



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 september 2018*

”Överklagande – Tillgång till handlingar från Europeiska unionens institutioner – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Förordning (EG) nr 1367/2006 – Konsekvensbedömningsrapport, utkast till konsekvensbedömningsrapport och yttrande från konsekvensbedömningsnämnden – Lagstiftningsinitiativ på miljöområdet – Tillgång nekad – De handlingar till vilka tillgång begärts har lämnats ut under förfarandets gång – Det berättigade intresset av att få saken prövad består – Undantag avseende skydd för ett pågående beslutsförfarande inom en av unionens institutioner – Allmän presumtion”

I mål C-57/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 30 januari 2016,

ClientEarth, med säte i London (Förenade kungariket), företrädd av O. Brouwer, F. Heringa och J. Wolfhagen, advocaten,

klagande,

med stöd av

Republiken Finland, företrädd av H. Leppo och J. Heliskoski, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrädd av A. Falk, C. Meyer-Seitz och N. Otte Widgren, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i överklagandet,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av F. Clotuche-Duvieusart och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano (referent), avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas och J. Malenovský, samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras och E. Regan,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 juli 2017,

och efter att den 28 november 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 ClientEarth har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 november 2015 i målet ClientEarth/kommissionen (T-424/14 och T-425/14, EU:T:2015:848) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen talan i båda målen avseende dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 1 april 2014 att neka tillgång till en miljökonsekvensbedömningsrapport avseende ett utkast till tvingande instrument för att definiera en strategisk ram för riskbaserade inspektions- och övervakningsförfaranden inom Europeiska unionens miljö rätt samt till ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden, dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 3 april 2014 att neka tillgång till ett utkast till miljökonsekvensbedömningsrapport avseende tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor på medlemsstatsnivå inom ramen för unionens miljöpolitik till ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden (nedan gemensamt kallade de omtvistade besluten).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Skäl 1, 2, och 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) har följande lydelse:

”(1) I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen stadfästs principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

...

(6) Större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, ... samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt[.]”

3 I artikel 1 i förordningen anges följande:

”Syftet med denna förordning är

a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ... handlingar ... på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar,

...”

4 Artikel 4 i förordningen har rubriken ”Undantag”. I artikel 4.3 första stycket och artikel 4.6 föreskrivs följande:

”3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.”

5 I artikel 12 i samma förordning, med rubriken ”Direkt tillgång i elektronisk form eller via ett register”, föreskrivs följande i punkt 2:

”... lagstiftningshandlingar, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna, bör göras direkt tillgängliga, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9.”

6 I skäl 2 och 15 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13) anges följande:

”(2) I gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram ... betonas att det är viktigt att allmänheten får adekvat miljöinformation och på ett meningsfullt sätt kan delta i beslutsprocesser i miljöfrågor, och därigenom öka ansvarigheten och öppenheten i beslutsprocessen och bidra till att öka allmänhetens miljömedvetenhet och stöd för fattade beslut. ...

...

(15) Undantagen i förordning [nr 1049/2001] bör tillämpas, med förbehåll för eventuella, mer specifika bestämmelser enligt den här förordningen, när det gäller begäran om miljöinformation. Grunderna för avslag när det gäller tillgång till miljöinformation bör tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön. ...”

- 7 I artikel 2.1 d i förordning nr 1367/2006 definieras begreppet ”miljöinformation” på följande sätt:

”all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

...

- iii) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder), som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka de [miljörelaterade] delar och faktorer som anges i leden i och ii samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,

...

- v) kostnads- och nyttoanalys och andra ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder och verksamheter som avses i led iii,

...”

- 8 I artikel 3 i denna förordning, med rubriken ”Tillämpning av förordning [nr 1049/2001]” stadgas följande:

”Förordning [nr 1049/2001] skall tillämpas när en sökande begär tillgång till miljöinformation som förvaras hos gemenskapens institutioner och organ ...”

- 9 Artikel 6 i förordning nr 1367/2006 har rubriken ”Tillämpning av undantag avseende begäran om tillgång till miljöinformation”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Beträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning [nr 1049/2001] skall, med undantag för utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen, ett övervägande allmänintresse av utlämnande anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp. Beträffande de andra undantag som avses i artikel 4 i förordning [nr 1049/2001] skall grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.”

Bakgrund till tvisten

- 10 Det framgår av den överklagade domen att ClientEarth är en ideell organisation verksam på miljöskyddsområdet. Den 20 januari 2014 inkom ClientEarth med två ansökningar till kommissionen om tillgång till handlingar som denna institution innehade. Ansökningarna gjordes med stöd av förordning nr 1049/2001. Den första ansökan avsåg ett utkast till miljökonsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på medlemsstatsnivå inom ramen för unionens miljöpolitik och konsekvensbedömningsnämndens yttrande över nämnda utkast (nedan kallade miljökonsekvensbedömningshandlingarna avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Den andra ansökan avsåg en miljökonsekvensbedömningsrapport avseende ett utkast till tvingande instrument för att definiera en strategisk ram för riskbaserade inspektions- och övervakningsförfaranden inom unionens miljö rätt samt ett yttrande från samma nämnd över rapporten (nedan kallade konsekvensbedömningshandlingarna avseende inspektions- och övervakningsförfaranden inom europeiska unionens miljö rätt, vilka tillsammans med miljökonsekvensbedömningshandlingarna avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, gemensamt benämns de omtvistade handlingarna).

- 11 Genom skrivelser av den 13 respektive den 17 februari 2014 avslag kommissionen de två ansökningarna med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.
- 12 Den 4 mars 2014 inkom ClientEarth, med stöd av artikel 7.2 i förordningen, med två bekräftande ansökningar till kommissionen. Genom de omtvistade besluten fastställde kommissionen sitt beslut att inte bevilja tillgång till de omtvistade handlingarna.
- 13 I besluten påpekade kommissionen, för det första, att handlingarna gällde pågående miljökonsekvensbedömningar som genomfördes i syfte att anta lagstiftningsinitiativ dels avseende inspektioner och övervakning i miljöfrågor, dels avseende tillgång till rättslig prövning på samma område. Kommissionen preciserade härvidlag att miljökonsekvensbedömningarna var avsedda som stöd för kommissionen i dess arbete att utarbeta lagstiftningsförslag och att innehållet tjänade som stöd för olika strategiska val som görs inom ramen för dessa förslag. Att i detta skede lämna ut de omtvistade handlingarna skulle enligt kommissionen allvarligt undergräva dess pågående beslutsförfaranden. Utlämnandet skulle nämligen påverka dess handlingsutrymme, minska dess utsikter att nå en kompromiss och medföra en risk för yttre påtryckningar som skulle kunna utgöra ett hinder i svåra beslutsförfaranden där det krävs att en anda av förtroende råder. Därutöver hänvisade kommissionen till bestämmelserna i artikel 17.1 och 17.3 tredje stycket FEU.
- 14 Vad närmare bestämt avser konsekvensbedömningshandlingarna avseende inspektions- och övervakningsförfaranden inom europeiska unionens miljö rätt betonade kommissionen att inspektioner och övervakning är centrala inslag i genomförandet av offentliga insatser, vilket är ett område där institutionerna sedan år 2001 har försökt öka medvetenheten och främja åtgärder på unionsnivå. Kommissionen framhöll också att diskussionerna måste skyddas från yttre påtryckningar, eftersom sådana påtryckningar skulle påverka kvaliteten på kontrollen över medlemsstaterna.
- 15 När det sedan gäller miljökonsekvensbedömningshandlingarna avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor betonade kommissionen att frågan var mycket känslig, att medlemsstaternas ståndpunkter kunde skilja sig åt och att det gått 10 år sedan kommissionen den 24 oktober 2003 lade fram sitt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor [KOM(2003) 624 slutlig] (EUT C 96, 2004, s. 22).
- 16 Vidare påpekade kommissionen att olika handlingar som rörde de två miljökonsekvensbedömningarna redan fanns tillgängliga på internet och att samtliga övriga handlingar som rörde dessa bedömningar skulle offentliggöras i samband med att kommissionsledamöternas kollegium antog förslag till lagstiftning.
- 17 Kommissionen fann därför att tillgång till de begärda handlingarna skulle nekas med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, eftersom de berörda beslutsförfarandena ännu befann sig i ett inledande och känsligt skede.
- 18 Kommissionen ansåg, för det andra, att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som skulle kunna motivera att de begärda handlingarna lämnades ut. Kommissionen anmärkte att syftet att bevara, skydda och förbättra kvalitén på miljön och följaktligen människors hälsa kunde uppnås genom en icke-diskriminerande tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Kommissionen påpekade att den dock inte ansåg sig vara i stånd att avgöra på vilket sätt utlämnande av de begärda handlingarna i detta skede skulle hjälpa personer bosatta i unionen att indirekt påverka sin livsmiljö. Enligt kommissionen är det nämligen redan möjligt att få tillgång till rättslig prövning vid de nationella domstolarna, och de berörda beslutsförfarandena syftar just till att förbättra denna tillgång. Kommissionen tillade att ett offentligt samråd hade organiserats år 2013 och att berörda parter, inbegripet civilsamhället, då hade getts möjlighet att bidra till att fastställa de bärande tankarna i förslagen. Dessutom skulle ett utlämnande i det aktuella skedet enligt kommissionen undergräva

