



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

14. november 2013*

»Appel — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 2, tredje led — undtagelse om beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision — miljøoplysninger — forordning (EF) nr. 1367/2006 — artikel 6, stk. 1 — dokumenter angående en igangværende traktatbrudssag — afslag på aktindsigt — forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel vurdering af indholdet af de dokumenter, der er angivet i begæringen om aktindsigt — mere tungtvejende offentlig interesse«

I de forenede sager C-514/11 P og C-605/11 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 25. november 2011,

Liga para a Protecção da Natureza (LPN), Lissabon (Portugal), ved advogadas P. Vinagre e Silva og L. Rossi,

Republikken Finland ved J. Heliskoski, M. Pere og J. Leppo, som befuldmægtigede,

appellanter,

støttet af:

Republikken Estland ved M. Linntam, som befuldmægtiget,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved P. Costa de Oliveira og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og A. Wiedmann, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

Kongeriget Danmark ved V. Pasternak Jørgensen og C. Thorning, som befuldmægtigede,

* Processprog: portugisisk.

Kongeriget Sverige ved A. Falk og C. Meyer-Seitz, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby og C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. maj 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskrifterne har Liga para a Protecção da Natureza (herefter »LPN«) (sag C-514/11 P) og Republikken Finland (sag C-605/11 P) nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 9. september 2011, LPN mod Kommissionen (sag T-29/08, Sml. II, s. 6021, herefter »den anfægtede afgørelse«), for så vidt som Retten ved denne dom frifandt Kommissionen i søgsmålet anlagt af LPN med henblik på annullation af Kommissionens afgørelse af 22. november 2007, hvorved Kommissionen bekræftede afslaget på aktindsigt i dokumenterne i sagsakterne i forbindelse med en traktatbrudssag mod Republikken Portugal (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

- 2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastsætter de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter som omhandlet i artikel 255 EF.
- 3 Forordningens artikel 4 med overskriften »Undtagelser« fastsætter:
 - »1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:
 - a) offentlighedens interesser med hensyn til:
 - offentlig sikkerhed
 - forsvarsanliggender og militære anliggender
 - internationale forbindelser

— Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

— en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

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.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, 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.

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. [...]«

4 15. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 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 L 264, s. 13) har følgende ordlyd:

»Undtagelserne i forordning [nr. 1049/2001] bør med forbehold af mere specifikke bestemmelser i nærværende forordning finde anvendelse på anmodninger om miljøoplysninger. Grundene til afslag for så vidt angår adgang til miljøoplysninger bør fortolkes restriktivt, idet der tages hensyn til den offentlige interesse, der tilgodeses ved oplysningernes offentliggørelse, og til, hvorvidt de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet [...]«

- 5 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, der findes i forordningens afsnit II, med overskriften »Adgang til miljøoplysninger«, bestemmer:

»Forordning [nr. 1049/2001] finder anvendelse på enhver anmodning fremsat af en informationssøgende om adgang til miljøoplysninger, der er i fællesskabsinstitutioners eller -organers besiddelse, uden forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab, nationalitet eller bopæl og, for juridiske personers vedkommende, uden forskelsbehandling på grundlag af det sted, hvor de har deres vedtægtsmæssige hjemsted eller det reelle center for deres virksomhed.«

- 6 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 fællesskabslovgivningen, 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.«

Twistens baggrund og de omtvistede retsakter

- 7 LPN er en ikke-statslig organisation (NGO), der har til formål at beskytte miljøet. I løbet af april måned 2003 indgav LPN en klage til Europa-Kommissionen, hvori den anførte, at projektet om opførelse af en dæmning ved floden Sabor i Portugal var i strid med Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7). Efter at have modtaget denne klage indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod Den Portugisiske Republik og henvendte sig til de portugisiske myndigheder for at få klarhed over, i hvilket omfang projektet kunne være i strid med Rådets direktiv 79/409/EF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) og direktiv 92/43.
- 8 I løbet af marts 2007 anmodede LPN Kommissionen om aktindsigt i oplysninger om klagens behandling, dokumenter udarbejdet af »Kommissionens arbejdsgruppe« og oplysninger, som Kommissionen havde udvekslet med de portugisiske myndigheder. Kommissionen gav på baggrund af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 afslag på denne begæring ved skrivelse af 22. maj 2007.
- 9 Efter at LPN havde genfremsat sin begæring ved en skrivelse af 14. juni 2007, stadfæstede Kommissionen sit afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter ved den omtvistede afgørelse, idet den fandt, at de begærede dokumenter alle var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af inspektioner, undersøgelser og revision. Indholdet af denne afgørelse er refereret i den appellerede dom på følgende vis:

