võimalus on olemas[.]“

13. Nimetatud määruse artikli 2 lõikes 1 on märgitud:

„1. Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

3 ETL 2005, L 124, lk 1; edaspidi „Århusi konventsioon“.

4 ELT 2006, L 264, lk 13.

d) *keskkonnainfo* – kirjalikus, visuaalses, suulises, elektroonilises või muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb:

[...]

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

iv) aruandeid keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise kohta;

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

[...]“

14. Määruse nr 1367/2006 artiklis 3 on märgitud:

„Määrust [...] nr 1049/2001 kohaldatakse kõikide taotluste suhtes, mille taotleja on esitanud ühenduse institutsioonide ja organite valduses oleva keskkonnainfo kättesaamiseks, ilma et kedagi kodakondsuse, rahvuse või elukoha tõttu või juriidilise isiku puhul tema registreeritud asukoha või tegeliku tegevuskoha tõttu diskrimineeritaks.

Käesoleva määruse kohaldamisel asendatakse määruses [...] nr 1049/2001 sõna „institutsioon“ sõnadega „ühenduse institutsioon või organ“.

15. Selle määruse artiklis 6 on ette nähtud:

„1. 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.

2. Lisaks määruse [...] nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud eranditele võivad ühenduse institutsioonid ja organid keskkonnainfo kättesaadavaks tegemisest keelduda, kui sellise info avaldamine võib ebasoovitavalt mõjutada keskkonnakaitset, nt haruldaste liikide paljunemiskohti.“

III. Kohtuasja aluseks olevad asjaolud

16. Apellant on mittetulunduslik organisatsioon, mille põhitegevusala on keskkonnakaitse.

17. Ta esitas 20. jaanuaril 2014 määruse nr 1049/2001 alusel komisjonile kaks dokumentidele juurdepääsu taotlust. Nagu nägime, taheti esimesega nendest taotlustest tutvuda mõjuhindamise aruandega, mille oli komisjon koostanud Århusi konventsiooni „kohtu poole pöördumise“ samba rakendamise kohta, samas kui teisega sooviti tutvuda komisjoni mõjuhindamisega, mis käsitles keskkonnaregulatsiooni valdkonnas riskipõhise riikide ja liidu tasandil kontrolli ja järelevalve õigusraamistiku muutmist.

18. Komisjon jättis 13. veebruari 2014. aasta kirjaga teise taotluse rahuldamata. Ta täpsustas sel juhul, et see taotlus puudutas „[m]õjuhindamise aruannet, mis käsitles siduva meetme ettepanekut [liidu] keskkonnaregulatsiooni valdkonnas riskipõhise kontrolli ja järelevalve strateegilise raamistiku kehtestamiseks“ ning mõjuhindamiskomitee arvamust selle aruande kohta. Taotluse rahuldamata jätmine tugines määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud erandile.

19. Komisjon jättis 17. veebruari 2014. aasta kirjaga rahuldamata ka esimese taotluse. Ta täpsustas sel juhul, et see taotlus puudutas „mõjuhindamise aruande kavandit [liidu] keskkonnapoliitika valdkonnas liikmesriikide tasandil keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta“ ning komitee arvamust nimetatud kavandi suhtes. Taotluse rahuldamata jätmine tugines selle määruse artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud erandile.

20. Apellant esitas 4. märtsil 2014 sama määruse artikli 7 lõike 2 alusel komisjonile kaks kordustaotlust.

21. Komisjon teatas 24. märtsi 2014. aasta kirjadega apellandile, et vastavalt nimetatud määruse artikli 8 lõikele 2 pikendati nende kordustaotlustele vastamise tähtaega 15 tööpäeva võrra.

22. 1. ja 3. aprilli 2014. aasta kirjadega kinnitas komisjon vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumist määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud erandi alusel (edaspidi „vaidlusalused otsused“).

23. Vaidlusalustes otsustes märkis komisjon kõigepealt, et arvestades arutelusid ja läbirääkimisi keskkonnakontrolli ja -järelevalvet ja selles valdkonnas kohtu poole pöördumist käsitlevate seadusandlike algatuste tegemiseks, oli ta alustanud mõjuhindamisi, mis olid alles pooleli. Ta täpsustas selle kohta, et mõjuhindamised olid mõeldud nende algatuste ettevalmistamise abistamiseks ja et mõjuhindamise sisu toetab seadusandlikus algatuses sisalduvaid strateegilisi valikuid („*policy choices*“).

24. Lisaks kahjustaks komisjoni sõnul vaidlusaluste dokumentide selles etapis avalikustamine tõsiselt tema käimasolevaid otsustusprotsesse, kuna see mõjutaks tema tegutsemisruumi ja vähendaks tema suutlikkust saavutada kompromisse. Pealegi võiks selline avalikustamine tekitada välist survet, mis võib takistada keerulisi otsustusprotsesse, mille kestel peaks valitsema usaldusõhkkond. Komisjoni viitas lisaks ELL artikli 17 lõikele 1 ja artikli 17 lõike 3 kolmandale lõigule.

25. Sellega seoses rõhutas komisjon 1. aprilli 2014. aasta otsuses esiteks, et kontroll ja järelevalve on avaliku poliitika rakendamise võtmeelemendid, kusjuures avaliku poliitika näol on tegemist valdkonnaga, milles institutsioonid püüavad juba alates 2001. aastast tõsta teadlikkust ja edendada meetmete võtmist Euroopa Liidu tasandil – ning seda, et arutelu tuleb hoida vaba välistest mõjuritest, sest see mõjutaks liikmesriikide üle teostatava kontrolli kvaliteeti.

26. Teiseks rõhutas komisjon 3. aprilli 2014. aasta otsuses keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise küsimuse tundlikkust, liikmesriikide seisukohtade võimalikku lahknevust ning asjaolu, et ajast, mil ta esitas 24. oktoobri 2003. aasta ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise kohta,⁵ on möödunud kümme aastat.

27. Lõpuks lisas komisjon vaidlusalustes otsustes, et eri dokumendid kahe käimasoleva mõjuhindamise kohta on juba internetis kättesaadavad ning et kõik muud kõnealuseid mõjuhindamisi käsitlevad dokumendid avaldatakse siis, kui volinike kollegium on seadusandlikud ettepanekud vastu võtnud.

5 KOM(2003) 624 (lõplik).

28. Neid tegureid arvestades järeldas komisjon vaidlusalustes otsustes, et taotletud dokumentidega tutvumise võimaldamisest tuleb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõigu alusel keelduda, sest otsustusprotsessid on alles varajases ja tundlikus etapis („*at a very early and delicate stage*“).

29. Teiseks leidis komisjon, et taotletud dokumentide avalikustamine ei ole õigustatud ülekaalukate üldiste huvidega. Selle kohta märkis ta, et liit peab säilitama, kaitsma ja parandama keskkonna kvaliteeti ning seega ka inimeste tervist. Kõnealust eesmärki on võimalik saavutada tänu mittediskrimineerivale keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise võimalusele. Siiski ei leidnud komisjon, et ta suudaks esiteks kindlaks teha, kuidas aitaks taotletud dokumentide avalikustamine selles etapis mõjutada liidus elavatel isikutel kaudselt seda keskkonda, kus nad elavad, kuna kohtu poole pöördumine on liikmesriikides juba võimalik ning kõnealuste otsustusprotsessidega püütakse seda võimalust kõigest parandada. Lisaks märkis komisjon, et 2013. aastal viidi läbi avalik konsultatsioon, mille käigus said kõik huvirühmad, kaasa arvatud kodanikuühiskonna liikmed, ettepanekute põhisuundade määratlemisesse panustada. Teiseks kahjustaks avalikustamine selles etapis komisjoni arvates otsustusprotsesse ja mõjutaks parima võimaliku kompromissi saavutamise väljavaadet. Peale selle on komisjoni sõnul üldine huvi paremini tagatud siis, kui otsustusprotsesse saab jätkata ilma välise surveta.

30. Kolmandaks välistas komisjon võimaluse lubada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 tähenduses osalist juurdepääsu, sest taotletud dokumendid kuuluvad tervikuna erandi alla.

31. Pärast sellest avalikustamisest keeldumist esitas ClientEarth 11. juunil 2014 kaks hagi vastavalt nõudega tühistada 1. aprillil 2014. aasta otsus (kohtuasi T-425/14) ja 3. aprilli 2014. aasta otsus (kohtuasi T-424/14).

32. ClientEarth heitis oma ainsa väite esimeses osas komisjonile ette, et see oli ekslikult järeldanud, et esineb tema otsustusprotsesside tõsise kahjustamise oht ja et puudub ülekaalukas üldine huvi, mis õigustaks vaidlusaluste dokumentide avalikustamist.

