Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 19. oktober 2016[1]

Sag C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
mod

Europa-Kommissionen

»Appel — adgang til miljøoplysninger — Århuskonventionen — artikel 4, stk. 4, litra a) — grunde til afslag på aktindsigt — den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger — forordning (EF) nr. 1367/2006 — artikel 6, stk. 1 — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 3 og 5 — beskyttelse af en institutions beslutningsproces — indsigelse fra en medlemsstat — oplysninger om anlæg, der er omfattet af ordningen for tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner — delvist afslag på aktindsigt«

Indledning

1. Med denne appel har Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 11. december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (T-476/12, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2014:1059), hvorved Kommissionen blev frifundet for selskabets søgsmål med påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 17. januar 2013 (GestDem 3273/2012) om delvist afslag på aktindsigt i et dokument, som Forbundsrepublikken Tyskland har fremsendt til Kommissionen inden for rammerne af proceduren for tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87/EF[2] (herefter »den omtvistede afgørelse«).

2. Den retlige problemstilling, som er rejst ved denne appel, giver Domstolen anledning til at foretage en nærmere undersøgelse af princippet om en snæver fortolkning af grundene til afslag på adgang til miljøoplysninger[3] som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1367/2006[4] samt til at fortolke afslagsgrundene vedrørende fortrolighed af myndigheders forhandlinger som omhandlet i artikel 4, stk. 4, litra a), i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet[5] (herefter »Århuskonventionen«).

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13.10.2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32).

3 — Jeg bemærker, at denne problemstilling bl.a. er rejst i sagen ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P), der verserer for Domstolen.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 6.9.2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13).

5 — Konvention undertegnet i Århus den 25.6.1998 og godkendt på vegne af Det Europæiske Fællesskab ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

Retsforskrifter

3. Århuskonventionens artikel 4 bestemmer følgende:

»1. Hver part sikrer, med forbehold af efterfølgende stykker i denne artikel, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger inden for rammerne af national lovgivning […],

a) uden at den, der anmoder om oplysningerne, skal begrunde sin anmodning

[…]

4. En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret

[…]

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.

[…]«

4. Artikel 4 i forordning (EF) 1049/2001 [6] med overskriften »Undtagelser« bestemmer følgende i stk. 3 og 5:

»3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[…]

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.«

5. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 med overskriften »Anvendelse af undtagelser for så vidt angår anmodninger om adgang til miljøoplysninger« har følgende ordlyd:

»For så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning […] nr. 1049/2001 anses der med undtagelse af undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af [EU-retten], at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. For så vidt angår de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning […] nr. 1049/2001, fortolkes grundene til afslag restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.«

6 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EUT 2001, L 145, s. 43).

Tvistens baggrund

6. Sagens baggrund, således som denne fremgår af den appellerede dom, kan beskrives som følger.

7. Saint-Gobain Glass Deutschland er et selskab, som virker på verdensmarkedet for glas, og som driver anlæg, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87.

8. Ved skrivelse af 3. juli 2012 fremsatte appellanten en begæring til Europa-Kommissionen om adgang til aktindsigt i et dokument, som Forbundsrepublikken Tyskland havde fremsendt inden for rammerne af proceduren for gratistildeling af kvoter for drivhusgasemissioner i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87. Dette dokument indeholder oplysninger om visse af appellantens anlæg, der ligger på tysk territorium, bl.a. oplysninger om »den oprindeligt installerede kapacitet« og om det foreløbige antal tildelte emissionskvoter for perioden 2013-2020.

9. Efter afslaget på den oprindelige begæring genfremsatte appellanten den 7. august 2012 begæringen om aktindsigt i dokumenterne.

10. De tyske myndigheder offentliggjorde visse af de pågældende oplysninger.

11. Ved den omtvistede afgørelse gav Kommissionen delvis aktindsigt i de begærede oplysninger, nemlig de oplysninger, som de tyske myndigheder havde offentliggjort, samt i visse andre, ikke-væsentlige oplysninger og gav afslag på aktindsigt i resten af disse oplysninger.