»20 Kommissionen påpegede bl.a., at forholdet mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat under en traktatbrudsprocedure bør præges af gensidig tillid, således at de kan indlede forhandlinger og indgå kompromiser med det mål at finde en mindelig løsning på tvisten uden at skulle indbringe sagen for Domstolen. Den anførte også, at dels var forhandlingsprocessen mellem Kommissionen og de portugisiske myndigheder stadig i gang, dels var der blevet afholdt eller forventedes der afholdt en lang række drøftelser og møder med henblik på at vurdere dæmningsprojektets virkninger. Kommissionen udledte heraf, at det ville forringe dens muligheder for at behandle den påståede overtrædelse, hvis de ønskede dokumenter blev udleveret, fordi det kunne gøre det vanskeligt at nå til enighed med de portugisiske myndigheder om at bilægge tvisten i mindelighed, inden sagen blev indbragt for Domstolen. Kommissionen

fandt det endvidere ikke muligt at give »delvis aktindsigt« i de nævnte dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, eftersom den påberåbte undtagelse gjaldt for alle disse dokumenter.

- 21 Kommissionen mente i øvrigt ikke, at der var tale om nogen »mere tungtvejende offentlige interesse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, hvorefter der anses at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet, gjaldt ifølge Kommissionen ikke for undersøgelser vedrørende mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen, dvs. undersøgelser som denne. Den præciserede, at risikoen for, at der forelå en alvorlig tilsidesættelse af [direktiv 92/43], heller ikke kunne anses for at være en sådan interesse, eftersom Domstolen var den eneste, der havde kompetence til at fastslå, at den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten. Kommissionen mente ikke, at de ønskede dokumenter ville kaste lys over dette spørgsmål, når Domstolen ikke havde taget endelig stilling til det.«
- 10 Den 18. januar 2008, dvs. dagen for indgivelsen af søgsmålet til prøvelse af den omtvistede afgørelse, gav Kommissionens Generaldirektorat for Miljø LPN meddelelse om, at det tilsigtede at opfordre Kommissionen til at henlægge dens klage i traktatbrudssagen vedrørende det omhandlede dæmningsprojekt.
- 11 I løbet af februar 2008 genfremsatte LPN sin begæring om aktindsigt i dokumenterne i sagsakterne i nævnte traktatbrudssag.
- 12 Ved en skrivelse af 3. april 2008 gav Kommissionen LPN meddelelse om, at den på mødet den 28. februar 2008 havde besluttet at henlægge klagen om dæmningsprojektet. Hvad angår begæringen om aktindsigt i dokumenterne ophørte undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 med at finde anvendelse, hvorfor de begærede dokumenter nu ville kunne overgives til LPN, på betingelse af at de ikke var omfattet af en anden undtagelse i henhold til denne forordning.
- 13 Efterfølgende kunne LPN få indblik i Kommissionens sagsakter og få aktindsigt i et vist antal dokumenterne. Ved en skrivelse af 24. oktober 2008 (herefter »afgørelsen af 24. oktober 2008«) gav Kommissionen desuden en fuldstændig eller delvis aktindsigt i indholdet af de andre omhandlede dokumenter, mens den opretholdt afslaget på aktindsigt i visse dokumenter på baggrund af undtagelserne i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelse af beslutningsprocessen og i denne forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, vedrørende beskyttelse af retslige procedurer.