beslutsförfarandena och inverka på möjligheterna att nå en så bra kompromiss som möjligt. Allmänintresset skulle tvärtom tillvaratas på ett bättre sätt genom en möjlighet att fullfölja de aktuella beslutsförfarandena utan risk för några yttre påtryckningar.

- 19 Kommissionen avfärdade, för det tredje, argumentet om möjligheten att bevilja delvis tillgång, i den mening som avses i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, eftersom de begärda handlingarna i sin helhet omfattades av undantaget i artikel 4.3 första stycket i samma förordning.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 11 juni 2014 väckte ClientEarth talan i två mål gällande ogiltigförklaring av beslutet av den 1 april 2014 (mål T-425/14) och av beslutet av den 3 april 2014 (mål T-424/14) som nämns i punkt 1 ovan. ClientEarth yrkade vidare att kommissionen skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Genom beslut av ordföranden på tribunalens andra avdelning den 27 april 2015 förenades målen vad gäller det muntliga förfarandet och domen.
- 21 Till stöd för talan i respektive mål åberopade ClientEarth en enda grund som i allt väsentligt kan delas upp i två delar. Inom ramen för den första delgrunden, som gäller åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, gjordes tre invändningar. Den första gällde att bestämmelsen inte var tillämplig, den andra avsåg att det inte förelåg någon risk för att kommissionens beslutsförfarande allvarligt skulle undergrävas och den tredje att det fanns ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnades ut. ClientEarth frånträdde uttryckligen den första invändningen under förhandlingen vid tribunalen, vilket noterades i förhandlingsprotokollet. Inom ramen för den andra delgrunden hävdade ClientEarth att kommissionen hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet.
- 22 Tribunalen började med att pröva den andra delgrunden och fann att den saknade stöd.
- 23 Vad gällde den första delgrunden konstaterade tribunalen inledningsvis att kommissionen inte hade gjort någon individuell och konkret prövning av de omtvistade handlingarna. Tribunal prövade dock om nämnda institution kunde neka tillgång till handlingarna med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, genom att grunda sig på en allmän presumtion om att utlämnande av denna typ av handlingar, i princip, allvarligt undergräver pågående beslutsförfaranden i den mening som avses i den bestämmelsen.
- 24 Tribunalen påpekade, för det första, i punkterna 68–75 i den överklagade domen, att de omtvistade handlingarna ingick i en och samma kategori av handlingar, då de använts för att upprätta två miljökonsekvensbedömningar.
- 25 I punkterna 76–84 i den överklagade domen belyste tribunalen, för det andra, de bestämmelser som reglerar kommissionens förberedande och utarbetande av politiska förslag och som följer av bland annat artikel 17.1–17.3 FEU. Prövningen föranledde tribunalen att dra slutsatsen att de nämnda bestämmelserna innebar en skyldighet för kommissionen att – då den förbereder och utarbetar sådana förslag – lägga sig vinn om att agera med fullständig oavhängighet och med iakttagande av enbart allmänintresset. Tribunalen drog härav slutsatsen att denna institution på motsvarande sätt skulle ges möjlighet att agera på detta sätt.
- 26 I punkterna 94–96 i den överklagade domen fann tribunalen att efter det offentliga samråd som kommissionen anordnar inom ramen för ett förfarande för att genomföra en miljökonsekvensbedömning i syfte att samla in berörda parter synpunkter, behöver denna institution utrymme för egen reflektion och tillfälligt avskärmas från all form av yttre påverkan och påtryckningar. Detta för att på grundval av de uppgifter som samlats in under detta förfarande, med fullständig oavhängighet och med iakttagande av det allmänna intresset kunna besluta om vilka eventuella politiska initiativ som ska föreslås. Närmare bestämt är det viktigt att kommissionens

initiativrätt skyddas från all form av inflytande från offentliga eller privata intressen som, utanför anordnade samråd, försöker tvinga kommissionen att anta ett politiskt förslag, att ändra det eller till och med att avstå från att lägga fram det. Sådana ageranden skulle förlänga och till och med försvåra diskussionen inom kommissionen. Miljökonsekvensbedömningsrapporterna innehåller emellertid en jämförelse av olika politiska alternativ som kommissionen undersökt. Ett utlämnande av dessa rapporter, även i form av ett utkast, samt av nämndens yttranden häröver skulle enligt tribunalen medföra en förhöjd risk för att tredjepart försöker att – utanför det offentliga samråd som kommissionen anordnat – utöva ett specifikt riktat inflytande mot det politiska alternativ som kommissionen har valt. Det finns enligt tribunalen en risk för att samma personer och organ som yttrat sig under det offentliga samrådet skulle kunna yttra sig på nytt eller kritisera möjliga val och hypoteser. De skulle härvid kunna hävda just att deras åsikt inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

- 27 Under dessa omständigheter fann tribunalen i punkt 97 i den överklagade domen att kommissionen vid tillämpning av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 hade rätt att, utan att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som upprättats inom ramen för förberedelserna av en miljökonsekvensbedömning, presumera att utlämnande av dessa handlingar i princip allvarligt skulle undergräva dess beslutsförfarande för att utarbeta ett politiskt förslag.
- 28 Tribunalen preciserade, för det tredje, i punkterna 98 och 99 i den domen, att presumptionen kunde tillämpas så länge kommissionen inte fattat något beslut om ett eventuellt politiskt förslag, det vill säga fram till dess nämnda institution beslutar att antingen anta ett initiativ eller att överge ett planerat initiativ.
- 29 Tribunalen angav sedan, för det fjärde, i punkterna 100–106 i den överklagade domen, att nämnda presumption ägde tillämpning oavsett vilken typ – lagstiftning eller annan – av förslag det rör sig om.
- 30 I punkterna 107–110 i samma dom fann tribunalen, för det femte, att artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 inte utgjorde hinder för att erkänna nämnda presumption.
- 31 Vad mer specifikt gäller de omtvistade handlingarna konstaterade tribunalen i punkterna 116–124 i den överklagade domen att de omfattas av den nämnda allmänna presumptionens tillämpningsområde och att ClientEarth inte hade åberopat några omständigheter som kunde kullkasta presumptionen.
- 32 I punkterna 133–163 i den nämnda domen fann tribunalen slutligen att inte något av de argument som ClientEarth anfört gjorde det möjligt att ifrågasätta kommissionens bedömning att det inte fanns något övervägande allmänintresse som motiverade att de omtvistade handlingarna lämnades ut.
- 33 Tribunalen underkände följaktligen den första delen av den enda grunden och ogillade talan i båda målen i sin helhet.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 34 ClientEarth har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet intervenienternas.
- 35 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet, eftersom det är ogrundat, och att ClientEarth ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.
- 36 Genom beslut av domstolens ordförande den 12 juli 2016 tilläts Republiken Finland och Konungariket Sverige att intervensera till stöd för ClientEarths yrkanden. Nämnda medlemsstater har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen. Konungariket Sverige har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för nämnda medlemsstat med anledning av överklagandet.