33. Selle väite teises osas väitis ClientEarth, et komisjon oli rikkunud oma põhjendamiskohustust.

34. Üldkohus jättis vaidlustatud kohtuotsusega ClientEarth'i hagdid rahuldamata.

IV. Poolte nõuded

35. Oma apellatsioonkaebusega palub ClientEarth Euroopa Kohtul vaidlustatud kohtuotsus tühistada ja mõista kohtukulud, sealhulgas ka menetlusse astujate kohtukulud, välja komisjonilt.

36. Euroopa Kohtu presidendi 12. juuli 2016. aasta otsusega lubati Soome ja Rootsi valitsusel apellandi toetuseks käesolevasse menetlusse astuda.

37. Komisjoni palub, et apellatsioonkaebus jäetaks rahuldamata ja kohtukulud mõistetakse välja ClientEarth'ilt.

V. Apellatsioonkaebuse analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

38. Kohtuistungil, mis peeti 3. juulil 2017, märkis komisjon, et ta oli avaldanud sama aasta 28. aprillil teatise, milles ta teatas, et keskkonnaasjades kohtusse pöördumise algatus on lõpetatud ja ta on sellest loobunud ilma õigusakti vastu võtmata. Ta täpsustas lisaks, et pärast selle teatise avaldamist oli ta 28. juunil 2017 avaldanud ühe vaidlusalustest dokumentidest, nimelt keskkonnaasjades kohtu poole

pöördumist käsitleva mõjuhindamise aruande kavandi⁶, millega tutvumiseks esitatud ClientEarth'i taotluse ta oli 3. aprilli 2014. aasta otsusega rahuldamata jätnud.

39. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale peab vaidluse ese nagu ka põhjendatud huvi säilima kuni kohtuotsuse tegemiseni, vastasel juhul langeb otsuse tegemise vajadus ära; see eeldab, et hagi tulemusel võib hagi esitanud pool saada mingit kasu⁷. Kuna üks vaidlusalustest dokumentidest, millega ClientEarth soovib tutvuda, avalikustati, on tema algatatud hagi ese osaliselt ära langenud, mistõttu ei ole enam vaja otsustada taotluse üle tutvuda keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitleva mõjuhindamise aruande kavandiga.

40. Seega arvan, et Euroopa Kohus peab otsustama, et 3. aprilli 2014. aasta otsuse tühistamise nõude kohta otsuse tegemise vajadus on osas, mis puudutab tutvumist keskkonnaasjades kohtu poole pöördumist käsitleva mõjuhindamise aruande kavandiga, ära langenud.

B. Minu hinnang

41. ClientEarth esitab oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks kaks väidet. Esimese väitega heidab ta Üldkohtule ette õigusnormi rikkumist vaidlusaluste dokumentide puhul üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamisega.

42. Teine väide, millele ta tugineb teise võimalusena, on, et kuna Üldkohus ei tunnistanud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 133–163, et vaidlusaluste dokumentide avalikustamist õigustab ülekaalukas üldine huvi, on ta rikkunud õigusnormi.

43. Esimene väide on jagatud viieks osaks, mida tuleb käsitleda järgmiselt.

1. Esimese väite neljas osa, et kuna Üldkohus ei võtnud arvesse vaidlusaluste dokumentide erilist laadi, et võimaldada nende dokumentidega võimalikult ulatuslikku tutvumist, on ta rikkunud õigusnormi

a) Poolte argumendid

44. ClientEarth, keda toetavad Soome ja Rootsi valitsus, on seisukohal, et Üldkohtu rikkus õigusnormi, kuna ta leidis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 100–106, et põhimõtte üldsuse võimalikult ulatusliku dokumentidega tutvumise kohta ei ole vaidlusalustele dokumentidele kohaldatav, kuna komisjon ei toimi mõjuhindamise koostamisel seadusandliku ettepaneku esitamiseks seadusandjana, kusjuures asjaomaste dokumentide laad ei ole selles suhtes oluline.

45. Esiteks oleks apellandi sõnul Üldkohus pidanud arvesse võtma asjaolu, et need dokumendid, mõjuhindamised, on seadusandliku menetluse ja konkreetsemalt seadusandliku ettepaneku esitamise otsuse lahutamatu osa. Ta leiab, et isegi kui komisjon ei toimi seda tüüpi dokumentide koostamisel ametlikult seadusandjana, on need dokumendid ikkagi seadusandliku ettepaneku alus.

⁶ See dokument on kättesaadav järgmisel veebiaadressil:
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁷ Vt kohtuotsus, 21.12.2016, komisjon vs. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

46. Soome valitsus osundab selle kohta Euroopa Kohtu praktikat, mille kohaselt „[s]elles osas tugedab läbipaistvus demokraatiat, võimaldades kodanikel kontrollida kogu teavet, mis võeti õigustloova akti aluseks. Kodanike võimalus tutvuda õigusloometoimingute alustega on tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt kasutada oma demokraatlikke õigusi“⁸. Ta on seisukohal, et selle kohtupraktika alusel ei ole keskne tegur, mida tuleb arvesse võtta mitte niivõrd selle institutsiooni kui seadusandja staatus, kes võttis vastu dokumendi, millele taotletakse juurdepääsu, kui just selle dokumendi olemus ise, mis võib olla tulevase õigusakti alus.

47. Rootsi valitsus leiab, et komisjon toimib mõjuhindamiste koostamisel seadusandjana, sest ta valmistab ette ja koostab seadusandlikku laadi aktide ettepanekuid.

48. Järelikult on nii apellant kui ka Soome ja Rootsi valitsus seisukohal, et vastavalt määruse nr 1049/2001 põhjendusele 6 ja Euroopa Kohtu praktikale tuleks liidu kodanikele võimaldada just võimalikult ulatuslikku tutvumist niisuguste dokumentidega nagu vaidlusalused dokumendid.

49. Teiseks leiab apellant, et vastupidi Üldkohtu hinnangule vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106 ei õigusta Euroopa Kohtu praktika üldiste eelduste tunnustamist seadusandlike dokumentide või võimalikke seadusandlike ettepanekuid käsitlevate dokumentide puhul.

50. Komisjon väidab vastupidi, et sel ajal, kui taotleti tutvumist vaidlusaluste dokumentidega, ei olnud seadusandlikku ettepanekut veel esitatud ja seega ei olnud seadusandlikku dokumenti veel olemas. Ta juhib siinkohal tähelepanu sellele, et kui poliitiline ettepanek võetakse vastu või sellest loobutakse, tehakse seda tüüpi dokument siis avalikuks ja kodanikud saavad seega sellega tutvuda, et kontrollida kogu teavet, mis oli liidu seadusandliku tegevuse alus.

51. Komisjon leiab ühtlasi, et isegi kui vaidlusalused dokumendid tuleks kvalifitseerida „seadusandlikeks“ määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 tähenduses, on see õigusnorm ikkagi kohaldatav, ilma et see piiraks selle määruse artiklite 4 ja 9 kohaldamist, nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105 tuvastas. Seega ei ole välistatud selle tunnustamine, et seadusandlikus kontekstis kehtib üldine konfidentsiaalsuse eeldus, nagu märkis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106, viidates 1. juuli 2008. aasta kohtuotsusele Rootsi ja Turco vs. nõukogu⁹.

b) Õiguslik hinnang

52. Tuletan meelde, et õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega on sätestatud ELTL artikli 15 lõikes 3 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 42. Määruse nr 1049/2001 artikli 1 kohaselt on selle määruse eesmärk määrata kindlaks dokumentidega tutvumise õiguse põhimõtted, tingimused ning üldiste või erahuvidega põhjendatud piirangud. Seega, kuna institutsioonide dokumentidega tutvumise õigus on põhimõte, tuleb kõiki erandeid sellest põhimõttest tõlgendada kitsalt¹⁰.

53. Nii on selle määruse artiklis 4 koostatud loetelu institutsioonide dokumentidega tutvumise õigusest tehtavatest eranditest, mille hulgas on erand, millele tugines komisjon selleks, et keelduda põhikohtuasjas vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest. Kui komisjoni otsustab keelduda dokumendiga tutvumise võimaldamisest juhul, kui selle avalikustamine kahjustaks ühte selle artikliga kaitstud huvi, tuleb tal põhimõtteliselt selgitada, kuidas selle dokumendiga tutvumine võib

⁸ Vt kohtuotsused, 1.7.2008, Rootsi ja Turco vs. nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punktid 45 ja 46) ja 17.10.2013, nõukogu vs. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punktid 32 ja 33).