Sagen for Retten og den anfægtede dom

- 14 Ved stævning indgivet den 18. januar 2008 anlagde LPN sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede beslutning. Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige fik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for LPN.
- 15 Kommissionen nedlagde påstand om, at Retten måtte fastslå, at sagen var uden genstand, eftersom Kommissionen har givet aktindsigt i en del af de omhandlede dokumenter, og at afslaget på at offentliggøre de andre dokumenter ikke længere er støttet på den samme begrundelse.
- 16 Ved den appellerede dom fastslog Retten i dommens præmis 57 på den ene side, at tvisten var uden genstand, for så vidt som LPN under sagens behandling fik tildelt aktindsigt i de omhandlede dokumenter, og at det dermed var ufornuddent at træffe afgørelse. På den anden side frifandt Retten Kommissionen for så vidt angår de dokumenter, der endnu ikke eller kun delvist var blevet udleveret,

med den begrundelse, at de to anbringender, som LPN havde fremsat vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af forordning nr. 1367/2006, navnlig dennes artikel 6, og tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, var ugrundede.

- 17 Inden for rammerne af den samlede behandling af disse anbringender tog Retten i den appellerede doms præmis 110-112 udgangspunkt i princippet om dels, at Kommissionen er forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de anmodede dokumenter for at vurdere om udbredelse heraf faktisk kan være til skade for en beskyttet interesse, dels, at denne undersøgelse skal fremgå af den omhandlede institutions begrundelse for afgørelsen.
- 18 I den appellerede doms præmis 126 ff. har Retten anerkendt – henset til dommen af 1. juli 2008, Sverige og Turco mod Rådet (forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sml. I, s. 4723, præmis 50), og analogt med kontrolproceduren for statsstøtte (dom af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, præmis 54-62) – at der foreligger en generel formodning for, at udbredelsen af dokumenter fra en traktatbrudssags administrative sagsakter principielt er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne. Ifølge Retten var Kommissionen berettiget til at tage udgangspunkt i, at denne generelle formodning fandt anvendelse på samtlige de omhandlede dokumenter, idet den omhandlede traktatbrudssag var under administrativ behandling på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.
- 19 Retten støttede sig i denne henseende på den omstændighed, at den kontrol, som Kommissionen skal foretage inden for rammerne af en traktatbrudssag, er et led i en administrativ funktion, hvor Kommissionen har en vid skønsbeføjelse og etablerer en bilateral dialog med den pågældende medlemsstat. Retten fandt, at den person, der har indgivet en klage til Kommissionen, ikke har mulighed for at indbringe et søgsmål for EU's retsinstanser til prøvelse af en eventuel afgørelse om at henlægge denne klage og ikke har nogen processuelle rettigheder, hvorved vedkommende har mulighed for at stille krav over for Kommissionen om information og høring.
- 20 Nævnte formodning udelukker ifølge Retten ikke de interesserede parter ret til at bevise, at et givent dokument ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i medfør af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 i udbredelsen af dokumentet. Retten anførte imidlertid, at hverken LPN eller de intervenerende medlemsstater havde fremlagt forhold, der kunne rejse tvivl om rigtigheden af vurderingen, hvorefter samtlige de omhandlede dokumenter var omfattet af undtagelsen i tredje led i artikel 4, stk. 2.
- 21 Retten fandt ligeledes i den appellerede doms præmis 116, 117 og 122, at forordning nr. 1367/2006 ikke påvirker Kommissionens mulighed for at afstå fra at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de begærede dokumenter.
- 22 I den appellerede doms præmis 132-139 fastslog Retten, at Kommissionen ikke havde begået nogen retlig eller faktisk fejl, da den fandt, at der i den foreliggende sag ikke var nogen mere tungtvejende offentlig interesse i medfør af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 i udbredelsen af de omhandlede dokumenter.
- 23 I denne henseende anførte Retten, at det var ufornuddent at tage stilling til spørgsmålet, om disse dokumenter indeholdt oplysninger, der rent faktisk vedrørte »emissioner« til miljøet, idet formodningen i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag. Af samme årsag fastslog Retten, at det ikke var muligt at udlede af denne bestemmelse, at der forelå en mere tungtvejende interesse i den i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, omhandlede forstand.
- 24 Ifølge Retten kunne LPN heller ikke påberåbe sig andet punktum i nævnte artikel 6, stk. 1. Retten fandt nemlig, at dette punktum kun er rettet mod kravet om restriktiv fortolkning af andre undtagelser end dem, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Retten føjede

hertil, at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1376/2006 ikke henviser til en »mere tungtvejende« offentlig interesse i den forstand, hvori begrebet er anvendt i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001.