Prövning av överklagandet

Huruvida det berättigade intresset av att få saken prövad består

- 37 Vid förhandlingen den 3 juli 2017 påtalade ClientEarth att det offentliggjorts en slutlig version på Internet av ett arbetsdokument av miljökonsekvensbedömningsrapporten beträffande ett initiativ från kommissionen avseende inspektions- och övervakningsförfaranden i miljöfrågor, daterat den 28 juni 2017 (SWD(2017) 255 final), vilket kommissionen bekräftat. Offentliggörandet är mot bakgrund av de förklaringar som kommissionen lade fram vid förhandlingen en följd av att kommissionen, den 28 april 2017, tillkännagav ett meddelande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (C(2017) 2616 final).
- 38 Genom skrivelse av den 2 februari 2018 informerade kommissionen domstolen om att den – den 29 januari 2018 – tillställt ClientEarth konsekvensbedömningshandlingarna avseende inspektions- och övervakningsförfaranden inom europeiska unionens miljö rätt. Detta hade enligt kommissionen skett som en följd av att kommissionen, den 18 januari 2018, tillkännagett ett meddelande angående EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen (COM(2018) 10, final) samt ett beslut om inrättande av en expertgrupp för efterlevnad och styrning på miljöområdet (Forumet för efterlevnad och styrning på miljöområdet) (C(2018)10, final). Kommissionen har gjort gällande att ClientEarth, i och med översändandet av dessa handlingar, hade fått tillgång till samtliga omtvistade handlingar. Domstolen bör av detta skäl därför i enlighet med artikel 149 i domstolens rättegångsregler slå fast att det saknas anledning att döma i saken såvitt avser detta överklagande.
- 39 I sitt yttrande till domstolen den 20 februari 2018 motsatte sig ClientEarth att domstolen meddelar ett beslut om att det saknas anledning att döma i saken.
- 40 ClientEarth har i detta avseende för det första gjort gällande att man, tvärtemot vad kommissionen angett, endast fått tillgång till tre av de fyra omtvistade handlingarna och inte till samtliga sådana handlingar. ClientEarth har ännu inte fått tillgång till konsekvensbedömningsnämndens yttrande över utkastet till miljökonsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. ClientEarth har i andra hand anfört att man under alla omständigheter fortfarande har ett berättigat intresse av att den överklagade domen upphävs och att de omtvistade besluten ogiltigförklaras, dels för att förhindra att den rättsstridighet som de är befästa med upprepas i framtiden, dels för att kommissionen formellt sett inte återkallat besluten.
- 41 Genom skrivelse av den 16 mars 2018 informerade kommissionen domstolen om att den, i brev av samma dag, tillställt ClientEarth konsekvensbedömningsnämndens yttrande av den 21 maj 2014 över utkastet till miljökonsekvensbedömningsrapport avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.
- 42 ClientEarth inkom med yttrande beträffande denna skrivelse den 27 mars 2018.
- 43 Enligt domstolens fasta praxis får saken i målet inte ha förfallit innan domstolsavgörandet meddelas, och en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad måste också bestå fram till denna tidpunkt – vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i målet – vilket förutsätter att ett bifall till talan eller i förekommande fall överklagandet kan medföra en fördel för sökanden respektive klaganden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 61 och där angiven rättspraxis, och dom av den 27 juni 2013, Xeda International och Pace International/kommissionen, C-149/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:433, punkt 31).
- 44 Det har i förefarande fall inte bestritts att ClientEarth hade ett berättigat intresse av att få saken prövad när den väckte talan om ogiltigförklaring i de båda målen vid tribunalen.

- 45 Även om de olika handlingar som avses i punkterna 37, 38 och 41 ovan har offentliggjorts och tillställts ClientEarth under detta överklagandeförfarande, påpekar domstolen inledningsvis att kommissionen inte återkallat de omtvistade besluten varför tvisteföremålet måste anses bestå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkterna 48 och 49).
- 46 ClientEarth har, för det andra, påpekat att man i detta fall sökte tillgång till de omtvistade handlingarna för att bland annat kunna göra sin ståndpunkt gällande i kommissionens pågående beslutsförfaranden och få till stånd en diskussion om de åtgärder som kommissionen planerade innan den fattade ett beslut angående sina initiativ, antingen genom att i förekommande fall lägga fram ett förslag eller genom att lägga ned sina initiativ.
- 47 Mot bakgrund av domstolens överväganden i punkt 37 ovan och de förklaringar kommissionen lämnade vid förhandlingen finner domstolen att offentliggörandet av miljökonsekvensbedömningsrapporten och av konsekvensbedömningsnämndens yttrande avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor skedde som en följd av kommissionens beslut att inte lägga fram något förslag till lagstiftning i den frågan och att tillkännage ett meddelande. Vad gäller översändandet till ClientEarth av konsekvensbedömningshandlingarna avseende inspektions- och övervakningsförfaranden inom europeiska unionens miljö rätt, framgår det av punkt 38 ovan att detta skedde som en följd av att kommissionen tillkännagav ett meddelande angående efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen samt ett beslut om inrättande av en ny expertgrupp på området. Utlämnandet av dessa olika handlingar verkar således ha skett först efter det att kommissionen fattat beslut om de planerade initiativen. Under dessa omständigheter kan utlämnandet inte anses till fullo ha uppfyllt det syfte som ClientEarth eftersträvade med sina ansökningar om tillgång.
- 48 Det följer, för det tredje, av domstolens praxis att en sökande i vissa fall kan behålla ett intresse av att yrka ogiltigförklaring av den angripna rättsakten och, i förekommande fall, om upphävande av tribunalens dom om att ogilla talan mot denna rättsakt, detta för att förstå rättsaktens upphovsman att i framtiden vidta de ändringar som är lämpliga för att förhindra att de rättsstridigheter som den angripna rättsakten påstås vara behäftad med upprepas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 63 och där angiven rättspraxis). För att ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad fortsatt ska föreligga krävs emellertid att den åberopade rättsstridigheten kan upprepas i framtiden, oberoende av de faktiska omständigheterna i det aktuella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 52).
- 49 I förevarande mål har ClientEarth bland annat kritiserat tribunalen för att ha slagit fast att kommissionen hade rätt att neka tillgång till de omtvistade handlingarna med stöd av den allmänna presumptionen att utlämnande av handlingar som upprättats inom ramen för förberedelserna av en miljökonsekvensbedömning, i princip, allvarligt undergräver kommissionens beslutsförfarande under utarbetandet av ett politiskt förslag i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. En av de rättsstridigheter som ClientEarth har åberopat utgörs således av tillämpningen av denna presumption.
- 50 Rättsstridigheter kan, såsom ClientEarth påpekat, upprepas i framtiden oberoende av de faktiska omständigheterna i förevarande mål.
- 51 Om en av unionens institutioner beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut med stöd av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 är den således enligt fast rättspraxis i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av undantaget. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 31 och där angiven

rättspraxis). Domstolen har fastslagit att det i vissa fall står unionen fritt att grunda sig på allmänna presumptionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

- 52 Syftet med sådana presumtioner är således att ge den berörda unionsinstitutionen möjlighet att med stöd av sådana allmänna presumtioner anse att utlämnande av vissa kategorier av handlingar, i princip, skadar det intresse som skyddas av det åberopade undantaget, och detta utan att vara skyldig att göra en konkret och individuell prövning av de begärda handlingarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 73, och dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 53 Den allmänna presumption som erkänts av tribunalen i förevarande mål kan således komma att ånyo åberopas av kommissionen i framtiden vid nya ansökningar om tillgång till handlingar som upprättats inom ramen för förberedelserna av en pågående miljökonsekvensbedömning, vilket kommissionen för övrigt inte har bestritt.
- 54 ClientEarth löper dessutom stor risk för att den nämnda presumptionen åberopas i framtiden. Det framgår nämligen av punkt 1 i den överklagade domen att ClientEarth är en ideell organisation som är verksam på miljöskyddsområdet. ClientEarth har härvid huvudsakligen gjort gällande, utan att motsägas på denna punkt av kommissionen, att ett av dess uppdrag är att agera för större öppenhet och ökad legitimitet i unionens lagstiftningsförfarande och att det därför är troligt att organisationen ånyo kommer att begära tillgång till handlingar som liknar de omtvistade handlingarna i framtiden och att kommissionen kommer att avslå ansökan med stöd av den nämnda allmänna presumptionen. ClientEarth kommer då att behöva väcka en ny talan för att bestrida att denna presumption är välgrundad.
- 55 Enligt ClientEarth är frågan huruvida den allmänna presumption som är aktuell i förevarande mål är lagenlig relevant för framtida ansökningar om tillgång till sådana handlingar (se, analogt, dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 59).
- 56 Under dessa omständigheter finner domstolen att ClientEarth har behållit ett berättigat intresse av att få saken prövad. Med hänsyn till risken för att den åberopade rättsstridigheten upprepas och mot bakgrund av de särskilda omständigheter som nämns ovan, ligger det i en god rättskipnings intresse att ett sådant intresse erkänns.
- 57 Överklagandet ska följaktligen upptas till prövning.