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

¹⁰ Vt kohtuotsus, 1.7.2008, Rootsi ja Turco vs. nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punktid 35 ja 36).

konkreetselt ja tegelikult kahjustada selle õigusnormiga kaitstud huve¹¹. Seejärel tuleb institutsioonil kontrollida, kas asjaomase dokumendi avalikustamine on ülekaaluka üldise huvi tõttu sellegipoolest põhjendatud, vaatamata sellele, et see kahjustab määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 kaitstud huvi¹².

54. Euroopa Kohus on siiski tunnistanud, et asjaomasel institutsioonil on lubatav tugineda teatud liiki dokumentidele kohaldatavatele üldistele eeldustele, et põhjendada, kuidas selle dokumendiga tutvumine võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada huve, mida kaitseb mõni selle määruse artiklis 4 ette nähtud erand. Sellisel juhul peab institutsioon täpsustama, millistest üldist laadi kaalutlustest lähtudes saab järeldada, et asjassepuutuvate dokumentide avalikustamine kahjustab üht selles õigusnormis sätestatud erandiga kaitstud huvi, ilma, et tal tuleks iga dokumendi sisu konkreetselt hinnata¹³.

55. Selline üldise konfidentsiaalsuse eelduse kohaldamine ei välista dokumendiga tutvumist taotlenud isikute õigust tõendada, et dokumendi puhul, mille avaldamist on taotletud, see eeldus ei kehti või et esineb ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab dokumendi avaldamist¹⁴.

56. Seni on Euroopa Kohus tunnistanud viit üldist konfidentsiaalsuse eeldust. Nii on üldist konfidentsiaalsuse eeldust peetud kehtivaks seoses riigiabi järelevalve menetluse haldustoimiku dokumentidega tutvumisega¹⁵, kohtumenetluse raames institutsiooni esitatud menetlusedokumentidega tutvumisega¹⁶, komisjoni ja teatajate või kolmandate isikute vahel ettevõtjate koondumise kontrolli menetluses vahetatud dokumentidega tutvumise taotlusega¹⁷, mittetulundusorganisatsiooni taotlusega tutvuda haldustoimikuga liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse kohtueelses etapis¹⁸, ja taotlusega tutvuda EÜ artikli 81, nüüd ELTL artikkel 101, alusel algatatud menetluse toimiku dokumentidega¹⁹.

57. Seadusandlikus tegevuses on avalikkuse põhimõttel täiendava tähtsusega roll. Kui nimelt määruse nr 1049/2001 põhjendus 4 ja artikkel 1 annavad üldsusele institutsioonide dokumentidega tutvumise õiguse, mille mõju peab olema võimalikult ulatuslik, siis on selle sama määruse põhjenduses 6 märgitud, et laialdasem juurdepääs nendele dokumentidele tuleks tagada just juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana. Nii on Euroopa Kohus juba märkinud, et „[s]elles osas tugevdab läbipaistvus demokraatiat, võimaldades kodanikel kontrollida kogu teavet, mis võeti õigustloova akti aluseks. Kodanike võimalus tutvuda õigusloometoimingute alustega on tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt kasutada oma demokraatlikke õigusi“²⁰.

58. Kaaluda ühelt poolt konkreetset huvi, mida dokumendi avalikustamata jätmisega tuleb kaitsta, ja teiselt poolt nimelt üldist huvi, et dokument, millega tutvumist taotletakse, tehtaks kättesaadavaks, omandab erilise tähtsuse siis, kui institutsioon toimib seadusandjana.²¹

11 Vt kohtuotsused, 21.9.2010, Rootsi jt vs. API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punktid 71 ja 72) ja 17.10.2013, nõukogu vs. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 31).

12 Vt selle kohta kohtuotsus, 1.7.2008, Rootsi ja Turco vs. nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 44).

13 Vt kohtuotsus, 17.10.2013, nõukogu vs. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punktid 72 ja 73 ning seal viidatud kohtupraktika).

14 Vt kohtuotsus, 29.6.2010, komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 62).

15 Kohtuotsus, 29.6.2010, komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Kohtuotsus, 21.9.2010, Rootsi jt vs. API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 Kohtuotsus, 28.6.2012, komisjon vs. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Kohtuotsus, 14.11.2013, LPN ja Soome vs. komisjon (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Kohtuotsus, 27.2.2014, komisjon vs. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Vt kohtuotsused, 1.7.2008, Rootsi ja Turco vs. nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46) ja 17.10.2013, nõukogu vs. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 33).

21 Vt selle kohta kohtuotsus, 17.10.2013, nõukogu vs. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punktid 32 ja 33).

59. Seega eespool nimetatud asjaolusid arvestades on käesoleval juhul küsimus selles, kas arvestades vaidlusaluste dokumentide laadi, mille avalikustamist taotletakse, võis Üldkohus õiguspäraselt tunnistada, et nende suhtes kehtib üldine konfidentsiaalsuse eeldus.

60. Vaidlustatud kohtuotsusest nähtub, et Üldkohus oli selle kohtuotsuse punktis 102 seisukohal, et „kuigi komisjonil on ELL artikli 17 lõike 2 alusel põhimõtteliselt – ja kui muud sätted ei näe ette teisiti – tõepoolest õigus teha ettepanekuid seadusandlike aktide vastuvõtmiseks ELTL artikli 289 lõike 3 tähenduses, ei muuda see asjaolu, et ELL artikli 14 lõike 1 ja artikli 16 lõike 1 kohaselt täidavad seadusandja ülesandeid parlament ja nõukogu koos. Samuti nähtub ELTL artikli 289 lõigetest 1–3, et seadusandlik akt on seadusandliku menetluse teel vastu võetud akt, see tähendab esiteks ELTL artiklis 294 sätestatud seadusandliku tavamenetluse alusel komisjoni ettepanekul parlamendi ja nõukogu poolt ühiselt vastu võetud määrus, direktiiv või otsus, ja teiseks seadusandliku erimenetluse alusel – see tähendab kas parlamendi poolt nõukogu osavõtul või nõukogu poolt parlamendi osavõtul – vastu võetud määrus, direktiiv või otsus“.

61. Üldkohus märgib nimetatud kohtuotsuse punktis 103 järgmiseks, et „[s]ellest järeldub, et kui komisjon valmistab ette ja koostab akti eelnõud – isegi kui see on seadusandliku akti oma –, siis ei tegutse ta ise seadusandjana, sest esiteks on kõnealune ettevalmistamise ja koostamise protsess seadusandlikule menetlusele kindlasti eelnev protsess, mille kestel tuleb pealegi määratleda esitatava akti enda laad, ning teiseks täidavad seadusandja ülesandeid parlament ja nõukogu“.

62. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 105 täpsustab Üldkohus hageja ühele argumentile vastates, et „isegi kui eeldada, et taotletud dokumendid tuleb liigitada „seadusandlikeks dokumentideks“ määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 tähenduses, tuleb märkida, et kõnealune säte kohaldub ainult siis, „kui [sama määruse] artiklitest 4 või 9 ei tulene teisiti“ [...]. Nagu aga on sedastatud [selle kohtuotsuse] punktides 97 ja 99, on komisjonil selle määruse artikli 4 lõike 3 esimese lõigu kohaldamisel õigus eeldada, et taotletud dokumentide avalikustamine kahjustab põhimõtteliselt poliitilise ettepaneku väljatöötamise otsustusprotsessi senikaua, kuni komisjon ei ole selle alusel otsust vastu võtnud“.

63. Kuigi on tõsi, et komisjoni ei saa kvalifitseerida otseses mõttes „seadusandjaks“, arvan ma siiski, et tal on õigusloomeprotsessis – kui mitte peaaegu seadusandja, siis vähemalt tingimata vajaliku õigusloomeosalise roll, ilma kelle tõukejõuta oleks liidu seadusandlik tegevus olematu. Nagu nimelt Euroopa Kohus oma 14. aprilli 2015. aasta kohtuotsuses nõukogu vs. komisjon²² meelde tuletas, „vastavalt ELL artikli 17 lõikele 2 võib liidu seadusandlike akte vastu võtta ainult „komisjoni ettepaneku põhjal“, välja arvatud juhul, kui [...] aluslepingutes on ette nähtud teisiti“²³. Tema ülesanne on „otsustada seadusandliku akti ettepanek esitada või esitamata jätta, välja arvatud juhul, kui [...] ta on liidu õiguse alusel kohustatud ettepaneku esitama. Seadusandliku akti ettepaneku esitamise korral lasub selle pädevuse kohaselt komisjonil, kes vastavalt ELL artikli 17 lõikele 1 edendab liidu üldisi huve ja teeb sel eesmärgil asjakohaseid algatusi, samuti ülesanne määrata kindlaks ettepaneku ese, eesmärk ja sisu“²⁴.