- 25 Endelig konstaterede Retten, at LPN og intervenienterne under retsmødet som svar på Rettens spørgsmål hverken var i stand til at pege på en eventuel anden mere tungtvejende offentlig interesse end interessen i den påståede øgede gennemsigtighed på miljøområdet eller til at forklare, om og i hvilket omfang de ønskede oplysninger vedrørte emissioner til miljøet som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 26 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27. februar 2012 blev de to appelsager forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.
- 27 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27. april 2012 har Forbundsrepublikken Tyskland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. juli 2012 har Republikken Estland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Finlands påstande og til at fremsætte sine bemærkninger under den mundtlige forhandling.
- 28 LPN har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellede dom ophæves delvist, for så vidt som Retten med denne dom ikke gav appellanten medhold i sin påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og tilpligtede appellanten at bære sine egne omkostninger og betale de af Kommissionen afholdte omkostninger.
 - Den omtvistede afgørelse ophæves, i det omfang den vedrører de dokumenter og uddrag af dokumenter, med hensyn til hvilke Kommissionen i afgørelsen af 24. oktober 2008 opretholdt afslaget på aktindsigt.
 - Europa-Kommissionen tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale de af appellanten afholdte omkostninger i første instans samt omkostningerne i forbindelse med appelsagen.
- 29 Republikken Finland har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten frifandt Kommissionen.
 - Den omtvistede afgørelse annulleres.
 - Europa-Kommissionen tilpligtes at erstatte de af Republikken Finland afholdte omkostninger som følge af behandlingen af nærværende appel.
- 30 Kongeriget Danmark, Republikken Estland og Kongeriget Sverige har støttet appellanternes påstande. Kongeriget Sverige har desuden nedlagt påstand om, at Europa-Kommissionen tilpligtes at erstatte de af Kongeriget Sverige afholdte omkostninger.
- 31 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellerne forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 32 Forbundsrepublikken Tyskland har støttet Kommissionens påstande.

Om appellerne

- 33 Til støtte for deres appeller har LPN og Republikken Finland fremsat tre principale anbringender. Disse anbringender vedrører en tilsidesættelse af henholdsvis artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 og af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001.
- 34 LPN har desuden nedlagt en fjerde påstand om, at Retten har begået adskillige retlige fejl ved at pålægge LPN at betale sagens omkostninger. Ydermere har LPN anmodet Domstolen om at berigtige den appellerede doms konklusion, som ikke identificerer den omtvistede afgørelse på korrekt vis.

Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

- 35 LPN og Republikken Finlands første anbringende vedrører en retlig fejl, som Retten skulle have begået ved at fortolke artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 således, at Kommissionen har ret til at afslå udbredelsen af alle dokumenterne i en traktatbrudsprocedure, der er iværksat i henhold til artikel 226 EF, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter. Det ville ikke være begrundet at antage, at ingen af dokumenterne eller ingen del af et dokument i en sådan procedure ville kunne offentliggøres uden at bringe formålet med denne procedure, som består i at tilskynde den omhandlede medlemstat til at efterkomme EU-retten, i fare.
- 36 Det ræsonnement, der ligger til grund for anvendelsen af en generel formodning for så vidt angår afslaget på aktindsigt i dokumenter vedrørende procedurer for kontrol med statsstøtte, og som blev fulgt i dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (præmis 56-59), kan ikke overføres til dokumenter i en procedure om traktatbrud. Hvad navnlig angår sidstnævnte procedure foreligger der ikke særlige retsregler om fortrolighed og aktindsigt i oplysninger. LPN har tilføjet, at den ikke forsvarer personlige interesser, men offentlige interesser. Dokumenterne i en traktatbrudsprocedure er desuden ikke en ensartet type af dokumenter.
- 37 Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har støttet denne argumentation ved bl.a. at fremhæve, at de grunde, der førte til, at Domstolen i tidligere sager (dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau samt dom af 21. september 2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533) anerkendte, at der forelå en generel formodning, kan ikke i den foreliggende sag anvendes analogt, henset navnlig til den omstændighed, at traktatbrudsprocedurer er af forskellig art både hvad angår det materielle indhold, sagens omfang og følsomhed såvel som den berettigede interesse, der skal tages hensyn til. Kongeriget Sverige har subsidiært hævdet, at Kommissionen under alle omstændigheder burde have undersøgt, om nævnte formodning faktisk fandt anvendelse i den foreliggende sag.
- 38 Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har derimod anført, at det første anbringende er ugrundet. De har navnlig gjort gældende, at proceduren for kontrol med statsstøtte blot er en variant af traktatbrudsproceduren, og at sidstnævnte procedure forudsætter oprettelsen af en dialog mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, i hvilken forbindelse privatpersoner ikke har nogen processuelle rettigheder. Traktatbrudsproceduren har desuden til formål at sætte en hurtig og effektiv stopper for eventuelle tilsidesættelser af EU-retten, navnlig ved at nå frem til en mindelig løsning af tvisten i løbet af den administrative fase. Såfremt udvekslingerne mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat blev offentliggjort, ville dette kompromittere navnlig medlemsstaternes villighed til at samarbejde i et klima præget af tillid.