Den första grunden

- 58 Den första grunden för överklagandet avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 55–127 i den överklagade domen fastställde en allmän presumption enligt vilken utlämnande av handlingar som upprättats inom ramen för förberedelserna av en miljökonsekvensbedömning, såsom de omtvistade handlingarna, i princip ska anses allvarligt undergräva ett pågående beslutsförfarande inom kommissionen, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, så länge nämnda institution inte fattat beslut om huruvida den eventuellt ska lägga fram ett förslag. Grunden kan delas upp i fem delgrunder. Den första till den fjärde delgrunden har gjorts gällande i första hand medan den femte delgrunden gjorts gällande i andra hand. Domstolen kommer att pröva den första till den fjärde delgrunden först.

Parternas argument

- 59 Genom den första delen av den första grunden har ClientEarth, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tillämpning av domstolens praxis då den erkände den nämnda allmänna presumptionen.
- 60 Domstolen har förvisso redan fastställt att det föreligger allmänna presumtioner om sekretess för vissa typer av handlingar. Det framgår dock av denna rättspraxis att dessa presumtioner ska tolkas och tillämpas restriktivt. De mål i vilka domstolen erkände dessa presumtioner kännetecknas av olika omständigheter som inte föreligger i förevarande mål.
- 61 I synnerhet gällde samtliga dessa mål en grupp handlingar som tydligt kännetecknas av att de alla ingick i en akt som rörde ett pågående förfarande inför domstol eller administrativ myndighet, vilket inte är fallet i förevarande mål.
- 62 I de flesta av dessa mål var de aktuella handlingarna dessutom föremål för speciallagstiftning som på ett eller annat sätt begränsade tillgången till dem. I förevarande mål finns det visserligen specialbestämmelser som är tillämpliga på de omtvistade handlingarna, vilka innehåller miljöinformation, nämligen konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som ingicks i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen), och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1), och förordning nr 1367/2006. Dessa bestämmelser syftar dock tvärtom till att utvidga rätten till tillgång till sådan information.
- 63 Kommissionen har tillbakavisat dessa argument och menar att ClientEarth drar slutsatser av domstolens praxis om regler som denna inte återspeglar. Det följer nämligen av nämnda rättspraxis att det för att uppställa en allmän presumption om sekretess krävs att de begärda handlingarna ingår i en och samma kategori av handlingar eller är av samma art, dels att tillgången till dessa handlingar riskerar att ha en negativ inverkan på funktion och syfte med de förfaranden de är hänförliga till.
- 64 Genom den andra delen av den första grunden har ClientEarth, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning då den i punkterna 55–99 i den överklagade domen slog fast att artikel 17.1–17.3 FEU kunde utgöra stöd för att erkänna en allmän presumption om sekretess för handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning. Vidare har tribunalen blandat ihop konfidentialitet och oberoende. Det är nämligen oklarhet, och inte öppenhet, som kan skada kommissionens oberoende. Tvärtom förstärker öppenhet detta oberoende genom att den ger kommissionen möjlighet att bättre stå emot eventuella yttre påtryckningar. Med risk för att annars åsidosätta principen om strikt tolkning av undantagen från rätten till tillgång till institutionernas handlingar, kan artikel 17 FEU inte utgöra en allmän grund för kommissionen att neka tillgång till sådana handlingar.
- 65 Kommissionen har genmält att tribunalen gjorde en korrekt undersökning av de bestämmelser som reglerar kommissionens beslutsförfarande och i synnerhet dem som finns i artikel 17.1–17.3 FEU. I denna artikel föreskrivs att när kommissionen utarbetar politiska förslag ska den agera med fullständig oavhängighet och med allmänintresset för handen. Till skillnad från vad ClientEarth har hävdats föreskriver inte dessa bestämmelser att kommissionen i detta sammanhang ska föra flera samtidigt pågående dialoger med berörda parter. Såsom tribunalen helt korrekt slog fast i punkterna 79–84 och 96 i den överklagade domen, vore det i praktiken omöjligt för kommissionen att få tillräckligt utrymme för egen reflektion och utöva sin initiativrätt med fullständig oavhängighet om den hela tiden vore upptagen med sådana dialoger. Själva kärnan i denna maktbefogenhet kan inte skyddas om berörda parter – utanför ramen för de politiska samråd som den nämnda institutionen anordnar – försökte tvinga denna institution att anta ett initiativ, att ändra det eller att lägga ned det. Allmänhetens intresse av att förstå kommissionens beslutsförfarande bör vara tillgodosett när ett förslag läggs fram eller ett planerat förslag överges, eftersom slutversionen av hela eller delar av de

omtvistade handlingarna i båda fallen kommer att vara tillgänglig i enlighet med de riktlinjer för miljökonsekvensbeskrivningar som antogs den 15 januari 2009 av kommissionen (nedan kallade 2009 års riktlinjer).

- 66 Genom den tredje delen av den första grunden har ClientEarth, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning då den godtog att en generell presumtion för sekretess gällde för de omtvistade handlingarna, utan att ha kontrollerat – bland annat i punkt 96 i den överklagade domen – att ett utlämnande av handlingar av det aktuella slaget riskerade att specifikt, konkret och faktiskt skada det intresse som skyddas genom artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Erkännande av en sådan presumtion kräver nämligen att det först visats att det finns en risk för sådan skada.
- 67 Kommissionen har tvärtom hävdats att tribunalen i nämnda punkt 96 har förklarat den objektiva, verkliga och specifika risk som ett utlämnande innebär för dess pågående beslutsförfaranden. ClientEarth har för övrigt själv styrkt de yttre påtryckningar som kommissionen skulle riskera att utsättas för om handlingarna lämnades ut då den angav att syftet med dess ansökan om tillgång var att få möjlighet att delta i förfarandena.
- 68 Genom den fjärde delen av den första grunden har ClientEarth, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning då den i punkterna 100–106 i den överklagade domen underlät att beakta att de omtvistade handlingarna ingår i ett lagstiftningssammanhang och är mycket nära förbundna med beslutet att fullfölja ett lagstiftningsinitiativ eller inte.
- 69 När kommissionen utarbetar en miljökonsekvensbedömning deltar den nämligen också i lagstiftningsförfarandet, och de handlingar som upprättas i detta sammanhang utgör grunden för eventuella lagstiftningsåtgärder. Handlingarna ska kvalificeras som ”lagstiftnings”-handlingar, i den mening som avses i artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001, och därför omfattas av ett förstärkt krav på insyn. Domstolens praxis motiverar vidare inte att en allmän presumtion om sekretess som ska gälla för sådana handlingar erkänns.
- 70 Kommissionen har, för det första, genmält att lagstiftningsförfarandet inleds först i och med att ett förslag till lagstiftning läggs fram. Den allmänna presumtion som tribunalen erkänt är dock endast tillämplig fram till dess att kommissionen beslutar att eventuellt anta ett sådant förslag, det vill säga vid en tidpunkt då det ännu inte föreligger någon lagstiftningshandling. Kommissionen har tillagt att medborgarna har möjlighet att ta del av grunderna för unionens lagstiftningsverksamhet så snart lagstiftningsförfarandet inleds, det vill säga i samband med att förslaget till lagstiftning läggs fram, eftersom de omtvistade handlingarna offentliggörs då.
- 71 Även om, för det andra, de omtvistade handlingarna skulle kvalificeras som ”lagstiftnings”-handlingar, i den mening som avses i artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001, så ska denna bestämmelse, såsom tribunalen slog fast i punkt 105 i den överklagade domen, tillämpas utan att det påverkar artiklarna 4 och 9 i samma förordning och således möjligheten att erkänna en allmän presumtion som täcker dessa handlingar.
- 72 Domstolens praxis utesluter, för det tredje, inte möjligheten att erkänna en dylik presumtion i ett lagstiftningsområde.