12. Kommissionen støttede dels sit afslag på artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, idet den fandt, at en fuldstændig udbredelse af de begærede oplysninger ville være til alvorlig skade for dens beslutningsproces, som stadig verserede og vedrørte næsten 12 000 anlæg i 27 medlemsstater på daværende tidspunkt. Ifølge Kommissionen ville en fuldstændig meddelelse af disse oplysninger give offentligheden, og især de berørte virksomheder, mulighed for at rejse spørgsmål eller fremsætte kritik i forhold til de oplysninger, som medlemsstaterne havde fremlagt, hvilket risikerede at påvirke beslutningsprocessen for både Kommissionen og i medlemsstaterne. Denne påvirkning risikerede for sit vedkommende at forsinke denne beslutningsproces betydeligt og at skade dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

13. Kommissionen fastslog ikke, at der var en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, som begrundede udbredelse af de begærede oplysninger, idet den præciserede, at de interesser, som appellanten havde henvist til i sin begæring, ikke var af rent privat karakter. I det foreliggende tilfælde var hovedinteresserne at sikre, at afgørelser blev truffet uden udefrakommende påvirkninger og at bevare et klima præget af tillid mellem Kommissionen og de tyske myndigheder. Kommissionen bemærkede endvidere, at de tyske myndigheder allerede havde offentliggjort en betydelig del af de begærede oplysninger, og den anførte, at offentligheden således havde adgang til de væsentligste oplysninger om projektet med harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter.

14. Endelig præciserede Kommissionen, at selv om det forudsættes, at de af appellanten begærede oplysninger udgjorde miljøoplysninger, indeholdt artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 ingen regel, der gav mulighed for at udelukke anvendelsen af den i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 fastsatte undtagelse.

15. Dels konsulterede Kommissionen – eftersom det var Forbundsrepublikken Tyskland. der havde fremlagt de begærede oplysninger – endvidere i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 denne medlemsstat, som gjorde indsigelse mod udbredelsen heraf. Denne medlemsstat begrundede sin indsigelse under henvisning til den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første

afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Forbundsrepublikken Tyskland gjorde navnlig gældende, at Kommissionen endnu ikke havde vedtaget en afgørelse om de pågældende oplysninger, og at der var et betydeligt pres for at træffe en afgørelse inden for fristen. Kommissionen anså disse grunde for at være umiddelbart relevante.

Sagen for Retten og den appellerede dom

16. Ved stævning af 31. oktober 2012 anlagde appellanten sag for Retten til prøvelse af Kommissionens stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt.

17. Appellanten tilpassede efter vedtagelsen af den omtvistede afgørelse påstandene i sit søgsmål i første instans, for så vidt som de vedrørte annullation af denne afgørelse.

18. Appellanten fremsatte til støtte for søgsmålet i det væsentlige to anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, og det andet vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

19. Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen og pålagde appellanten at betale sagens omkostninger.

Parternes påstande

20. I appelskriftet har appellanten nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom og om annullation af den omtvistede afgørelse eller subsidiært, at sagen hjemvises til Retten, og om at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Analyse af appellen

22. Appellanten har til støtte for appellen i det væsentlige fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, og det andet vedrører tilsidesættelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

Det første anbringende

Parternes argumenter

23. Appellanten har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fortolke grunden til afslag på aktindsigt som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, for vidt.

24. Appellanten har anført, at Retten med urette fandt, at en institution kan lægge vægt på denne grund til afslag med hensyn til et dokument, »som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen«, og at anvendelsen heraf således ikke er begrænset til dokumenter, der er udarbejdet som led i en offentlig myndigheds beslutningsproces, men ligeledes omfatter »dokumenter, som er direkte forbundet med de spørgsmål, der behandles under denne beslutningsproces« (den appellerede doms præmis 87 og 88).

25. Appellanten har gjort gældende, at denne fortolkning, som er støttet på en retspraksis, der ikke hører under området for adgang til miljøoplysninger, er i strid med det med Århuskonventionen tilsigtede formål, nemlig at gøre de offentlige myndigheders beslutningsproces gennemsigtig på miljøområdet og give offentligheden mulighed for at påvirke denne proces. Det er appellantens opfattelse, at den appellerede doms begrundelse, hvorefter det skal sikres, at de administrative procedurer kan gennemføres i klarhed, og at de beskyttes mod udefrakommende pres (den appellerede doms præmis 81), er uforenelig med dette formål.

26. Ifølge appellanten beskytter den relevante bestemmelse, dvs. Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), ikke hele den administrative procedure, men alene den fortrolige karakter af forhandlingerne. Begrebet »forhandlinger« omfatter alene høringsprocessen og denne myndigheds interne beslutningsproces vedrørende afgørelsen af realiteten, med undtagelse af de faktiske omstændigheder, som denne proces er støttet på, og som ikke er beskyttet. Den blotte mulighed for, at udbredelsen af disse oplysninger kan skabe spørgsmål og kritik, kan ikke begrunde et afslag på aktindsigt i dokumenterne, eftersom disse spørgsmål og denne kritik er iboende i formålet med gennemsigtighed.