Domstolens bemærkninger

- 39 Med det første anbringende har appellanterne kritiseret Retten for at have antaget, at Kommissionen har mulighed for at afslå en begæring om aktindsigt i samtlige dokumenter, der er udpeget i generelle vendinger, i de administrative sagsakter i en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 226 EF under den administrative fase heraf uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert dokument ved at henvise til en generel formodning, ifølge hvilken udbredelsen af de omhandlede dokumenter vil være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser i den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand.
- 40 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til ordlyden af artikel 255, stk. 1 og 2, EF har alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter efter de principper og på de betingelser, der er fastsat i henhold til fremgangsmåden i artikel 251 EF. Formålet med forordning nr. 1049/2001 er, som det er anført i forordningens fjerde betragtning og artikel 1, at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det fremgår ligeledes af denne forordning, navnlig af dennes 11. betragtning og artikel 4, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 51, og i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 69 og 70, samt domme af 28.6.2012, sag C-404/10 P, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, Sml., EU:C:2012:393, præmis 111, og sag C-477/10 P, Kommissionen mod Agrofert Holding, Sml., EU:C:2011:422, præmis 53).
- 41 I henhold til den af Kommissionen påberåbte undtagelse, dvs. undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 42 Heraf følger, at ordningen med undtagelser i forordningens artikel 4, herunder dennes stk. 2, bygger på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade af en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse, der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag.
- 43 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de dokumenter, der er omfattet af LPN's begæring, rent faktisk består af en »undersøgelse« i den forstand, hvori begrebet anvendes i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 44 For at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument, der er begæret udleveret, er det i henhold til fast retspraksis imidlertid i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (jf. dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 49, i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 53, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 72, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57).
- 45 Domstolen har imidlertid anerkendt, at den pågældende institution i denne henseende kan basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50, i

sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 54, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 74, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57).