Domstolens bedömning

– Inledande synpunkter

- 73 I enlighet med vad som anges i skäl 1 i förordning nr 1049/2001 utgör förordningen ett uttryck för den i artikel 1 andra stycket FEU tillkännagivna viljan att markera en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 34).
- 74 Detta för unionen grundläggande mål reflekteras vidare i artikel 15.1 FEUF, där det bland annat föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt. Denna öppenhetsprincip bekräftas också i artikel 10.3 FEU och i artikel 298.1 FEUF. Denna målsättning finner även stöd i det förhållandet att rätten till tillgång till handlingar säkerställs i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2017, kommissionen/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 52).
- 75 Det följer av skäl 2 i förordning nr 1049/2001 att öppenhet gör att unionens institutioner åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Genom att göra det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter bidrar öppenhet dessutom till att öka medborgarnas förtroende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 45 och 59).
- 76 Av denna anledning föreskrivs i artikel 1 i nämnda förordning att denna syftar till att ge allmänheten största möjliga tillgång till unionsinstitutionernas handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 77 Av artikel 4 i förordningen, som inrättar ett system med undantagsregler, framgår också att rätten till tillgång till handlingar inte desto mindre är föremål för vissa begränsningar som grundas på hänsyn till allmänna eller privata intressen (dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 57). Bland dessa undantag föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i samma förordning att tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, ska vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, såvida det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.
- 78 Eftersom dessa undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, ska de emellertid tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 79 Om den berörda unionsinstitutionen beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut med stöd av ett av dessa undantag får den, såsom påpekats i punkt 51 ovan, i vissa fall grunda sig på allmänna presumtioner som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar.
- 80 Erkännande av en allmän presumtion som ska gälla för en ny kategori av handlingar förutsätter emellertid, såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkt 51 ovan, att det först visas att utlämnande av den typ av handlingar som ingår i denna kategori – på ett sätt som rimligen kan förutses – kan komma att skada det intresse som skyddas av undantaget i fråga. Eftersom allmänna presumtioner utgör ett undantag från den berörda institutionens skyldighet att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som omfattas av ansökan om tillgång samt mera allmänt från

principen att största möjliga tillgång ska beviljas till handlingar som innehas av unionsinstitutionerna, ska de tolkas och tillämpas strikt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 81).

- 81 I nuläget har domstolen erkänt allmänna presumtioner om sekretess för fem kategorier av handlingar, nämligen handlingar i en administrativ akt som gäller ett granskningsförfarande avseende statliga stödåtgärder, inlagor som inkommit i ett pågående förfarande inför unionsdomstolarna, handlingar som utväxlats mellan kommissionen och anmälade företag eller utomstående i ett ärende avseende kontroll av företagskoncentrationer, handlingar hänförliga till den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande – inklusive handlingar som utväxlats mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten inom ramen för ett EU Pilot-förfarande – och handlingar i ett förfarande om tillämpning av artikel 101 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 77 och där angiven rättspraxis; vad gäller inlagor som inkommit till unionsdomstolarna, se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2017, kommissionen/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, punkt 41 och där angiven rättspraxis; vad gäller handlingar som utväxlats inom ramen för ett EU Pilot-förfarande, dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 51). I samtliga dessa fall gällde den nekade tillgången en grupp handlingar som klart och tydligt avgränsades av att de alla ingick i ett pågående administrativt förfarande eller domstolsförfarande (dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 78; se även dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356).
- 82 Det är mot bakgrund av dessa inledande synpunkter som domstolen nu ska pröva den första till den fjärde delen av den första grunden för överklagandet. Delgrunderna kommer att prövas tillsammans.
- 83 Domstolen ska i detta syfte fastställa om tribunalen, utan att göra en felaktig rättstillämpning, kunde anse, i punkterna 68–111 i den överklagade domen, att kommissionen, vid tillämpning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, med fog kunde presumera att så länge den inte fattat beslut om att lägga fram ett eventuellt förslag, så skulle ett utlämnande av handlingar som upprättats i samband med en miljökonsekvensbedömning i princip anses allvarligt undergräva kommissionens beslutsförfarande under tiden ett sådant förslag utarbetas. Det förhåller sig så oberoende av om det avsedda förslaget är av lagstiftningskaraktär eller inte, och oberoende av om de aktuella handlingarna innehåller miljöinformation, i den mening som avses i artikel 2.1 d i förordning nr 1367/2006.

– *Sammanhanget i vilket de omtvistade handlingarna utarbetades och handlingarnas innehåll*

- 84 Det ska för det första erinras om att det i skäl 6 i förordning nr 1049/2001 anges att större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare. Medborgarnas möjlighet att kontrollera och få kännedom om alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter, vilka bland annat erkänns i artikel 10.3 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 33). Såsom ClientEarth huvudsakligen har påpekat är det en förutsättning för att medborgarna ska kunna utöva dessa rättigheter att de har tillgång till nämnda uppgifter för att kunna förstå de val som unionens institutioner gjort i lagstiftningsförfarandet, men även att de kan få tillgång till uppgifterna i rimlig tid vid en tidpunkt som ger dem möjlighet att på ett lämpligt sätt göra gällande sina synpunkter angående dessa val.
- 85 Det följer dessutom, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 64 och 65 i sitt förslag till avgörande, av artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001 – varigenom den princip som följer av skäl 6 genomförs – att inte enbart rättsakter som antagits av unionslagstiftaren utan mera allmänt handlingar som upprättats eller erhållits inom ramen för förfaranden som syftar till att anta rättsligt

bindande rättsakter inom medlemsstaterna eller för dem ska kvalificeras som ”lagstiftningshandlingar” och följaktligen göras tillgängliga direkt med förbehåll för vad som stadgas i artiklarna 4 och 9 i samma förordning.

- 86 Det är i detta avseende riktigt, såsom tribunalen påpekade i punkt 103 i den överklagade domen att när kommissionen förbereder miljökonsekvensbedömningshandlingar, såsom de omtvistade handlingarna, agerar inte kommissionen själv som lagstiftare. Förfarandet för miljökonsekvensbedömning föregår nämligen i strikt bemärkelse det egentliga lagstiftningsförfarandet, vilket formellt sett inleds först då kommissionen lägger fram ett förslag till lagstiftning.
- 87 Domstolen finner det härvid viktigt att påpeka att enligt artikel 17.2 FEU får en unionslagstiftningsakt antas endast på förslag av kommissionen, såvida det inte rör sig om ett fall där annat föreskrivs i fördragen. Den initiativrätt i lagstiftningshänseende som kommissionen har enligt denna bestämmelse innebär att det tillkommer kommissionen att besluta huruvida den ska lägga fram ett förslag till lagstiftningsakt eller inte, bortsett från det fall där den enligt unionsrätten är skyldig att lägga fram ett sådant förslag. I synnerhet ska påpekas att kommissionens beslut att som en följd av en miljökonsekvensbedömning överge ett planerat lagstiftningsinitiativ innebär att den avsedda lagstiftningsåtgärden definitivt avslutas, vilken endast kan återupptas om kommissionen ändrar sitt beslut. Kommissionens initiativrätt innefattar vidare befogenheten att fastställa ett eventuellt förslags föremål, syfte och innehåll. När rådet i enlighet med fördragen beslutar på förslag av kommissionen krävs det enligt artikel 293.1 FEUF enhällighet för att rådet ska kunna ändra förslaget, utom i de fall som avses i bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkterna 70 och 72).
- 88 Med hänsyn till denna befogenhet är kommissionen en viktig aktör i lagstiftningsförfarandet.
- 89 I förevarande fall framgår det av punkterna 9 och 33 i den överklagade domen att de omtvistade handlingarna avser miljökonsekvensbedömningar som gjorts inför kommissionens antagande av initiativ till lagstiftning.
- 90 Domstolen delar härvid tribunalens bedömning, i punkterna 86–88 i den överklagade domen, att de miljökonsekvensbedömningar som kommissionen utför utgör, enligt 2009 års riktlinjer, ett centralt redskap för att säkerställa att kommissionens initiativ och unionens lagstiftning utarbetas utifrån öppen, fullständig och väl avvägd information. Det är på grundval av sådan information som kommissionen kan bedöma sådana förslags lämplighet, nödvändighet, art och innehåll. Miljökonsekvensbedömningsrapporterna innehåller bland annat en redogörelse för olika politiska alternativ, analys av förslagets inverkan, fördelar och nackdelar och en jämförelse av olika alternativ. Även om det anges i riktlinjerna att miljökonsekvensbedömningen inte ersätter kommissionens beslutsfattande, framgår det av punkt 9 i den nämnda domen att kommissionen i de omtvistade besluten påpekat att de politiska val som gjorts inom ramen för förslag till lagstiftning fann stöd i innehållet i dessa bedömningar.
- 91 Miljökonsekvensbedömningsrapporterna och konsekvensbedömningsnämndens yttrande avseende dessa innehåller följaktligen, såsom ClientEarth och Republiken Finland påpekat, i ett sådant sammanhang, upplysningar som utgör viktiga omständigheter i unionens lagstiftningsförfarande och som ingår som en del av grunden för dess lagstiftningsverksamhet.
- 92 Kommissionens framläggande av ett förslag av lagstiftningskaraktär präglas förvisso, vid tidpunkten för miljökonsekvensbedömningen, av viss osäkerhet. Utlämnande av dessa handlingar ökar emellertid insyn och öppenhet i lagstiftningsförfarandet i dess helhet, i synnerhet i de förberedande etapperna av detta förfarande. Utlämnande bidrar således till att stärka unionens demokratiska karaktär och till att ge medborgarna möjlighet att kontrollera dessa upplysningar och att försöka påverka förfarandet. Ett dylikt utlämnande vid en tidpunkt då kommissionens beslutsförfarande fortfarande pågår gör det, såsom ClientEarth påpekat, nämligen möjligt att förstå de olika alternativ som nämnda institution