27. Kommissionen har bestridt, at det første anbringende kan antages til realitetsbehandling. Den har dels gjort gældende, at appellanten på dette trin ikke kan gøre Århuskonventionens angivelige uforenelighed med forordning nr. 1367/2006 gældende. Dels har den anført, at såfremt appellanten ønsker at gøre gældende, at fortolkningen skal foretages i overensstemmelse med denne konvention, er der tale om et nyt anbringende, som appellanten ikke fremførte for Retten.

28. Hvad angår realiteten har Kommissionen gjort gældende, at Rettens fortolkning af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, er korrekt. Det er Kommissionens opfattelse, at begrebet »myndigheders forhandlinger«, som fremgår af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), ikke er begrænset til myndighedernes forhandlingsproces. Ifølge Kommissionen kan aktindsigt i et dokument som det i den omtvistede afgørelse omhandlede afslås i henhold til Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), selv om det ikke refererer en offentlig myndigheds interne forhandlinger, men alene det, der tjener som grundlag herfor.

Formaliteten

29. Kommissionen har gjort gældende, at det første anbringende skal afvises, idet den har anført, at argumentationen vedrørende Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), udgør et nyt anbringende, der er fremsat for første gang under appelsagen.

30. Jeg bemærker, at det fremgår af fast retspraksis, at en part ikke for Domstolen for første gang kan fremsætte et anbringende, som den pågældende ikke har gjort gældende for Retten. Under en appelsag har Domstolen i princippet kun kompetence til at tage stilling til Rettens bedømmelse af de anbringender, der er blevet behandlet for den. Denne begrænsning gælder imidlertid ikke for argumenter, der kun er en præcisering af en argumentation, der allerede er fremsat i første instans [7].

7 — Dom af 10.4.2014, Areva m.fl. mod Kommissionen (C-247/11 P og C-253/11 P, EU:C:2014:257, præmis 113 og 114 og den deri nævnte retspraksis).

31. I nærværende sag har appellanten for Retten påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, idet selskabet har gjort gældende, at grundene til afslag på aktindsigt skal fortolkes restriktivt. Appellanten har henvist til formålet med forordning nr. 1367/2006, som er at sikre gennemførelsen af Århuskonventionen. Selskabet har gjort gældende, at den af Kommissionen anførte grund ikke giver mulighed for at give afslag på aktindsigt i faktiske oplysninger, som ikke vedrører beslutningsprocessen i snæver forstand, men alene vedrører det faktiske grundlag for denne proces (jf. bl.a. den appellerede doms præmis 41 og 86).

32. Som et led i det første appelanbringende har appellanten fremsat lignende argumenter, idet selskabet endvidere har anført, at den fortolkning, som selskabet forsvarer, ligeledes fremgår af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a).

33. Jeg bemærker, at appellanten, som det fremgår af selskabets argumenter fremsat under retsmødet, ikke har påberåbt sig Århuskonventionen med henblik på at anfægte gyldigheden af forordning nr. 1367/2006, hvilket netop ville ændre tvistens omfang, men alene har støttet sig på et krav om, at denne forordning fortolkes i overensstemmelse med Århuskonventionen.

34. Eftersom appellanten i første instans gjorde gældende, at der var sket en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, som gennemfører Århuskonventionens artikel 4, påhviler det Retten at fortolke den bestemmelse i forordningen, der gøres gældende, under hensyn til de relevante bestemmelser i denne konvention i overensstemmelse med princippet om folkeretskonform fortolkning [8].

35. På den baggrund mener jeg, at argumentet om Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), blot er en præcisering af den argumentation, som appellanten allerede havde fremsat i første instans, om en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

36. Det følger heraf, at det første anbringende skal antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

– Forpligtelsen til at fortolke i overensstemmelse med Århuskonventionen

37. Århuskonventionen, som blev godkendt ved afgørelse 2005/370, er en integrerende del af Unionens retsorden. Da Den Europæiske Union blev part i Århuskonventionen, forpligtede den sig bl.a. til – inden for EU-rettens anvendelsesområde – at sikre adgang til miljøoplysninger i overensstemmelse med denne konventions bestemmelser [9].

38. Med henblik på at opfylde denne forpligtelse har EU-lovgiver vedtaget to retsakter, direktiv 2003/4/EF [10], som er rettet til medlemsstaterne, og forordning nr. 1367/2006, som vedrører Unionens institutioner og øvrige organer.

8 — Jf. dom af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland (C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52). Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

9 — Dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 35). Jf. i denne retning ligeledes dom af 22.12.2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, præmis 36), og af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 30).

10 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EFT 2003, L 41, s. 26).

39. Eftersom EU-lovgiver har tilsigtet at sikre EU-rettens forenelighed med Århuskonventionen ved vedtagelsen af disse to retsakter, skal der tages hensyn til denne konventions affattelse og formål, når de fortolkes [11].