64. Peale selle arvan ma määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 sõnastust ennast, nagu ka selle määruse ülesehitust ja eesmärki arvestades, et liidu dokumentidega ulatuslikuma tutvumise õiguse jaoks ei ole määrav mitte niivõrd institutsiooni staatus kui just nende dokumentide enda laad.

65. Nimelt näeb see artikkel, mis kajastab nimetatud määruse põhjendust 6 – mis, tuletan meelde, näeb ette dokumentidega ulatuslikuma tutvumise juhtudel, kus institutsioonid toimivad seadusandjana – ette, et „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“.

²² C-409/13, EU:C:2015:217.

²³ Vt selle kohtuotsuse punkt 68.

²⁴ Vt nimetatud kohtuotsuse punkt 70.

66. Nagu ma käesoleva ettepaneku punktis 57 meelde tuletasin, tugevdab läbipaistvus seadusandluses demokraatiat, võimaldades kodanikel kontrollida kogu teavet, mis võeti õigustloova akti aluseks. Kodanike võimalus tutvuda õigusloometoimingute alustega on tingimus, mis võimaldab neil tõhusalt kasutada oma demokraatlikke õigusi.

67. Kuna komisjon on seadusandlike aktide koostaja, on dokumendid, mille ta õigusloomeprotsessis ette valmistab ja koostab just nimelt nende õigusloometoimingute alus, millega kodanikel on õigus tutvuda. Seega tulebki määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 alusel koostoimes selle määruse põhjendusega 6 võimaldada just nende dokumentidega ulatuslikumalt tutvuda.

68. Mõjuhindamine, nagu ka nende kohta koostatud aruanded kuuluvad just sellesse dokumendikategooriasse. Nimelt kasutab komisjon seadusandliku ettepaneku eseme, eesmärgi ja sisu kindlaksmääramiseks mõjuhindamisi, mis võimaldavad konkreetselt ja dokumenteeritult hinnata olukorra andmeid ning hinnata niisuguse õigusakti võimaliku vastuvõtmise ootuspäraseid tagajärgi. Nagu nähtub mõjuhindamise suunistest²⁵, „[m]õjuhindamine on seadusandlike ettepanekute koostamisel järgitavate loogiliste etappide kogum. See on protsess, mille käigus kogutakse poliitiliste otsustajate jaoks teavet mõeldavate poliitiliste valikuvariantide eeliste ja puuduste kohta nende võimaliku mõju hindamise teel. Selle protsessi tulemused esitatakse kokkuvõtlikult [mõjuhindamise] aruandes“²⁶ [mitteametlik tõlge].

69. Järelikult ei ole minu arvates kahtlust, et mõjuhindamiste ja mõjuhindamise aruannetega peab vastavalt määruse nr 1409/2001 sätetele olema võimalik ulatuslikumalt tutvuda. Üldist konfidentsiaalsuse eeldust ei saa seega neile kohaldada.

70. Dokumendid, mille suhtes on Euroopa Kohus tunnistanud, et nende puhul kehtib üldine konfidentsiaalsuse eeldus, puudutasid nimelt kõik kas käimasolevat haldusmenetlust või kohtumenetlust²⁷.

71. Käesoleval juhul on olukord hoopis teine.

72. Siin on tegu õigusloomeprotsessiga, mitte haldus- või kohtumenetlusega, mille puhul näeb liidu seadusandja ise ette suurema läbipaistvuse tagamise²⁸. Sellest tuleneb just nimelt institutsioonide dokumentidega tutvumise õigus, ilma milleta seda soovitud läbipaistvust ei oleks. Euroopa Kohus ei jätnud meelde tuletamata selle põhjuseid 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuses *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*²⁹, kui ta märkis, et „just läbipaistvus [õigusloomeprotsessis] võimaldab mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, annab institutsioonidele suurema legitiimsuse Euroopa kodanike silmis ja suurendab kodanike usaldust. Teabe ja arutelude puudumine võib kodanikel tekitada kahtlusi mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid tegelikult pigem ka selle suhtes, kas otsustamisprotsess tervikuna on seaduslik“³⁰.

73. Liikmesriigid teadvustasid juba alates Maastrichti lepingu vastuvõtmisest selle põhimõtte tähtsust ja kutsusid komisjoni üles esitama võimalikult kiiresti nõukogule aruanne meetmete kohta, et suurendada üldsuse juurdepääsu institutsioonide käsutuses olevale teabele³¹. Sellele järgnevalt lisati Amsterdami lepingusse EÜ artikkel 255, nüüd ETL artikkel 15, ja eelkõige sätestati harta artikkel 42, millega tõsteti õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega põhiõiguse staatusesse.

25 Komisjoni mõjuhindamise suunised, 15.1.2009 (SEK(2009) 92).

26 Vt nende suuniste p 5.

27 Vt kohtuotsus, 16.7.2015, *ClientEarth vs. komisjon* (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 78).

28 Vt määruse nr 1049/2001 artikli 12 lõike 2 koostoimes selle määruse põhjendusega 6.

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

30 Vt selle kohtuotsuse punkt 59.

31 Vt Maastrichti lepingule lisatud deklaratsioon nr 17 teabele juurdepääsu õiguse kohta.

74. Üldine konfidentsiaalsuse eeldus on erand sellest põhiõigusest ja seda tuleb seega tõlgendada kitsalt, nagu on Euroopa Kohus korduvalt ja eelkõige 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuses *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*³² meelde tuletanud.

75. Peale selle nägime, et vastavalt määruse nr 1049/2001 sätetele jääb komisjonile õigus nende dokumentidega tutvumise võimaldamisest keelduda, kui ta konkreetsel juhul põhjendab, et esineb otsustusprotsessi tõsiselt kahjustamise oht ja kui ta kontrollib, et ei ole ülekaalukat üldist huvi need dokumendid avalikustada. Otsustada aga kohaldada üldist konfidentsiaalsuse eeldust niisugusel juhul nagu käesolev tähendaks tegelikult selle määrusega loodud süsteemi tasakaalu ümberpöörämist. Komisjon võiks nimelt vabaneda kohustusest nimetatud dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumist konkreetselt ja individuaalselt põhjendada ning kasutada keeldumise aluseks üldiseid kaalutlusi. Pealegi tuleks isikul, kes soovib komisjoni dokumentidega tutvuda, tõendada, et selleks on niisugune ülekaalukas üldine huvi. See tähendaks lõppkokkuvõttes tegelikult tõendamiskoormise ümberpöörämist, mis kõik näib olevat vastuolus harta artikliga 42, käesolevas ettepanekus eespool nimetatud Euroopa Kohtu praktikaga, nagu ka liidu seadusandja tahte endaga seadusandlike dokumentide suhtes.

76. Pealegi arvan ma vastupidi sellele, mida väidab komisjon, et Üldkohus rikkus õigusnormi vaidlustatud kohtuotsuse punktis 106, kui ta märkis, et 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuses *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*³³ „sedastas Euroopa Kohus [...] esimest korda, et institutsioon võib tugineda üldistele eeldustele“ seadusandlike dokumentide puhul. Üldkohus osutab täpsemalt selle kohtuotsuse punktidele 46, 47 ja 50. Nendes punktides selgitas Euroopa Kohus selle analüüsi käiku, mille peab asjaomane institutsioon tegema dokumentidega tutvumise taotluse puhul ja sellele järgneva põhjenduse sisu jaoks. Alles seejärel asub Euroopa Kohus analüüsima väiteid, millele apellandid tuginesid. Lihtsalt Euroopa Kohtu meeldetuletust punktides 46, 47 ja 50 ei saa seega mõista nii, et sellega sedastati institutsiooni võimalus tugineda niisugusel juhul üldistele eeldustele.

77. Järelikult olen ma eespool esitatud asjaolusid arvestades arvamusel, et kuna Üldkohus järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 100–106, et komisjon võis õiguspäraselt tugineda vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumiseks üldisele konfidentsiaalsuse eeldusele, on ta rikkunud õigusnormi.