- 46 Som generaladvokaten således har bemærket i præmis 57-62 i sit forslag til afgørelse, har Domstolen allerede fastslået, at der foreligger sådanne generelle formodninger i tre tilfælde i den foreliggende sag, nemlig for så vidt angår dokumenterne i de administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 61), de dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen, de anmeldende parter og tredjemænd (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 123, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 64), samt de indlæg, der er blevet indgivet af en institution inden for rammerne af en retslig procedure (jf. dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 94).
- 47 Alle disse sager er karakteriseret ved den omstændighed, at begæringen om aktindsigt ikke alene omfattede et enkelt dokument, men en samling af dokumenter (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 50, i sagen Sverige mod API og Kommissionen, præmis 9, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 10, der gengiver præmis 1 og 2 i den dom fra Retten, som blev anfægtet inden for rammerne af den appel, der gav anledning til denne dom fra Domstolen, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 7, der gengiver præmis 2 i den dom fra Retten, som blev anfægtet inden for rammerne af den appel, der lå til grund for denne sidstnævnte dom fra Domstolen).
- 48 I denne type situationer gør anerkendelsen af en generel formodning, ifølge hvilken udbredelsen af dokumenter af en vis art i princippet er til skade for beskyttelsen af de interesser, der er opført i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, det muligt for den pågældende institution at behandle en overordnet begæring og besvare denne på tilsvarende vis.
- 49 Det er en situation af denne type, der er tale om i den foreliggende sag. Som i begæringen fra den interesserede part i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, der angik samtlige administrative sagsakter i procedurerne for kontrol af den statsstøtte, som parten var blevet tildelt, har LPN begæret om aktindsigt i en samling af dokumenter, der er udpeget i generelle vendinger, i sagsakterne vedrørende den traktatbrudsprocedure, der var iværksat i forhold til Republikken Portugal angående et dæmningsprojekt.
- 50 Det bemærkes desuden, at denne begæring blev indgivet, mens nævnte traktatbrudsprocedure stadig var i den administrative fase, og at denne procedure hverken var blevet henlagt af Kommissionen eller indbragt for Domstolen på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.
- 51 Det skal derfor undersøges, hvorvidt det må anerkendes, at en generel formodning, ifølge hvilken udbredelsen af dokumenterne i en traktatbrudsprocedure, der er i den administrative fase, under disse omstændigheder vil være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne.
- 52 Der må i denne henseende for det første tages hensyn til artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006.
- 53 Selv om forordning nr. 1049/2001, og navnlig forordningens artikel 4, ifølge denne forordnings artikel 3 i princippet finder anvendelse på alle begæringer om aktindsigt i miljøoplysninger, der er i fællesskabsinstitutioners eller -organers besiddelse, tilføjer artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 mere specifikke regler om sådanne begæringer om aktindsigt, der dels favoriserer, dels indskrænker adgangen til dokumenterne.

- 54 Artikel 6, stk. 1, første punktum, som fastsætter en regel, der har til formål at lette adgangen til dokumenter, der indeholder miljøoplysninger, bestemmer imidlertid, at denne regel ikke finder anvendelse på »undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen«.
- 55 Heraf følger, at traktatbrudsproceduren i henhold til denne EU-lovgivning anses for at være en procedure, som i sig selv indeholder kendetegn, der er til hinder for, at der gives fuld åbenhed på dette område, og som følgelig indtager en særlig plads i ordningen vedrørende aktindsigt i dokumenter.
- 56 Desuden indeholder traktatbrudsproceduren kendetegn, der er sammenlignelige med dem, der indgår i en procedure for kontrol af statsstøtte, hvilket har fået Domstolen til at anerkende, at der er en generel formodning i denne henseende i dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau.
- 57 I begge tilfælde drejer det sig således om en procedure, der er indledt mod den ansvarlige medlemsstat, enten angående ydelse af en omtvistet støtte (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 57) eller angående en påstået tilsidesættelse af EU-retten.
- 58 Domstolen lagde desuden vægt på den omstændighed, at de interesserede parter, bortset fra den medlemsstat, som er ansvarlig for at have ydet statsstøtten, ikke inden for rammerne af proceduren for kontrol med statsstøtte har adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens administrative sagsakter, og at statsstøttekontrolordningen ville blive draget i tvivl, hvis disse interesserede parter på grundlag af forordning nr. 1049/2001 ville være i stand til at få adgang til aktindsigt i sagsakterne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 58 og 61).
- 59 Hvad angår traktatbrudsprocedurer giver EU-retten, bl.a. artikel 226 EF, heller ikke en privatperson ret til adgang til sagsakterne, selv om proceduren er iværksat som følge af en klage fra vedkommende. Kommissionen har alene i sine interne regler for procedurer vedrørende administrative foranstaltninger til fordel for klageren givet tilsagn om at informere sidstnævnte om de trufne afgørelser og forslaget om at henlægge sagen (jf. meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Den Europæiske Ombudsmand af 20.3.2002 om forbindelserne med klageren i sager om overtrædelse af fællesskabsretten [KOM(2002) 141 endelig, EFT C 244, s. 5, punkt 7, 9 og 10]).
- 60 I henhold til fast retspraksis er en klager i forbindelse med en traktatbrudsprocedure desuden ikke berettiget til at kræve, at Kommissionen træffer en bestemt beslutning, eller anfægte dens afslag på at indlede en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat (jf. i denne retning bl.a. dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 11, og af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 6, samt kendelse af 14.7.2011, sag C-111/11 P, Ruipérez Aguirre og ATC Petition mod Kommissionen, præmis 11 og 12). Det er i denne henseende uden betydning, at klageren handler med henblik på at forsvare personlige eller offentlige interesser.
- 61 I tilfælde hvor Kommissionen mener, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, tilkommer det Kommissionen at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at iværksætte foranstaltninger over for denne medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser den har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for iværksættelse af en traktatbrudssag (jf. bl.a. dom af 8.12.2005, sag C-33/04, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 10629, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.10.2010, sag C-154/09, Kommissionen mod Portugal, præmis 51). Desuden fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål af Kommissionens begrundede udtalelse (jf. dom af 8.7.2010, sag C-171/08, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 6817, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