40. Jeg bemærker endvidere, at det skal tilstræbes at sikre sammenhæng i fortolkningen af disse to retsakter – direktiv 2003/4 og forordning nr. 1367/2006 – for så vidt som de gennemfører Århuskonventionens bestemmelser. Det kan med rimelighed antages, at EU-lovgiver, da der ikke udtrykkeligt er nævnt andet, har tilsigtet at gennemføre denne konvention ensartet i EU-retten for såvel medlemsstaterne som EU-institutionerne.

41. Jeg noterer, at parterne har accepteret disse betragtninger. Kommissionen har i sit svarskrift bl.a. anerkendt, at den anførte afslagsgrund skal fortolkes i lyset af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), og i samhørighed med artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 2003/4.

– Begrebet »myndigheders forhandlinger«

42. Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), fastsætter mulighed for at afslå adgang til miljøoplysninger, hvis det vil kunne skade den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret. Den samme [12] afslagsgrund er fastsat i artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 2003/4.

43. Det skal fastslås, at affattelsen af de to bestemmelser har visse sproglige forskelle. Hvad angår Århuskonventionens autentiske tekst vedrører den franske sprogversion »délibérations des autorités publiques«, mens den engelske udgave anvender udtrykket »proceedings [of public authorities]«, som kan forstås i videre forstand.

44. Hvad angår direktiv 2003/4 anvender visse sprogversioner endvidere et udtryk, der svarer til »forhandlinger« eller »interne forhandlinger« [13], mens andre i videre omfang henviser til fortroligheden i relation til en offentlig myndigheds forhandlinger, arbejde eller processuelle handlinger [14].

45. Med henblik på at fortolke den pågældende bestemmelse, som fremgår af Århuskonventionen og af gennemførelsesakterne i EU-retten til denne konvention, ensartet, skal der tages hensyn til disse akters sammenhæng og formål [15].

46. Århuskonventionen og direktiv 2003/4 tilsigter at sikre øget offentlig adgang til miljøoplysninger, idet retten til adgang er fastsat som hovedregel, og idet muligheden for afslag er begrænset til bestemte, klart definerede tilfælde [16]. Disse retsakter fastsætter princippet om, at grundene til afslag på adgang skal fortolkes restriktivt [17].

11 — Jf. i denne retning vedrørende direktiv 2003/4, dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 40), og af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 37).

12 — I artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 2003/4 benyttes et tilsvarende udtryk, nemlig forhandlingernes »fortrolighed«.

13 — Bl.a. den tyske sprogversion (*Beratungen von Behörden*), den franske (*délibérations internes*), og den italienske (*deliberazioni interne delle autorità pubbliche*).

14 — Bl.a. den engelske sprogversion, den litauiske ([*valdžios institucijų*]*procesinių veiksmų konfidencialumas*) den nederlandske (*handelingen van overheidsinstanties*) og den polske (*poufność działań organów władzy publicznej*). Den spanske affattelse af direktiv 2003/4 (*procedimientos de las autoridades públicas*) afviger fra den officielle oversættelse af konventionen (*deliberaciones de las autoridades públicas*).

15 — I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner i EU-retten skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den pågældende lovgivning. Jf. bl.a. dom af 9.4.2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, præmis 27).

16 — 16. betragtning til direktiv 2003/4.

17 — Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, andet afsnit, og artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4.

47. I betragtning af dette formål er det min opfattelse, at begrebet »myndigheders forhandlinger« ikke kan fortolkes således, at det vedrører hele sagsbehandlingen for en offentlig myndighed. En sådan fortolkning er for vid og giver ikke mulighed for at begrænse rækkevidden af den pågældende afslagsgrund og fortolke den restriktivt.

48. Det forekommer mig underbygget af forarbejderne at vælge at fortolke begrebet »délibérations« [forhandlinger], som det bl.a. fremgår af den franske sprogversion af Århuskonventionen, mere restriktivt.

49. Tidligere fremgik en tilsvarende bestemmelse af artikel 3, stk. 2, første afsnit, første led, i direktiv 90/313/EØF [18], som tjente som model ved udarbejdelsen af Århuskonventionen. I den franske sprogversion af forordning 90/313 henvises til »délibérations«, og dette udtryk er gentaget i Århuskonventionen. Ophavsmændene til denne konvention valgte således ikke at udskifte dette udtryk med et mere generelt udtryk.

50. Det er min opfattelse, at en snæver forståelse af den pågældende afslagsgrund, således at den er begrænset til en myndigheds »interne« forhandlinger, ligeledes kan støttes på den analyse, der fremgår af vejledningen til anvendelse af Århuskonventionen [19], som er et forklarende dokument, der er relevant for fortolkningen af denne konvention, selv om det ikke har bindende virkning [20].