2. Esimese väite esimene osa, et Euroopa Kohtu praktikat on väidetavalt kohaldatud ebaõigesti

a) Poolte argumendid

78. ClientEarthi sõnul, keda toetavad Soome ja Rootsi valitsus, kohaldas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55–127 väidetavalt üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamist käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat ebaõigesti. Nii jättis Üldkohus väidetavalt arvesse võtmata asjaolu, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et ta rikkus õigusnormi, kui ta lubas laiendada üldise konfidentsiaalsuse eelduse ulatust vastavusanalüüsile, milles kontrolliti eri liikmesriikide õigusaktide kooskõla liidu keskkonnaõigusega. Euroopa Kohus asetas siis rõhu „sellise eelduse kitsa tõlgendamise ja kohaldamise nõude[le], kusjuures taoline eeldus kujutab endast tegelikult erandit asjaomase institutsiooni kohustusest konkreetselt ja tegelikult analüüsida iga dokumenti, millega tutvumise taotlus on esitatud [...] ning üldisemalt põhimõtte[le], et üldsusel on võimalikult laiaulatuslik juurdepääs liidu institutsioonide dokumentidele“³⁴.

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

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

³⁴ Vt kohtuotsus, 16.7.2015, *ClientEarth vs. komisjon* (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punktid 80 ja 81).

79. Kuna Üldkohus tunnustas üldise konfidentsiaalsuse eeldust mõjuhindamise puhul, ei võtnud ta väidetavalt arvesse seda nõuet ja jättis arvestamata, et asutamislepingus, nagu ka määruses nr 1049/2001 sätestatud avalikkuse põhimõte on olemuselt aluspõhimõte.

80. Peale selle heidab apellant Üldkohtule ette, et see järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67 Euroopa Kohtu praktikast, et üldist konfidentsiaalsuse eeldust võib tunnustada, kui see on nõutav kõnealuse menetluse „nõuetekohaselt kulgemiseks“, isegi kui kohtuasjad, milles seda eeldust tunnustati, puudutasid ainult käimasoleva kohtu- või haldusmenetlusega seonduvaid dokumente – komisjon toimis viimasel juhul aluslepingute täitmise järelevalveasutusena ja liidu õiguse rakendusorganina –, ja et niisuguseid eeldusi tunnustati poolte võrdsuse põhimõtte või samalaadsete kaalutluste alusel, või siis seepärast, et niisuguste dokumentidega tutvumine võis otseselt kahjustada asjaomase institutsiooni huve, seades ohtu tema tõhusa kaitsevõime, või kolmandate isikute huvi selleks, et komisjonile edastatud teavet hoitaks konfidentsiaalsena.

81. Peale selle leiavad apellant ja Soome valitsus, et kohtuasjades, milles Euroopa Kohus tunnustas üldist konfidentsiaalsuse eeldust, põhjendas ta seda tunnustamist asjaoluga, et selle üldise eelduse kohaldamine on sõnaselgelt õigustatud sellega, et on olemas erinorm, mis piirab ühel või teisel viisil dokumentidega tutvumist või näeb ette, et kolmandatele isikutel nende dokumentidega tutvuda ei lubata³⁵.

82. Apellandi sõnul kohaldas Üldkohus Euroopa Kohtu praktikat ebaõigesti ka seepärast, et kuna vaidlusalused dokumendid ei puuduta haldusmenetlust, mille puhul on komisjoni ülesanne tagada liidu õiguse järgimine, ega kohtumenetlust, ei saa nende dokumentidega tutvumine kahjustada huve, mis on tavaliselt Euroopa Kohtu praktikas kaitstud üldise eeldusega, nagu poolte võrdsus, ja et see tutvumine ei soosi konkreetselt kolmanda poole huve, kuna ClientEarth on vabaühendus, mille eesmärk on keskkonnakaitse, ja ta ei püüa kaitsta erahuve.

83. Komisjon vastab, et üldiste konfidentsiaalsuse eelduste kohaldamist käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast ei tulene mingil juhul reeglit, et komisjon peaks niisuguste eelduste kohaldamiseks toimima liidu õiguse rakendusorganina. Ta leiab vastupidi, et Üldkohus kohaldas seda kohtupraktikat õigesti, kui ta asus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 68–75, 78 ja 97 seisukohale, et üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamine niisuguste dokumentide puhul nagu vaidlusalused dokumendid eeldab ühelt poolt, et need dokumendid kuuluvad ühte ja samasse dokumendikategooriasse, ja teiselt poolt, et komisjoni poolt poliitiliste ettepanekute koostamist reguleerivaid eeskirju arvestades kahjustaks taotletud dokumentidega tutvumine tõsiselt seda konkreetset menetlust seni, kui see on pooleli.

84. Peale selle väidab komisjon vastupidi sellele, mida annab tema arvates apellant mõista, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 3 näeb just ette, et institutsioonide otsustusprotsessi tõhusus on omaette huvi, mille kaitse võib õigustada erandeid üldsuse õigusest tutvuda dokumentidega.

b) Õiguslik hinnang

85. Apellandi sõnul kohaldas Üldkohus üldiseid konfidentsiaalsuse eeldusi käsitlevat kohtupraktikat ebaõigesti.

86. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 66 märgib Üldkohus, et „ [Euroopa Kohtu] kohtupraktikast [tuleneb], et tuginemaks üldisele eeldusele isiku vastu, kes taotleb määruse nr 1049/2001 alusel dokumentidele juurdepääsu, peavad taotletavad dokumendid kuuluma sama kategooria dokumentide hulka või olema sama liiki“. Seejärel leiab ta selle kohtuotsuse punktis 67, et „sellest kohtupraktikast

³⁵ ClientEarth viitab selleks kohtuotsusele, 27.2.2014, komisjon vs. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Soome valitsus viitab nimelt kohtuotsustele, 29.6.2010, komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376); 28.6.2012, komisjon vs. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); 28.6.2012, komisjon vs. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394) ja 14.11.2013, LPN ja Soome vs. komisjon (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738).

[nähtub], et üldiste eelduste kohaldamine on põhiliselt tingitud tungivast vajadusest tagada, et asjaomased menetlused kulgeksid nõuetekohaselt ning et nende eesmärke ei kahjustataks. Nii võib üldise eelduse tunnustamine tugineda asjaolule, et teatavate menetluste puhul takistab juurdepääs dokumentidele menetluste nõuetekohast kulgemist, ja ohule, et see võib menetlusi kahjustada, kuna üldised eeldused lubavad tagada menetluse kulgemise terviklikkuse, piirates kolmandate isikute sekkumist“. Üldkohus märgib järgmiseks, et „[l]iidu institutsioonis toimuvat menetlust – mille tarvis taotletud dokumendid koostati – käsitlevas õigusaktis ette nähtud erinormide kohaldamine on üks kriteeriume, mis võib põhjendada üldise eelduse tunnustamist“.

87. Eespool öeldust nähtub, et Üldkohus näib arvavat, et üldise konfidentsiaalsuse eelduse kohaldamiseks tuleb arvesse võtta kolme kriteeriumi, nimelt, et dokumendid kuuluvad samasse kategooriasse või on sama liiki, et juurdepääs nendele dokumentidele takistab asjaomase menetluse nõuetekohast kulgemist ja et on olemas õigusakt, mis reguleerib konkreetselt taotletud dokumentidele juurdepääsu korda, kusjuures see viimane kriteerium ei ole Üldkohtu hinnangul otsustav kriteerium³⁶.

88. On vaieldamatu, et Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et üldise konfidentsiaalsuse eelduse kohaldamiseks peavad kõnealused dokumendid olema sama liiki³⁷. Seevastu, kuigi on tõsi, et viiel juhul, kus Euroopa Kohus on niisuguseid eeldusi tunnustanud³⁸, oli mängus konkreetse menetluse nõuetekohane kulgemine, ei arva ma, et neid eeldusi võiks kohaldada igat liiki menetlustes, sealhulgas seadusandlikus menetluses. Nagu nimelt Euroopa Kohus 16. juuli 2015. aasta kohtuotsuses ClientEarth vs. komisjon³⁹ meelde tuletas, „kõikides kohtuasjades [kus on üldist konfidentsiaalsuse eeldust aktsepteeritud], puudutas asjaomane dokumentidega tutvumise keelamine rühma dokumente, mis olid selgelt piiritletud sellega, et need ühiselt kuulusid poolelioleva haldus- või kohtumenetluse toimikuisse“⁴⁰.

89. Selles kohtuotsuses, mis tehti mõni kuu enne vaidlustatud kohtuotsust, näib Euroopa Kohus olevat vastupidi selgelt piiritletud üldiste konfidentsiaalsuse eelduste kasutamise ainult juhtudega, kus dokumendid, mille avalikustamist taotleti, seonduvad käimasoleva haldus- või kohtumenetlusega. Sellisel juhul, nagu tuletab meelde ClientEarth, välistas Euroopa Kohus sõnaselgelt konfidentsiaalsuse eelduse ulatuse laiendamise vastavusanalüüsidele, mida tegi üks ettevõtja komisjoni tellimusel ja nimel, et selgitada, kas eri liikmesriikide õigusaktid on liidu keskkonnaõigusega kooskõlas, ja mis nendele analüüsidele juurdepääsu keelamise otsuse saatmise ajal ei seonduvad liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse kohtueelse etapiga⁴¹.