- 62 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine EU-retlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 7.7.2005, sag C-147/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 5969, præmis 22, og af 14.4.2011, sag C-522/09, Kommissionen mod Rumænien, Sml. I, s. 2963, præmis 15).
- 63 En udbredelse af dokumenterne i en traktatbrudsprocedure under dennes administrative fase kan desuden ændre procedurens art og forløb, idet det under sådanne omstændigheder kan være endnu sværere at indlede en forhandlingsproces og at nå til en aftale mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat, hvorved det påtalte traktatbrud bringes til ophør, således at EU-retten overholdes og et retsligt søgsmål undgås.
- 64 I modsætning til hvad appellanterne har gjort gældende, udgør dokumenterne i den administrative fase af en traktatbrudsprocedure med henblik på anvendelsen af den ovennævnte generelle formodning en enkelt kategori af dokumenter. På den ene side bestemmer den undtagelse, der for så vidt angår undersøgelserne vedrørende et muligt traktatbrud af fællesskabsretten er fastsat i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, således ingen sondring på baggrund af, hvilken type dokument der er en del af sagsakterne i sådanne undersøgelser, eller hvem der er ophavsmand til de omhandlede dokumenter. På den anden side har Domstolen angående procedurer for kontrol med statsstøtte fastslået, at samtlige dokumenter i de administrative sagsakter i en sådan procedure udgør en enkelt kategori, hvorpå den generelle formodning, ifølge hvilken udbredelsen af disse dokumenter i princippet er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 61), finder anvendelse.
- 65 På grundlag af de ovenstående betragtninger må det antages, at udbredelsen af dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure under den administrative fase heraf risikerer at ændre denne procedures karakter samt at ændre procedurens forløb, og at udbredelsen dermed i princippet kan skade beskyttelsen af formålet med undersøgelserne i den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand.
- 66 Denne generelle formodning udelukker ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, jf. artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 62, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 103, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 126, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 68).
- 67 Desuden er Kommissionen ikke forpligtet til at lægge nævnte generelle formodning til grund for sin afgørelse. Den kan altid foretage en konkret undersøgelse af de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, og give en sådan begrundelse. I tilfælde, hvor Kommissionen konstaterer, at den traktatbrudsprocedure, der er omfattet af en given begæring om aktindsigt, har kendetegn, der muliggør en fuldstændig eller delvis udbredelse af dokumenterne i sagsakterne, er Kommissionen desuden forpligtet til at foranstalte denne udbredelse.
- 68 Kravet om at undersøge, om den omhandlede generelle formodning faktisk finder anvendelse, kan derimod ikke fortolkes således, at Kommissionen skal foretage en individuel undersøgelse af alle de begærede dokumenter i den foreliggende sag. Et sådant krav ville fratage den generelle formodnings effektive virkning, dvs. at gøre det muligt for Kommissionen at besvare en overordnet begæring om aktindsigt på tilsvarende overordnet vis.