51. Jeg mener derfor, at begrebet »forhandlinger« skal forstås således, at det alene vedrører forhandlingsstadiet under beslutningsprocessen, som det antydes af de vendinger, der anvendes i den franske sprogversion af Århuskonventionen og i den tyske, franske og italienske sprogversion af direktiv 2003/4.

52. Jeg bemærker i denne henseende, at Domstolen tidligere har haft lejlighed til at fortolke artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 2003/4 ud fra en anden synsvinkel i sagen, der lå til grund for dom Flachglas Torgau [21].

53. Ved fortolkningen af betingelsen om, at fortroligheden med hensyn til en offentlig myndigheds forhandlinger skal have »hjemmel i lovgivningen«, har Domstolen fundet, at denne betingelse bl.a. kræver, at national ret klart bestemmer rækkevidden af begrebet »forhandlinger«, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a), i direktiv 2003/4, som »henviser til de sidste etaper i de offentlige myndigheders beslutningsprocedure« [22].

54. Selv om Domstolen ikke udtrykkeligt tog stilling til rækkevidden af begrebet »forhandlinger« i den nævnte dom, kan det efter min mening heraf udledes, at dette begreb skal være klart afgrænset og ikke kan omfatte alle procedurer for en myndighed.

18 — Rådets direktiv af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT 1990, L 158, s. 56).

19 — Jf. S. Stec m.fl., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, De Forende Nationer, New York, Genève, 2000, s. 81. Ifølge denne vejledning »The Convention does not define »proceedings of public authorities« but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence.« Den samme opfattelse udtrykkes i den anden udgave af vejledningen (s. 86 i den engelske udgave). Jf. dokument tilgængeligt på internettet (http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html).

20 — Dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 38).

21 — Dom af 14.2.2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Dom af 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 63).

55. Generaladvokat Sharpston har i sit forslag til den nævnte sag, idet hun klart har fremhævet forskellene mellem sprogversionerne, fundet, at begrebet »myndigheders [forhandlinger]« alene skal anses for at omfatte udtryk for synspunkter og drøftelser af politiske valgmuligheder i forhold til beslutningsprocesser [23]. Hun fulgte således Kommissionens restriktive tilgang i denne sag, som er støttet på den franske og tyske sprogversion af direktiv 2003/4 [24].

56. I en dom afsagt efter Flachglas Torgau-dommen [25], som appellanten har påberåbt sig, fortolkede Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager, Tyskland) den pågældende afslagsgrund som begrænset til forhandlingsprocessen som sådan, dvs. selve overvejelsesprocessen, med undtagelse af de oplysninger, som er det faktiske grundlag for de trufne afgørelser, og som kun er beskyttede, når de giver mulighed for at udlede klare konklusioner om forhandlingsprocessen [26].

57. Jeg foreslår Domstolen i det væsentlige at anlægge den samme fortolkning i nærværende sag. En sådan tilgang giver mulighed for at sikre sammenhæng i anvendelsen af den samme afslagsgrund i medfør af Århuskonventionen i både medlemsstaterne og EU-institutionerne.

58. Det kan ganske vist ikke udelukkes, at EU-lovgiver ved gennemførelsen af et retligt begreb, som følger af en international forpligtelse, tager hensyn til de særlige forhold ved Unionens funktion, der kan være anderledes end en medlemsstats funktion [27]. I nærværende sag kan jeg dog ikke se, hvordan sådanne særlige forhold kan begrunde en anden fortolkning af begrebet »forhandlinger« end den, der fremgår af direktiv 2003/4.

59. Som jeg allerede har bemærket, skal artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, fortolkes i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a).

60. Undtagelsen vedrørende begæringer om aktindsigt, der er fastsat i disse bestemmelser i EU-retten, skal derfor forstås således, at den omfatter fortroligheden af »myndigheders forhandlinger«, og at den omfatter oplysninger, hvis udbredelse kan skade forhandlingsprocessens fortrolighed inden for rammerne af beslutningsprocessen. En sådan snæver fortolkning udelukker a priori, som appellanten har gjort gældende, oplysninger, der blot er det faktiske grundlag for beslutningstagningsprocessen.

61. Jeg er bevidst om, at denne fortolkning afviger fra ordlyden af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, som omfatter »dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen« [28].

23 — Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 83).

24 — Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, punkt 81). I den nævnte sag gjorde den tyske regering gældende, at udtrykket »forhandlinger« omfattede drøftelser af synspunkter mellem tjenestegrene, men ikke data eller statistikker, som dannede grundlag for sådanne drøftelser og de følgende beslutninger.