90. Peale selle, nagu nägime käesoleva ettepaneku punktides 72–75, nähtub mitte ainult esmase ja teise õiguse aktidest, vaid ka Euroopa Kohtu praktikast, et õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega kui avalikkuse põhimõtte avaldus on õigus, millest tehtavaid erandeid tuleb tõlgendada seda enam kitsalt, et tegu on põhiõigusega, ja et meil on siin tegemist seadusandlike dokumentidega.

91. Seega, kuigi Üldkohus tuletas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 58–61 õigesti meelde Euroopa Kohtu praktikast nõude kohta, et erandeid õigusest tutvuda institutsioonide dokumentidega tuleb tõlgendada kitsalt, ei teinud ta minu arvates siiski sellest vajalikke järeldusi, arvestades vaidlusaluste dokumentide erilist laadi.

92. Seega, kuna Üldkohus kohaldas punktides 55–127 Euroopa Kohtu praktikast ebaõigesti, on ta rikkunud õigusnormi.

³⁶ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 76 ja 77.

³⁷ Vt eelkõige kohtuotsus, 1.7.2008, *Rootsi ja Turco vs. nõukogu* (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 50).

³⁸ Vt käesoleva ettepaneku punkt 56.

³⁹ C-612/13 P, EU:C:2015:486.

⁴⁰ Vt selle kohtuotsuse punkt 78.

⁴¹ Vt nimetatud kohtuotsus punktides 77–82.

3. *Esimese väite teine osa, et kuna Üldkohus otsustas, et ELL artikli 17 lõiked 1-3 on õiguslik alus vaidlusaluste dokumentide suhtes üldise konfidentsiaalsuse eelduse kehtestamiseks, on ta rikkunud õigusnormi*

a) Poolte argumendid

93. Esimese väite teises osas on ClientEarth, keda toetavad Soome ja Rootsi valitsus, seisukohal, et Üldkohus ei saa tugineda ELL artikli 17 lõigetele 1-3, et tuletada sellest alust vaidlusaluste dokumentidele üldise konfidentsiaalsuse eelduse kohaldamiseks. Ta leiab esiteks, et otsustusprotsessi suurem läbipaistvus tugevdab komisjoni sõltumatust ega muuda, vastupidiselt sellele, mida otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55–99, teda vastuvõtlikumaks igat liiki välismõjudele, takistades tal nii täita talle ELL artikli 17 lõigete 1-3 alusel usaldatud ülesannet täiesti sõltumatult ja üldistes huvides.

94. Apellant on vastupidi seisukohal, et – nagu Euroopa Kohus tema sõnul märkis 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuse Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu⁴² punktis 45 – tugevdab suurem läbipaistvus haldusasutuste legitiimsust, tulemuslikkust ja vastutust kodanike ees demokraatlikus süsteemis. Üldsusele niisuguste dokumentidega – nagu vaidlusalused dokumendid – tutvumise võimaldamine, teeks seega võimalikuks mitte ainult paremini vastu pidada välisele survele, kuna mõjuhindamisprotsessi läbipaistvus muudaks selle surve välismaailmale nähtavamaks, vaid võimaldaks ka kodanikel paremini mõista otsustusprotsessis kaalul olevaid õigusi, ja algatada vajaduse korral arutelu, kahjustamata siiski komisjoni sõltumatust ega mõtlemisruumi, mis tal peab olema.

95. Peale selle väidab ClientEarth, et Euroopa Kohus märkis selgelt 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuse Rootsi ja Turco *vs.* nõukogu⁴³ punktides 62 ja 63, et institutsioon ei või keelduda dokumentidega tutvumise võimaldamisest ja tuua põhjuseks, et see kahjustab tema sõltumatust, ainuüksi põhjusel, et dokumentidega tutvumine võiks kujutada talle välise surve ohtu.

96. Teiseks leiab appellant, et komisjon ei saa kasutada ELL artiklit 17 üldise alusena, et keelduda oma dokumentidega tutvumise võimaldamisest põhjusel, et nende avalikustamine kahjustaks tõsiselt otsustusprotsessi. Ta leiab nimelt, et niisuguse käsitusviisi tagajärjel võidakse õigusest tutvuda institutsioonide dokumentidega tehtavat erandit ülemäära laiendada, kuna piisab vaid sellest, et komisjon tugineb ELL artiklile 17, et see õigus andmata jätta. ClientEarth osundab selles suhtes kohtujurist Cruz Villalóni ettepaneku punktidele 43–45 kohtuasjades ClientEarth *vs.* komisjon ja ClientEarth ja PAN Europe *vs.* EFSA⁴⁴. Apellant lisab, et niisugune käsitusviis, kui Euroopa Kohus peaks seda kinnitama, läheb vastuollu põhimõttega, et iga erandit dokumentidega tutvumise õigusest tuleb tõlgendada kitsalt.

97. Komisjon vastab, et vastupidi sellele, mida väidab appellant, ei näe komisjoni poliitiliste ettepanekute ettevalmistamise ja koostamise eeskirjad ette, et komisjon teeks seda pidevas dialoogis huvitatud isikutega. Ta märgib vastupidi, et – nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 79–84 ja 96 õigesti tunnistas – kui see alaline dialoog seataks sisse nimelt pärast niisuguste dokumentide nagu vaidlusalused dokumendid avalikustamist, ei oleks tal piisavalt iseseisvat otsustusruumi ja ta ei saaks teha otsuseid täiesti iseseisvalt, nagu näeb ette ELL artikli 17 lõige 3.

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

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

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

98. Apellandi argumendi kohta, et otsustusprotsessi mõistmine ei kahjusta komisjoni sõltumatust, väidab see vastu, et kui vaidlusaluste dokumentidega tutvumise taotluse eesmärk on selle protsessi õigesti mõistmine, võib apellant või iga teine huvitatud isik väga hästi ära oodata, millal need dokumendid avaldatakse, kui protsess on lõpetatud, kas seepärast, et tehti seadusandlik ettepanek, või seepärast, et algatusest loobuti.

b) Õiguslik hinnang

99. Apellant heidab Üldkohtule sisuliselt ette, et see otsustas, et see, et komisjon kasutas vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumiseks üldise konfidentsiaalsuse eeldust, oli õigustatud, kuna „võttes arvesse eeskirju, mis reguleerivad poliitiliste ettepanekute, sealhulgas vajaduse korral seadusandlike aktide ettepanekute ettevalmistamist ja koostamist komisjoni poolt, on selline üldine eeldus vajalik“⁴⁵.

100. Olles selle kohtuotsuse punktides 79–82 meelde tuletanud komisjoni rolli õigusloomeprotsessis, märkis Üldkohus, et komisjon peab poliitiliste ettepanekute ettevalmistamisel ja koostamisel saama toimida täiesti sõltumatult ja üldistes huvides⁴⁶. Olles selgitanud mõjuhindamise funktsiooni ja tunnistanud, et niisugused analüüsid panustavad poliitiliste ettepanekute ettevalmistamiseks ja koostamiseks mõeldud komisjoni otsustusprotsessi läbipaistvuse ja avatuse eesmärgi täitmisesse ja ning eesmärki, et huvirühmad selles protsessis osaleksid⁴⁷, järeldas Üldkohus sellest, et pärast seda, kui huvirühmadega on konsulteeritud ja mõjuhindamise raames vajalik teave kokku kogutud, tuleb komisjonile anda võimalus teha nende elementide alusel täiesti sõltumatult, üldistes huvides ja välise survega ning kolmandate isikute mõjuta otsus esitatavate poliitiliste algatuste kohta⁴⁸. Täpsemalt otsustas Üldkohus selle kohtuotsuse punktis 95, et „on [...] oluline kaitsta [komisjoni õigusloomealast] algatusõigust [...] selliste avalike või erahuvide mõju eest, millega püütakse väljaspool korraldatud konsultatsioone sundida komisjoni poliitilist algatust vastu võtma, seda muutma või isegi sellest loobuma, ja mis seega pikendab selle institutsiooni siseseid arutelusid või muudab need keerukamaks“.