väljer mellan och de val den gör och härigenom underliggande överväganden i unionens lagstiftningsverksamhet. Vidare ger ett sådant utlämnande medborgarna möjlighet att på ett lämpligt sätt göra sin ståndpunkt om dessa val gällande innan dessa val slutligt har gjorts, såväl vad gäller kommissionens beslut att lägga fram ett förslag till lagstiftning som innehållet i ett sådant förslag som unionens lagstiftande verksamhet är beroende av.

- 93 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 67 och 68 i sitt förslag till avgörande ingår sådana handlingar med hänsyn till sitt föremål bland de handlingar som avses i artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001.
- 94 Betydelsen för medborgarna av att kunna få tillgång till handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning, även då kommissionens beslutsförfarande fortfarande pågår, ändras inte av att ClientEarth i förevarande fall hade möjlighet att – vilket betonats av kommissionen – delta i de offentliga samråd som nämnda institution anordnade inom ramen för de förfaranden för miljökonsekvensbedömning som är aktuella i förevarande mål och att ett antal handlingar som hänger samman med dessa bedömningar redan var tillgängliga för allmänheten då de omtvistade besluten antogs. Dessa samråd syftar förvisso även till att säkerställa insyn i kommissionens beslutsförfarande och medborgarnas deltagande i detta förfarande, men ersätter inte medborgarnas möjlighet att på begäran få tillgång till miljökonsekvensbedömningsrapporterna och till konsekvensbedömningsnämndens yttranden. Det framgår nämligen av 2009 års riktlinjer att de samråd som kommissionen anordnar inte nödvändigtvis är öppna för alla. Det har vidare, i förevarande mål, inte styrkts att de uppgifter som lämnas under dessa samråd och de uppgifter som ingår i de handlingar som redan är tillgängliga för allmänheten i allt väsentligt motsvarar dem som finns i de omtvistade handlingarna.
- 95 Det följer av vad domstolen anförut ovan att de skäl som utgör grund för den princip som anges i skäl 6 i förordning nr 1049/2001, och som genomförs i artikel 12.2 i samma förordning, om att största möjliga tillgång ska beredas till handlingar som upprättats av unionens institutioner när dessa agerar i egenskap av lagstiftare – vilka skäl det erinras om i punkt 84 ovan – gäller även för handlingar som upprättats inom ramen för ett förfarande för att genomföra en miljökonsekvensbedömning, såsom de omtvistade handlingarna. Dessa utarbetades av kommissionen inför antagande av eventuella lagstiftningsinitiativ och ska, såsom ClientEarth har gjort gällande, således också omfattas av sådan tillgång.
- 96 Det är för det andra även viktigt att påpeka att de omtvistade handlingarna innehåller miljöinformation, i den mening som avses i förordning nr 1367/2006.
- 97 Enligt artikel 2.1 d v i nämnda förordning utgörs miljöinformation av all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om kostnads- och nyttoanalys och andra ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder och verksamheter såsom policy, lagstiftning, planer, program och miljöavtal. Det följer härvid av punkt 90 ovan att miljökonsekvensbedömningsrapporter bland annat innehåller en analys av inverkan, fördelar och nackdelar av kommissionens olika politiska alternativ inför antagandet av ett eventuellt lagstiftningsinitiativ eller annat initiativ. Vidare har det i förevarande fall visats att de omtvistade handlingarna gäller planerade lagstiftningsinitiativ på miljöområdet.
- 98 Förordning nr 1367/2006 syftar, såsom föreskrivs i dess artikel 1, till att säkerställa bredast möjliga systematiska tillgång för och spridning till allmänheten av miljöinformation (dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 64 och där angiven rättspraxis). Av skäl 2 i förordningen framgår i huvudsak att tillgång till denna information syftar till att främja att allmänheten på ett mer effektivt sätt deltar i beslutsprocessen och därigenom öka ansvarigheten hos behöriga beslutsfattare i beslutsprocessen och bidra till att öka allmänhetens miljömedvetenhet och stöd för fattade beslut (dom av den 23 november 2016, kommission/Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punkt 80).

- 99 I artikel 3 i förordning nr 1367/2006 föreskrivs förvisso att förordning nr 1049/2001 ska tillämpas på alla ansökningar om tillgång till miljöinformation. I artikel 6 i den förstnämnda förordningen tillförs dock mer specifika regler rörande en sådan ansökan om tillgång, vilka delvis underlättar och delvis begränsar tillgången till handlingar (dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 100 Av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006, jämförd med skäl 15 i samma förordning, framgår särskilt att det skäl för att neka tillgång som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska tolkas strikt när det gäller miljöinformation mot bakgrund av allmänhetens intresse av att denna information lämnas ut. Detta i sin tur lutar åt en ökad öppenhet vad gäller sådan information.
- 101 Det följer av vad som anförts i punkterna 84–100 ovan att det i förevarande fall rör sig om handlingar som ingår i ett lagstiftningsförfarande och att dessa handlingar dessutom innehåller miljöinformation. Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska därför tolkas och tillämpas desto striktare.