25 — Dom af 14.2.2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Dom af 2.8.2012, 7 C 7.12, præmis 26 og 27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

27 — Henset til bl.a. disse særlige forhold har Unionen i den erklæring, som den fremsatte i henhold til Århuskonventionens artikel 19, anført, at »fællesskabsinstitutionerne vil anvende konventionen i overensstemmelse med deres nuværende og fremtidige regler om aktindsigt i dokumenter og andre relevante fællesskabsbestemmelser på det område, der omfattes af konventionen«. Jf. ligeledes dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 40 og 41).

28 — Andet afsnit i dette stykke, som ikke er blevet påberåbt i nærværende sag, vedrører »aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution«.

62. Dette skyldes den omstændighed, at EU-lovgiver ved gennemførelsen af Århuskonventionen i forhold til EU-institutionerne med forordning nr. 1367/2006 valgte ikke at gennemføre de afslagsgrunde, der er indeholdt i denne konvention, men at henvise til forordning nr. 1049/2001, som ikke anvender de samme begreber [29].

– Vurdering af Rettens konklusioner

63. Appellantens kritik vedrører dels den appellerede doms præmis 80-82, dels dens præmis 87-89.

64. I den appellerede doms præmis 79-85 undersøgte Retten appellantens argument om, at gennemsigtigheden og borgernes deltagelse indebærer muligheden for at fremsætte kritik af og spørgsmål til oplysningers rigtighed, hvorfor risikoen for denne kritik ikke kan udgøre en grund til afslag på aktindsigt i oplysninger (den appellerede doms præmis 79).

65. Retten fandt i denne forbindelse, på grundlag af retspraksis vedrørende artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 [30], at den pågældende administrative procedure fortjente en styrket beskyttelse, eftersom adgangen til oplysninger herom ville give de berørte mulighed for at forsøge at påvirke proceduren, og at disse administrative procedurer således skulle beskyttes mod udefrakommende pres, med henblik på, at drøftelsernes klarhed ikke skades (den appellerede doms præmis 80 og 81).

66. Jeg bemærker, at denne retlige argumentation, som er fuldt ud relevant inden for området for kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, der er omhandlet i dom Sverige mod MyTravel og Kommissionen [31], og som Retten har henvist til, ikke uden forbehold kan overføres på området for adgang til miljøoplysninger.

67. Som appellanten med føje har anført, er selve formålet med Århuskonventionen og de lovgivningsakter, der gennemfører denne konvention i EU-retten, at sikre øget gennemsigtighed i forvaltningen og at give offentligheden adgang til oplysninger på miljøområdet med henblik på, at de kan udtrykke deres bekymringer [32].

68. På det område, som er omfattet af Århuskonventionen, kan myndigheden således ikke påberåbe sig muligheden for at fremsætte kritik og for at forsøge at påvirke beslutningsprocessen som begrundelse for afslag på aktindsigt i oplysninger.

69. Det følger heraf, at Retten for så vidt som den fastslog, at de begærede oplysninger hører under det område, som er omfattet af Århuskonventionen og af forordning nr. 1367/2006, ikke, uden herved at begå en retlig fejl, kunne lægge vægt på en betragtning, der er udledt af et andet aktivitetsområde under Unionen, om at Kommissionens administrative virksomhed, i lighed med domstolsprocesserne [33], skal være beskyttet for at sikre drøftelsernes klarhed (den appellerede doms præmis 81).

29 — Da Århuskonventionen blev gennemført, bemærkede nogle forfattere, at forordning nr. 1049/2001 indeholdt elementer, som ikke er i overensstemmelse med denne konvention. Jf. L. Krämer, »Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4«, *College of Europe Research Papers*, 5/2003, s. 28.

30 — Dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 86 og 87), og generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i denne sag (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punkt 65-67).

31 — Dom af 21.7.2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — Jf. niende betragtning til den Århuskonventionen, første betragtning til direktiv 2003/4 og anden betragtning til forordning nr. 1367/2006.

33 — I det af Retten nævnte forslag til afgørelse fandt generaladvokat Kokott, at de administrative procedurer, nærmere bestemt inden for kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, fortjener at være beskyttet mod udefrakommende pres på en måde, der svarer til domstolsvirksomheden. Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Sverige mod MyTravel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punkt 65-67).

70. Endvidere finder den grund, som Retten angav i den appellerede doms præmis 82, om, at administrativ virksomhed ikke kræver så udvidet en adgang til oplysninger som lovgivningsvirksomhed, heller ikke anvendelse på det område, der er omfattet af Århuskonventionen. Denne konvention tilsigter nemlig at øge gennemsigtigheden inden for navnlig administrativ virksomhed, eftersom udøvelsen af lovgivende myndighed er udelukket fra dens anvendelsesområde [34].