101. Nii asus Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktis 96 seisukohale, et „[k]una mõjuhindamise aruanne sisaldab, nagu nähtub eespool [vaidlustatud kohtuotsuse] punktis 88 selgitatust, selles staadiumis esitatud erinevate poliitikavalikute võrdlust, siis toob selle aruande – isegi kavandi staadiumis – avalikustamine koos komitee sellekohase arvamusega endaga kaasa suurema ohu, et kolmandad isikud püüavad väljaspool komisjoni organiseeritud avalikku konsultatsiooni sihipäraselt mõjutada komisjoni poliitikavaliku tegemist ja tema võetava poliitilise algatuse suunda. Kui nendel isikutel ja asutustel, kes esitasid avaliku konsultatsiooni ajal oma seisukohad, oleks mõjuhindamise dokumentidele vahetu juurdepääs, siis võiksid nad esitada uusi märkusi ja kriitikat kavandatud valikute ja hüpoteeside kohta, väites, et nende seisukohta ei ole piisavalt või nõuetekohaselt arvesse võetud, samas kui komisjonil peab pärast konsultatsioonide avalikku faasi olema sõltumatu mõtlemisruum, mis on välisest mõjust ja survest ajutiselt eemal“.

102. Kõigepealt, nagu eespool nägime, ei arva ma, et institutsioon võiks kasutada üldist konfidentsiaalsuse eeldust niisuguste seadusandlike dokumentide puhul nagu vaidlusalused dokumendid.

⁴⁵ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 78.

⁴⁶ Vt selle kohtuotsuse punktid 83 ja 84.

⁴⁷ Vt nimetatud kohtuotsuse punktid 85–93.

⁴⁸ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 94.

103. Nagu apellant väitis, näib, et seda hinnangut kinnitab pealegi Euroopa Kohtu praktika. Nimelt otsustas Euroopa Kohus 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuses *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*⁴⁹ kohtuasja kohta, mis puudutas seadusandliku dokumendiga tutvumise võimaldamisest keeldumist, et „just läbipaistvus neis asjades, mis võimaldab mitme eri seisukoha lahknevused avalikult läbi arutada, annab institutsioonidele suurema legitiimsuse Euroopa kodanike silmis ja suurendab kodanike usaldust. Teabe ja arutelude puudumine võib kodanikel tekitada kahtlusi mitte ainult mõne eraldiseisva õigusakti seaduslikkuse suhtes, vaid tegelikult pigem ka selle suhtes, kas otsustamisprotsess tervikuna on seaduslik“⁵⁰.

104. Seejärel järeldas Euroopa Kohus, et „argumendi kohta [...], et [nõukogu] õigustalituse õigusloomemenetlusega seotud õiguslike arvamuste võimalik avalikustamine seaks kahtluse alla talituse sõltumatuse, [tuleb] sedastada, et see kartus on nende huvide keskmes, mida kaitseb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud erand. [S]elle erandi eesmärk [on] kaitsta institutsiooni huvi küsida õiguslikku arvamust ning saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav aramus“. Euroopa Kohus märkis seejärel, et „[t]uleb siiski nentida, et selles osas tugines nõukogu nii Esimese Astme Kohtus kui ka Euroopa Kohtus lihtsalt kinnitustele, mida ei ole üldse üksikasjalike argumentidega põhjendatud. Alljärgnevaid kaalutlusi silmas pidades ei ilmne mingit tegelikku ohtu, mis kahjustaks seda huvi ja mida võib mõistlikult ette näha ning mis ei ole ainult oletuslik.“⁵¹.

105. Lõpuks otsustas Euroopa Kohus sama kohtuotsuse punktis 64, et „[v]õimaliku surve kohta, mida on avaldatud nõukogu õigustalituse arvamuste sisu mõjutamiseks, piisab märkusest, et isegi kui oletada, et õigustalituse töötajatele avaldatakse sel eesmärgil ebaseaduslikku survet, seab just see surve ja mitte võimalus õiguslikke arvamusi avalikustada kahtluse alla institutsiooni huvi saada aus, objektiivne ja kõikehõlmav aramus ning ilmselgelt on nõukogu ülesanne rakendada meetmeid selle lõpetamiseks“.

106. Minu arvates nähtub sellest kohtupraktikast, et kuigi on tõsi, et komisjonil nagu ka nõukogul peab olema igasugusest välisest survest vaba mõtlemisruum tema sõltumatuse säilitamiseks õigusloomes, ja et seepärast võib ta seadusandlikule dokumendile juurdepääsu keelamist põhjendada määruse nr 1049/2001 artikli 4 põhjal, tuleb tal siiski tõendada, et esineb tegelik, mõistlikult ettearvatav ja mitte puhtalt oletuslik otsustusprotsessi kahjustamise oht.

107. Seepärast on minu arvates selle kohtupraktikaga vastuolus lubada, et institutsioon võiks seadusandliku dokumendiga tutvumise võimaldamisest keeldumiseks tugineda üldise konfidentsiaalsuse eeldusele, isegi kui – nagu nägime – tal on õigus seda eeldust üldiste kaalutlustega põhjendada. Lisaks arvan, et 1. juuli 2008. aasta kohtuotsuses *Rootsi ja Turco vs. nõukogu*⁵² välistas Euroopa Kohus just võimaluse kasutada õiguslike arvamuste puhul kehtivat üldist konfidentsiaalsuse eeldust seadusandlike dokumentide puhul, sest ta otsustas selle kohtuotsuse punktis 57, et „Esimese Astme Kohus [leidis] ekslikult, et nõukogu õigustalituse õigusloomega seotud õiguslikud arvamused on üldiselt vaja salastada“.

108. Järelikult, kuna Üldkohus järeldas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 97, et „komisjonil [on] õigus iga mõjuhindamise ettevalmistamisel koostatud dokumenti ükshaaval ja konkreetset uurimata eeldada, et nende dokumentide avalikustamine kahjustab põhimõtteliselt oluliselt tema poliitilise ettepaneku väljatöötamise otsustusprotsessi“, on ta rikkunud õigusnormi.

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

50 Vt selle kohtuotsuse punkt 59.

51 Vt nimetatud kohtuotsuse punktid 62 ja 63.

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

4. Esimese väite kolmas osa, et kuna Üldkohus väidetavalt ei kontrollinud, kas esineb spetsiifiline, konkreetne ja tegelik oht kahjustada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 3 kaitstud huvi, on ta rikkunud õigusnormi

a) Poolte argumendid

109. Esimese väite kolmandas osas on ClientEarth, keda toetab selles Rootsi valitsus, seisukohal, et kuna Üldkohus tunnustas vaidlusaluste dokumentide puhul üldist konfidentsiaalsuse eeldust, kontrollimata, 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, on ta rikkunud õigusnormi.

110. Apellant leiab nimelt, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale võivad liidu institutsioonid keelduda oma dokumentidega tutvumise võimaldamisest ainult siis, kui nad selgitavad, kuidas selle dokumendiga tutvumine võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada huve, mida kaitseb mõni erand⁵³, ja seda isegi siis, kui see institutsioon tugineb selle dokumendikategooria puhul kehtivale üldisele eeldusele. Apellant on seisukohal, et see eeltingimus on vajalik selleks, et iga kodanik saaks teada põhjused, miks tema taotlust ei rahuldatud, nagu ka selleks, et tagada, et võimalikult ulatusliku dokumentidega tutvumise põhimõttest erandi tegemine on õigustatud ainult siis, kui taotletud dokumentidega tutvumine kahjustab konkreetselt ja tegelikult selle määruse artikli 4 lõikega 3 kaitstud huvi.

111. ClientEarth väidab seega, et kuna Üldkohus oli vaidlustatud kohtuotsuse punktis 96 seisukohal, et komisjon võis vaidlusaluste dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumiseks tugineda üldistele ja oletuslikele kaalutlustele, siis on ta rikkunud õigusnormi. Apellant leiab nimelt, et ei piisa sellest, et kinnitada – nagu Üldkohus tunnistas –, et avalikustamine kahjustaks konkreetselt ja tegelikult asjaomase institutsiooni otsustusprotsessi, sest kolmas isik võiks püüda avaldada mõju mõjuhindamise aruandes määratletud poliitilistele otsustele. Sel juhul võiks komisjon niisugusele üldisele ja oletuslikule põhjendusele tugineda kuritarvituslikult, et õigustada kõikide oma dokumentidega tutvuda võimaldamisest keeldumist.

112. Soome valitsus lisab, et tema arvates ei saa igasugust vaidlusalustes dokumentides sisalduva teabe avalikustamist pidada automaatselt komisjoni otsustusprotsesse „tõsiselt kahjustavaks“ nimetatud määruse artikli 4 lõike 3 esimese lõigu tähenduses.