– *Den allmänna presumtion som erkändes i den överklagade domen*

- 102 För att erkänna en allmän presumtion om att sekretess ska gälla för handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning så länge kommissionen inte har fattat beslut om att eventuellt lägga fram ett förslag utgick tribunalen – såsom det erinrats om i punkt 26 ovan – i punkterna 94–96 i den överklagade domen från allmänna överväganden avseende nödvändigheten att skydda kommissionens utrymme för egen reflektion och dess möjlighet att fatta beslut med fullständig oavhängighet med beaktande av enbart allmänintresset i enlighet med artikel 17.1–17.3 FEU. Den utgick vidare från risken för att utlämnande av handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning i samband med ett pågående beslutsförfarande ger upphov till yttre påverkan och påtryckningar som kan inverka på hur beslutsförfarandet vid denna institution förlöper.
- 103 Det är förvisso riktigt att kommissionen enligt artikel 17.1–17.3 FEU ska agera med fullständig oavhängighet och med beaktande av enbart allmänintresset när den genomför miljökonsekvensbedömningar. Dock är det viktigt att påpeka att förfarandet för att genomföra en miljökonsekvensbedömning inte utgör ett slags förfarande vars egenskaper i princip utgör hinder för att medge fullständig insyn. Tvärtom genomförs förfarandet såsom tribunalen preciserade i punkt 93 i den överklagade domen i syfte att säkerställa insyn och öppenhet i kommissionens beslutsförfarande. Det följer av punkterna 84–101 ovan att det finns än starkare skäl att framhålla denna omständighet när förfarandet, som i förevarande fall, ingår i ett lagstiftningsförfarande på miljöområdet.
- 104 Genom att stärka legitimiteten i kommissionens beslutsförfarande bidrar öppenhet till att garantera att kommissionens verksamhet är trovärdig i medborgarnas och organisationers ögon och därmed, såsom ClientEarth gjort gällande, till att säkerställa att nämnda institution agerar med fullständig oavhängighet och enbart med beaktande av allmänintresset. Det är snarare avsaknaden av information till allmänheten och debatt som kan ge upphov till tvivel om huruvida den nämnda institutionen utför sitt uppdrag med fullständig oavhängighet och med iakttagande av enbart allmänintresset (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 59).
- 105 Såsom ClientEarth och de medlemsstater som intervenerat till stöd för dess yrkanden har hävdat, ger inget av de domskäl som tribunalen angav i punkterna 94–96 i den överklagade domen stöd för att det föreligger risk för att utlämnande av de aktuella handlingarna allvarligt skulle undergräva ett pågående beslutsförfarande vid kommissionen i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Genom att med stöd av dessa domskäl erkänna en allmän presumtion om att sekretess för handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning så länge kommissionen inte har fattat beslut om att eventuellt lägga fram ett förslag, åsidosatte tribunalen

denna bestämmelse liksom principen att den ska tolkas och tillämpas strikt vilken – såsom erinrats i punkt 101 ovan – är särskilt relevant i fråga om handlingar som upprättats under ett lagstiftningsförfarande och som innehåller miljöinformation.

- 106 Såsom tribunalen påpekade i punkt 96 i den överklagade domen, kan det då visserligen inte uteslutas att – för det fall miljökonsekvensbedömningsrapporterna och konsekvensbedömningsnämndens yttrande häröver lämnas ut innan kommissionen fattat beslut om ett eventuellt förslag – tredjepart försöker att utöva inflytande eller till och med påtryckningar mot de politiska val som kommissionen ska göra eller att berörda personer som yttrat sig under det offentliga samråd som nämnda institution har anordnat inom ramen för miljökonsekvensbedömningen yttrar sig på nytt eller kritiserar möjliga val och hypoteser.
- 107 Kommissionen har huvudsakligen hävdatt att den, om handlingarna lämnades ut, ständigt skulle vara upptagen med olika diskussioner med berörda parter, och att det då skulle vara omöjligt för kommissionen att få tillräckligt utrymme för egen reflektion och att fatta beslut med fullständig oavhängighet om eventuella förslag. Domstolen gör härvidlag följande bedömning. Unionsrätten föreskriver, i princip, ingen skyldighet för kommissionen att genomföra sådana diskussioner i enskilda fall, vilket kommissionen också medgett under förhandlingen vid domstolen. I artikel 11.2 FEU föreskrivs förvisso att institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället. Bestämmelsen innebär inte därmed att kommissionen är skyldig att i sak och i varje enskilt fall besvara eventuella kommentarer som erhållits som en följd av att en handling lämnats ut med stöd av förordning nr 1049/2001.
- 108 Vidare och under alla förhållanden har tribunalen inte visat att det inflytande eller de yttre påtryckningar som kommissionen i förekommande fall skulle kunna utsättas för vid utlämnande av handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning som är kopplad till ett pågående beslutsförfarande skulle vara av sådan art att de rent generellt och oberoende av det särskilda sammanhang som kringgärdar miljökonsekvensbedömningen och det aktuella beslutsförfarandet liksom det konkreta innehållet i varje begärd handling hindrar denna institution att agera med fullständig oavhängighet och med beaktande av enbart allmänintresset, eller att ett dylikt utlämnande allvarligt skulle påverka, förlänga eller komplicera nämnda institutions interna diskussioner eller beslutsförfarande. Såsom ClientEarth har gjort gällande kan inte de allmänna överväganden som tribunalen redovisar i punkterna 94–96 i den överklagade domen inte anses styrka en sådan risk. Att allmänheten eller berörda parter yttrar sig över gjorda val och de politiska alternativ som kommissionen beaktar inom ramen för dessa initiativ, i synnerhet dess lagstiftningsinitiativ på miljöområdet, innan kommissionen fattat beslut avseende det planerade initiativet utgör, såsom framgår av punkterna 92 och 98 ovan, en integrerad del av unionsmedborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter.
- 109 Detta innebär att även om kommissionen bör åtnjuta ett utrymme för egen reflektion för att kunna besluta om olika politiska val som måste göras och om att eventuellt lägga fram förslag, så saknade tribunalen stöd för att anse att det, för att skydda kommissionens initiativrätt och bevara denna institutions möjlighet att med fullständig oavhängighet utöva denna initiativrätt och med beaktande av enbart allmänintresset, i princip krävdes att handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning rent generellt kan förbli hemliga fram till dess nämnda institution fattat ett sådant beslut.
- 110 Vad gäller den omständigheten att kommissionen under förhandlingen vid domstolen åberopat att de omtvistade handlingarna endast utgör interna utkast som ännu inte är färdigställda gör domstolen följande bedömning. Precis som denna institution själv påpekat i sin svarsinlägga vill domstolen betona att tribunalen, för att erkänna den omtvistade allmänna presumptionen, inte specifikt grundade sig på den omständigheten eller på nödvändigheten att skydda det förfarande som är kopplat till utarbetandet av dessa handlingar. Det följer nämligen av punkterna 94–97 i den överklagade domen att tribunalen i detta avseende mera allmänt kommit fram till att det föreligger en risk för att

utlämnande av miljökonsekvensbedömningsrapporterna – oavsett om de utgör utkast eller ej – och av konsekvensbedömningsnämndens yttrande allvarligt undergräver ett pågående beslutsförfarande inom kommissionen som är kopplat till utarbetande och antagande av dessa förslag.

- 111 Det är under alla omständigheter viktigt att precisera att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 avser tillgång till handlingar för internt bruk gällande en fråga som den berörda unionsinstitutionen ännu inte fattat beslut om. Varken bestämmelsens lydelse eller det intresse den skyddar utesluter möjligheten att begära tillgång till handlingar av provisorisk karaktär. Att en handling är provisorisk kan inte – rent generellt och oberoende av en individuell och konkret analys av varje enskild begärd handling – i sig anses visa att det föreligger risk för att kommissionens beslutsförfarande allvarligt ska undergrävas. Huruvida det finns risk för ett sådant undergrävande är beroende av hur pass färdigställd handlingen är och exakt i vilket skede beslutsförfarandet befinner sig när tillgång till handlingen nekas, det specifika sammanhang som kringgärdar beslutsförfarandet och de frågor som återstår att diskutera internt inom den berörda institutionen.
- 112 Det följer av samtliga ovanstående överväganden att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 94–111 i den överklagade domen fann att kommissionen vid tillämpningen av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 hade stöd för att presumera att så länge den inte fattat beslut om ett eventuellt förslag skulle ett utlämnande av handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning i princip allvarligt undergräva kommissionens beslutsförfarande under tiden ett sådant förslag utarbetas. Detta gäller oberoende av om det avsedda förslaget är av lagstiftningskaraktär eller inte, och oberoende av om de aktuella handlingarna innehåller miljöinformation, i den mening som avses i artikel 2.1 d i förordning nr 1367/2006.
- 113 Domstolen anser följaktligen, och utan att övriga argument som åberopats av ClientEarth och de intervenerande medlemsstaterna behöver prövas, att överklagandet ska vinna bifall på den första till den fjärde delen av den första grunden.
- 114 Överklagandet ska således bifallas på den första grunden. Den överklagade domen ska därför upphävas, utan att det är nödvändigt att pröva den femte delen av denna grund, vilken åberopats i andra hand och vilken avser att tribunalen behandlat den allmänna presumptionen som att den inte kan motbevisas. Det saknas likaså anledning att pröva den andra grunden vilken också åberopats i andra hand och enligt vilken tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte slå fast att det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverar att de omtvistade handlingarna lämnas ut.