71. De grunde, der fremgår af den appellerede doms præmis 80-82, er således uforenelige med formålet med Århuskonventionen og med forordning nr. 1367/2006 og er i strid med princippet om at anlægge en restriktiv fortolkning af grundene til afslag på aktindsigt i oplysninger som omhandlet i Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, andet afsnit, og i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

72. Herefter undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 86-89 appellantens argument om, at de begærede oplysninger ikke var omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte afslagsgrund, eftersom de ikke kunne anses for at vedrøre selve beslutningsprocessen, men alene vedrører det faktiske grundlag for denne proces (den appellerede doms præmis 86).

73. Retten bemærkede i denne forbindelse under henvisning til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, at en institution kan give afslag på aktindsigt i dokumenter, »som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen«, idet anvendelsen af dette udtryk efter Rettens opfattelse giver mulighed for at anvende denne bestemmelse på dokumenter, som er direkte forbundet med spørgsmål, som er behandlet i beslutningsprocessen (den appellerede doms præmis 87 og 88).

74. Retten fastslog, at dette var tilfældet med de omtvistede oplysninger, eftersom der var tale om oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende til Kommissionen med henblik på at beregne de gratis kvoter for drivhusgasemissioner i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 2003/87 og artikel 15 i afgørelse 2011/278/EU [35]. Disse oplysninger var således »direkte forbundet med det spørgsmål, der er undersøgt som led i beslutningsprocessen«, og vedrørte derfor »en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen« (den appellerede doms præmis 89 og 90).

75. Jeg bemærker, at Rettens tankegang ikke tager hensyn til det forhold, at undtagelsen vedrørende begæringer om aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, på det område, der er omfattet af Århuskonventionen og af forordning nr. 1367/2006, skal fortolkes restriktivt og i lyset af den begrænsende liste over afslagsgrunde, der er fastsat i denne konvention.

76. I henhold til Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), kan en begæring om adgang til miljøoplysninger afslås, hvis det vil kunne skade »den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret«. Det er min opfattelse, at denne afslagsgrund skal forstås således, at den vedrører forhandlingsproces forud for vedtagelsen af beslutninger og ikke omfatter hele den administrative procedure [36].

77. Henset til denne afslagsgrund, der er fastsat i Århuskonventionen, er den fortolkning af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, som Retten anlagde i den appellerede doms præmis 87-90, for vid, eftersom den potentielt omfatter alle dokumenter, som vedrører en sag, hvori en offentlig myndighed endnu ikke har truffet afgørelse [37].

34 — Selv om EU-lovgiver har valgt at udvide konventionens regler ligeledes til Unionens lovgivende myndighed. Jf. Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, andet afsnit, og syvende betragtning til forordning nr. 1367/2006.

35 — Kommissionens afgørelse af 27.4.2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87 (EUT 2011, L 130, s. 1).

36 — Jf. punkt 60 i dette forslag til afgørelse.

37 — Jeg vil henvise til, at Retten i nyere retspraksis om adgang til miljøoplysninger har anlagt en betydeligt strengere fortolkning af denne bestemmelse i forordning nr. 1049/2001. Jf. dom af 20.9.2016, PAN Europe mod Kommissionen (T-51/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:519, præmis 30-37).

78. Retten tilsidesatte således princippet om at anlægge en restriktiv fortolkning af afslagsgrundene, som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, samt forpligtelsen til at fortolke i overensstemmelse med Århuskonventionen [38].

Foreløbig konklusion

79. På baggrund af det ovenstående finder jeg, at Retten i den appellerede doms præmis 80-90 støttede sig på en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

80. Efter min opfattelse skal den appellerede dom følgelig ophæves, uden at det er fornødent at undersøge det andet appelanbringende.

Følgerne af ophævelsen af den appellerede dom

81. I henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den appellerede dom, træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

82. Denne betingelse er efter min opfattelse opfyldt i det foreliggende tilfælde.

83. Appellanten fremsatte for Retten til støtte for sin påstand om annullation af den omtvistede afgørelse i det væsentlige to anbringender, hvoraf det første vedrørte en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

84. Det fremgår af punkt 76-78 i dette forslag til afgørelse, at dette anbringende skal tages til følge.

85. Som appellanten med føje anførte i sin tilpassede stævning, der blev indleveret i første instans, har Kommissionen tilsidesat artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, ved at fastslå, at de begærede oplysninger var omfattet af afslagsgrundene vedrørende risikoen for alvorlig skade på Kommissionens beslutningsproces.