113. Komisjoni vastab esiteks, et Üldkohus selgitas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 96, milline oli objektiivne, tegelik ja konkreetne oht, mida kujutaks vaidlusaluste dokumentide avalikustamine tema otsustusprotsessidele. Nii seisneb see oht väidetavalt asjaolus, et avalikustamine võimaldaks isikutel, kes on juba avaliku konsultatsiooni käigus märkused esitanud, esitada uusi märkusi või kriitikat ja selliselt kahjustada iseseisvat mõtlemisruumi, mis tuleb komisjonile võimaldada. Teiseks väidab komisjoni, et – nagu Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 120 märkis – apellant eirab üldise eelduse põhjoont ja eesmärki, mis võimaldab siis, kui seda on tunnustatud, komisjonil just nimelt tugineda üldistele keeldumispõhjustele ja võimaldab tal ennast taotletud dokumentide konkreetsest ja individuaalselt analüüsimisest säästa.

53 Kohtuotsus, 27.2.2014, komisjon vs. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 64).

b) Õiguslik hinnang

114. Ma saan aru, et apellant leiab, et kui institutsioon keeldub dokumentidega tutvumise võimaldamisest üldise konfidentsiaalsuse eelduse alusel, peab ta ikkagi kontrollima, kas seda tüüpi dokumentide avalikustamine võib kahjustada spetsiifiliselt, konkreetselt ja tegelikult määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 esimese lõiguga kaitstud huvi. Ta väidab tegelikult, et kontroll, mis tuleb institutsioonil teha, peab olema sama, mille ta peab tegema siis, kui ta teeb dokumendi individuaalse ja konkreetse analüüsi.

115. Ma ei jaga seda arvamust. Tuletan meelde, et, väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, „[asjaomane institutsioon] võib [dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumiseks] võtta [...] aluseks teatud liiki dokumentidele kohaldatavad üldised eeldused, kuna ühesuguste dokumentide avalikustamise taotluste suhtes saab kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi“⁵⁴. Üldine konfidentsiaalsuse eeldus lubab seega institutsioonil, kes sellele eeldusele tugineb põhjendada dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumist kahjuga, mida seda tüüpi dokumentide avalikustamine üldjuhul tekitab. Nii on Euroopa Kohus tunnistanud, et see kahju võib olla kaitseõiguste või poolte võrdsuse kahjustamine või veel kohtumenetluste üldine kahjustamine.

116. Euroopa Kohus otsustas muide 21. septembri 2010. aasta kohtuotsuses *Rootsi jt vs. API ja komisjon*⁵⁵, et „komisjon [võib] tugineda eeldusele, et pooleliolevas kohtumenetluses esitatud seisukohtade avalikustamine kahjustab menetlust nimetatud [määruse nr 1049/2001] artikli 4 lõike 2 teise taande tähenduses, ning et ta võib seega kogu selle menetluse kestel keelduda rahuldama juurdepääsutaotlusi, mis puudutavad selliseid dokumente, olemata kohustatud neid konkreetselt hindama“⁵⁶. Samamoodi otsustas Euroopa Kohus 14. juuli 2016. aasta kohtuotsuses *Sea Handling vs. komisjon*⁵⁷ riigiabi kontrollimise menetlust puudutavate dokumentide kohta, et „käesoleval juhul ei ole Üldkohtu ülesanne analüüsida küsimust, kas nende dokumentide sisu avalikustamine, mida *Sea Handling* taotles, võib kahjustada kaitstud huve, kuna Üldkohus on kohustatud ainult kontrollima, kas komisjon võis põhjendatult arvestada, et need dokumendid puudutavad riigiabi kontrollimise menetluses toimuvat uurimist“⁵⁸. Ta leidis, et „[n]agu nimelt Üldkohus [oma] [25. märtsi 2015. aasta kohtuotsuse *Sea Handling vs. komisjon* (T-456/13, ei avaldata, EU:T:2015:185)] punktis 65 õigesti märkis, ei saa nõuet kontrollida, kas niisugune üldine eeldus on käesoleval juhul konkreetselt kohaldatav, tõlgendada nii, et institutsioon peaks kõiki dokumente, mille avalikustamist taotletakse, eraldi analüüsima, kuna niisugune nõue kaotaks selle üldise eelduse kasuliku mõju“⁵⁹.

117. Niisuguse eelduse mõte põhineb just nimelt võimalusel eeldada, et teatud tüüpi dokumentide avalikustamine kahjustaks ühte kaitstud huvidest, ilma et neid dokumente oleks vaja konkreetselt ja individuaalselt analüüsida. See on ka põhjus, miks seda erandit institutsioonide dokumentidega tutvumise õigusest tuleb – nagu nägime – tõlgendada võimalikult kitsamalt.

118. Nendel põhjustel leian, et Üldkohus ei rikkunud õigusnormi, kui ta ei kontrollinud, kas esineb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 3 kaitstud huvi spetsiifiline, konkreetne ja tegelik kahjustamine.

⁵⁴ Vt kohtuotsused, 1.7.2008, *Rootsi ja Turco vs. nõukogu* (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 50); 21.9.2010, *Rootsi jt vs. API ja komisjon* (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 74); 14.11.2013, *LPN ja Soome vs. komisjon* (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 45) ja 27.2.2014, *komisjon vs. EnBW* (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 65).

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

⁵⁶ Vt selle kohtuotsuse punkt 146.

⁵⁷ C-271/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:557.

⁵⁸ Vt selle kohtuotsuse punkt 68.

⁵⁹ Vt selle kohtuotsuse punkt 69.

5. Esimese väite viies osa, et on rikutud õigusnormi, kuna Üldkohtu poolt üldise konfidentsiaalsuse eelduse tunnustamine vaidlusaluste dokumentide puhul muudab selle eelduse ümberlökkamatuks

119. ClientEarth, keda toetab Soome valitsus, väidab, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 113–127 õigusnormi, kuna ta kehtestas kriteeriumid, mis muudavad üldise konfidentsiaalsuse eelduse ümberlökkamatuks. Täpsemalt väidab ta, et kuna Üldkohus otsustas selle kohtuotsuse punktis 120, et hageja argumendid – nimelt, et ei ole tõendatud avalikkuse surve reaalne oht; et vaidlusalused dokumendid ei ole tundlikud, ning et asjaolu, et otsustusprotsessid on varajases etapis, on ebaoluline – ei saa seda üldist eeldust kuidagi ümber lükata põhjusel, et nende argumentidega püütakse üksnes kritiseerida vaidlusalustes otsustes toodud põhjenduste üldisust ega esitata konkreetseid elemente, mis võimaldaksid nimetatud üldise eelduse ümber lükata, on Üldkohus muutnud selle eelduse ümberlökkamatuks.

120. Komisjoni vastab, et apellant eirab oma argumentides just nimelt seda tüüpi dokumentide üldist konfidentsiaalsuse eeldust. Lisaks leiab ta, et – vastupidi sellele, mida väidab apellant – asjaolu, et Üldkohus märkis, et ei ole konkreetseid elemente, mis võimaldaksid selle üldise eelduse ümber lükata, näitab selgelt, et viimane on ümberlökkatav, aga et käesoleval juhul ei ole apellant ise tõendanud, et taotletud dokumentide avalikustamine komisjoni otsustusprotsesse ei kahjusta.

121. Kuna arvan, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi seetõttu, et ta tunnistas, et vaidlusaluste dokumentide puhul kehtib üldine konfidentsiaalsuse eeldus, siis leian, et esimese väite viiendale osale ei ole vaja vastata.

122. Kõiki esitatud põhjendusi arvestades leian, et esimene väide on põhjendatud ja et vaidlustatud kohtuotsus tuleb seega tühistada.

123. Järelikult ei ole minu arvates teist väidet, mille apellant esitas teise võimalusena, vaja analüüsida.

VI. Kohtukulud

124. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna käesoleval juhul on ClientEarth nõudnud kohtukulude väljamõistmist komisjonilt ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.

125. Peale selle kannavad vastavalt selle kodukorra artikli 140 lõikele 1 Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik menetlusse astujatena kumbki oma kohtukulud ise.

VII. Ettepanek

126. Esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Puudub vajadus otsustada nõude üle tühistada 3. aprilli 2014. aasta otsus, millega Euroopa Komisjon keeldus Euroopa Liidu keskkonnapoliitika valdkonnas liikmesriikides keskkonnaasjades kohtu poole pöördumise mõjuhindamise aruande kavandiga tutvumise võimaldamisest.
2. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 13. novembri 2015. aasta kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon (T-424/14 ja T-425/14, EU:T:2015:848).
3. Mõista kohtukulud välja komisjonilt.
4. Jätta Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.