Talan i de båda målen vid tribunalen

- 115 I enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol får domstolen, när tribunalens avgörande upphävs, antingen återförvisa målet till tribunalen för avgörande eller själv slutligt avgöra målet, om det är färdigt för avgörande.
- 116 I förevarande fall ska domstolen slutligt avgöra målet, vilket är färdigt för avgörande.
- 117 Såsom angetts i punkt 21 ovan hävdade ClientEarth i första instans bland annat att de omtvistade besluten innebär ett åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 på grund av att kommissionen felaktigt ansett att utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt riskerade att undergräva dess pågående beslutsförfaranden, i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 118 Det följer av dessa beslut – vilkas innehåll domstolen erinrat om i punkterna 13–17 ovan – att för att styrka en sådan risk grundade sig kommissionen på allmänna överväganden om att miljökonsekvensbedömningarna ska utgöra grund för kommissionens strategiska val i sina lagstiftningsförslag, att det var nödvändigt att skydda kommissionens handlingsutrymme, dess

oberoende, utsikter att nå kompromisser och att handla med beaktande av enbart allmänintresset samt det förtroende som måste råda vid interna diskussioner och slutligen de yttre påtryckningar som allvarligt kan påverka hur diskussionerna fortlöper.

- 119 Kommissionen åberopade vidare mera specifika överväganden avseende två pågående beslutsförfaranden. Kommissionen påpekade att de ännu befann sig i ett inledande och känsligt skede, att de debatterade frågorna varit föremål för diskussion sedan länge och att de var mycket viktiga. Vad gäller miljökonsekvensbedömningshandlingarna avseende tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor betonade kommissionen att frågeställningen var mycket känslig och att medlemsstaternas ståndpunkter kunde skilja sig åt. Vidare poängterade kommissionen, beträffande miljökonsekvensbedömningshandlingarna avseende inspektions- och övervakningsförfaranden i miljöfrågor, att det var nödvändigt att dialogen skyddas från yttre påverkan, då denna skulle påverka kvalitén på kontrollen över medlemsstaterna.
- 120 De allmänna överväganden som nämns i punkt 118 ovan motsvarar i allt väsentligt tribunalens överväganden i punkterna 78–97 i den överklagade domen. Det följer emellertid av vad som anförts i punkterna 84–112 ovan att kommissionen inte kunde grunda sig på sådana skäl för att presumera att tillgången till handlingar som upprättats inom ramen för en miljökonsekvensbedömning i princip allvarligt undergräver kommissionens pågående beslutsförfaranden, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, utan att göra en konkret och individuell bedömning av de omtvistade handlingarna.
- 121 Vad därefter gäller de skäl som är hänförliga till de två pågående beslutsförfarandena – vilka sammanfattas i punkt 119 ovan – ger, såsom ClientEarth anført i första instans, inte heller dessa stöd för slutsatsen att det föreligger en konkret, faktisk och rimligen förutsägbar risk för att tillgång till dessa handlingar allvarligt skulle undergräva detta förfarande.
- 122 Det förhållandet att handlingarna begärdes utlämnade i ett tidigt skede av beslutsförfarandet – under förutsättning att detta styrkts – är inte i sig tillräckligt för att visa att det föreligger en sådan risk (se, analogt, dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 60).
- 123 Kommissionen gjorde förvisso i sin svarsskrivelse i första instans gällande att den inte kan vara skyldig att lämna ut sina miljökonsekvensbedömningsrapporter till allmänheten innan de ens föreligger som ett utkast eller eventuella påföljande ändringar. Av de överväganden som redovisats i punkt 111 ovan följer emellertid att en handlings provisoriska karaktär i sig inte heller kan anses visa att det föreligger en sådan risk. Kommissionen har dock inte lämnat någon detaljerad redogörelse för skälen till att utlämnande av var och en av de omtvistade handlingarna tagen individuellt – med hänsyn till bland annat i exakt vilket skede de aktuella miljökonsekvensbedömningsförfarandena befann sig i förevarande fall och mot bakgrund av de specifika frågor som återstod att diskutera internt då de omtvistade besluten antogs – allvarligt skulle ha undergrävt dess pågående beslutsförfaranden.
- 124 Det saknas således stöd för kommissionens argument att utlämnande – innan förfarandet för att genomföra en miljökonsekvensbedömning hade avslutats – till vissa berörda parter som försöker påverka kommissionens arbete skulle riskera att dessa parter intressen blev överrepresenterade och tilläts påverka förfarandet på ett oproportionerligt sätt och därigenom snedvrider kommissionens beslutsförfarande. Det ankommer nämligen på kommissionen att motverka att en sådan situation uppstår, inte genom att neka tillgång till de berörda handlingarna, utan genom att beakta samtliga föreliggande intressen, inklusive intressena hos sådana personer och intressegrupper som inte har begärt att få tillgång till handlingarna. Det saknas likaså stöd för nämnda institutions argument att det inte ligger i allmänhetens intresse att få tillgång till de olika versionerna av utkastet till miljökonsekvensbedömningsrapporterna och påföljande ändringar av dessa med motiveringen att tillgång här till skulle skapa förvirring bland mottagarna av handlingarna. Även om det inte kan uteslutas att en sådan omständighet – för det fall den styrkts – kan beaktas för att fastställa att det

inte föreligger något övervägande allmänintresse som motiverar att den aktuella handlingen lämnas ut, kan denna omständighet däremot inte anses visa att det föreligger en risk för att kommissionens beslutsförfarande allvarligt ska undergrävas. Frågan huruvida det föreligger ett sådant intresse uppstår dock inte då det inte visats att det föreligger en sådan risk.

- 125 För det andra har kommissionen i de omtvistade besluten inte visat på vilket sätt vikten av de frågor som behandlas i de omtvistade handlingarna och det faktum att dessa frågor är föremål för diskussion sedan länge medför att kommissionens pågående beslutsförfaranden allvarligt skulle undergrävas om handlingarna lämnades ut.
- 126 Vad för det tredje beträffar kommissionens argument att frågorna och de pågående förhandlingarna är känsliga och att det finns möjliga meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna, har dessa argument inte på något sätt styrkts och är alldeles för abstrakta för att visa att det föreligger risk för ett sådant undergrävande. De kan därför inte vinna framgång.
- 127 De skäl som gäller nödvändigheten att skydda dialogen från yttre påverkan måste, mot bakgrund av vad som anförts i punkterna 106–109, ovan underkännas. Kommissionen har inte heller förklarat på vilket sätt sådan påverkan, vilket kommissionen har hävdad, skulle kunna påverka kvalitén på kontrollen över medlemsstaterna.
- 128 Av det ovan anförda följer att kommissionen åsidosatte artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 då den nekade att lämna ut de omtvistade handlingarna med stöd av denna bestämmelse. De omtvistade besluten ska därför ogiltigförklaras utan att övriga argument som ClientEarth har åberopat till stöd för sin talan om ogiltigförklaring behöver prövas.

Rättegångskostnader

- 129 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.
- 130 Kommissionen har tappat målet såvitt gäller förevarande överklagande och ClientEarth har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Då domstolen har bifallit talan i ClientEarths mål vid tribunalen, ska kommissionen förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader och även att ersätta de kostnader som uppkommit för ClientEarth i såväl första instans som för detta överklagandeförfarande.
- 131 Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader i detta överklagandeförfarande.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 13 november 2015, ClientEarth/kommissionen (T-424/14 och T-425/14, EU:T:2015:848), upphävs.**
- 2) **Europeiska kommissionens beslut av den 1 april 2014 att neka tillgång dels till en miljökonsekvensbedömningsrapport avseende ett utkast till en bindande rättsakt för att bestämma en strategisk ram för riskbaserade inspektions- och övervakningsförfaranden inom Europeiska unionens miljö rätt, dels till ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden, ogiltigförklaras.**

- 3) Europeiska kommissionens beslut av den 3 april 2014 att neka tillgång dels till ett utkast till miljökonsekvensbedömningsrapport avseende tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor på medlemsstatsnivå inom ramen för Europeiska unionens miljöpolitik, dels till ett yttrande från konsekvensbedömningsnämnden, ogiltigförklaras.
- 4) Europeiska kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader och även ersätta de kostnader som uppkommit för ClientEarth i såväl första instans som för detta överklagandeförfarande.
- 5) Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader i detta överklagandeförfarande.

Underskrifter