86. Hvad angår en begæring om adgang til miljøoplysninger som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006 skal denne afslagsgrund, hvilket parterne er enige om, i betragtning af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra a), forstås således, at den tilsigter at beskytte den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger.

87. I nærværende sag har Kommissionen imidlertid ikke godtgjort, hvorledes aktindsigten i oplysninger, der blot er det faktiske grundlag for dens senere afgørelse, nemlig oplysninger fremlagt af Forbundsrepublikken Tyskland, der er nødvendige for at beregne de gratis kvoter for drivhusgasemissioner i henhold til artikel 11 i direktiv 2003/87 og artikel 15 i afgørelse 2011/278, kan skade forhandlingsprocessen vedrørende vedtagelsen af denne afgørelse.

88. Kommissionens argumentation i den omtvistede afgørelse vedrørende den omstændighed, at en fuldstændig meddelelse af disse oplysninger ville give offentligheden mulighed for at fremsætte kritik i forhold til de oplysninger, som medlemsstaterne fremlægger, hvilket kan påvirke beslutningsprocessen, forsinke denne proces eller skade dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne, er ikke relevant i betragtning af formålet med såvel forordning nr. 1367/2006 som med Århuskonventionen, som tilsigter at øge gennemsigtigheden af den administrative virksomhed på miljøområdet.

38 — Jf. punkt 39 i dette forslag til afgørelse.

89. Endvidere undlader den omtvistede afgørelse i strid med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 at præcisere, om de begærede oplysninger vedrører emissioner i miljøet, og at tage hensyn til den offentlige interesse i udbredelsen [39].

90. Hvad angår den offentlige interesse bemærker jeg, at et af formålene med retten til adgang til miljøoplysninger er at sikre offentlig bevidsthed omkring miljøspørgsmål og at give offentligheden mulighed for at give udtryk for sine bekymringer. Som appellanten med føje har anført i sin replik i første instans, giver offentlighedens eventuelle påpegning af mulige fejl i medlemsstaternes oplysninger Kommissionen mulighed for bedre at udfylde sin rolle, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i afgørelse 2011/278.

91. Endelig bemærker jeg, at det ikke er relevant, at begæringen om aktindsigt i nærværende sag blev fremsat af en virksomhed, som selv var begunstiget af ordningen med gratis kvoter. Retten til adgang til miljøoplysninger er sikret enhver fysisk eller juridisk person, uden at vedkommende er forpligtet til at gøre en interesse gældende [40]. Den eventuelle eksistens af en sådan interesse er således uden betydning. Selv om appellanten som begunstiget af kvoterne har en særlig interesse i, at de oplysninger, der anvendes til at beregne kvoterne, er korrekte, kan det endvidere ikke udelukkes, at denne interesse er sammenfaldende med den offentlige interesse i, at Kommissionen træffer afgørelser om miljøet på grundlag af korrekte og ajourførte oplysninger.

92. Følgelig skal det første anbringende i stævningen tiltrædes, og den omtvistede afgørelse annulleres, uden at det er fornødent at undersøge det andet anbringende i stævningen i første instans om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

93. Under alle omstændigheder udgør den sidstnævnte bestemmelse ikke i den foreliggende sag en reelt selvstændig afslagsgrund, der kan begrunde, at den omtvistede afgørelse opretholdes. Forbundsrepublikken Tysklands tydelige indsigelse i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er nemlig ligeledes begrundet med henvisning til den beskyttelse af Kommissionens beslutningsproces, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit (den appellerede doms præmis 127).

Forslag til afgørelse

94. I betragtning af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»– Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 11. december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (T-476/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:1059), ophæves.

– Europa-Kommissionens afgørelse af 17. januar 2013 (GestDem 3273/2012) om delvist afslag på aktindsigt i et dokument, som Forbundsrepublikken Tyskland havde fremsendt til Kommissionen inden for rammerne af proceduren for tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87/EF, annulleres.

– Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne for begge instanser.«

39 — Jf. i en lignende kontekst, vedrørende aktindsigt i oplysninger vedrørende salg af rettigheder til drivhusgasemissioner, generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punkt 69-74). Jeg vil henvise til, at artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/4 udelukker muligheden for at påberåbe sig afslagsgrunden vedrørende den fortrolige karakter af myndigheders forhandlinger, når begæringen om aktindsigt vedrører oplysninger om emissioner. Selv om forordning nr. 1367/2006 ikke indeholder en sådan begrænsning, nærer jeg tvivl om, hvorvidt Kommissionen med føje kan påberåbe sig denne begrundelse i den samme situation, eftersom medlemsstaterne ikke har denne mulighed.

40 — Ottende betragtning til direktiv 2003/4. Jf. dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853; præmis 36), og af 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, præmis 56).