- 69 Retten har desuden i den appellerede doms præmis 121 konstateret, at det ikke er sandsynligt, at Kommissionen kunne have givet aktindsigt i et enkelt af de omhandlede dokumenter eller i en del af deres indhold uden at bringe de igangværende forhandlinger med de portugisiske myndigheder i fare. Denne konstatering er ikke blevet bestridt af appellanterne, som i øvrigt ikke har gjort gældende, at Retten har gengivet de faktiske omstændigheder fejlagtigt.
- 70 På baggrund af det ovenstående har Retten ikke begået en retlig fejl ved at anerkende, at Kommissionen kunne lægge den generelle formodning, hvorefter selv en delvis aktindsigt for offentligheden i dokumenter, der vedrører en traktatbrudsprocedure under den administrative fase heraf, ville kunne true opnåelsen af formålet med denne procedure, til grund for sit afslag på aktindsigt i disse dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 71 Under disse omstændigheder må det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006

Parternes argumenter

- 72 LPN og Republikken Finland, støttet af Kongeriget Sverige, har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den bl.a. i den appellerede doms præmis 136 fandt, at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 ikke finder anvendelse på undtagelsen vedrørende beskyttelsen af undersøgelser. Denne bestemmelse omfatter nemlig alle undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som ikke er omfattet af den retlige formodning i første punktum af nævnte artikel 6, stk. 1, som det fremgår af formålet med forordning nr. 1367/2006, af 15. betragtning til denne forordning og af artikel 4, stk. 4, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EFT L 124, s. 1), der ligeledes fastsatte en pligt til restriktiv fortolkning af begrundelserne for afslag på anmodninger om miljøoplysninger.
- 73 Ifølge LPN er artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 uforenelig med anerkendelsen af en generel formodning for, at udbredelsen af dokumenter vil kunne være skadelig på grund af kravet om restriktiv fortolkning, der er fastsat i medfør af nævnte bestemmelse, og eftersom sidstnævnte gør det nødvendigt konkret at undersøge, hvorvidt oplysningerne i de dokumenter, der er begæret udleveret, vedrører emissioner til miljøet.
- 74 Endelig har LPN gjort gældende, at påstanden i den appellerede doms præmis 138, hvorefter LPN ikke har været i stand til at forklare, om og i hvilket omfang de begærede oplysninger vedrørte emissioner til miljøet i den i artikel 6, stk. 1, omhandlede forstand, er fejlagtig. Det var nemlig umuligt at give Retten en sådan forklaring, eftersom LPN ikke kendte indholdet af de endnu ikke udbredte dokumenter.
- 75 Kommissionen har gjort gældende, at EU-lovgiver ved at udelukke undersøgelser vedrørende mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen fra den retlige formodning i henhold til artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 udtrykkeligt har ønsket at tage hensyn til disses særegenskaber. Følgelig skal muligheden for, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen, undersøges, henset til forordning nr. 1049/2001, og det kan ikke udledes af forordning nr. 1367/2006, at traktatbrudsprocedurer på miljøområdet skal behandles anderledes end de tilsvarende procedurer på andre områder for så vidt angår formodningen for, at udbredelsen af dokumenterne er til skade for formålet med undersøgelsen.

76 Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 ikke har indvirkning på vurderingen af et afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrører miljøet, og som angår en traktatbrudsprocedure under den administrative fase heraf, hvilken vurdering er reguleret af forordning nr. 1049/2001. Denne bestemmelse gentager nemlig blot det krav, der er opstillet af Domstolen, om en restriktiv fortolkning af grundene til afslag og anfører alene kravet om at tage hensyn til miljøinteresser i forbindelse med en afvejning af de modstridende interesser.

Domstolens bemærkninger

77 Med det andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den fandt, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke udelukker Kommissionens anvendelse af den generelle formodning, ifølge hvilken udbredelsen af dokumenter, der vedrører en traktatbrudsprocedure under den administrative fase heraf, er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne i den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand.

78 Med henblik på afgørelsen af, om dette anbringende er begrundet, skal det undersøges om – og om nødvendigt i hvilket omfang – denne artikel 6, stk. 1, ændrer den undersøgelse, som Kommissionen i medfør af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 skal foretage for så vidt angår procedurer vedrørende miljøet.

79 Artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 tilføjer til forordning nr. 1049/2001 specifikke regler, som vedrører begæringer om aktindsigt i miljøoplysninger.

80 Artikel 6, stk. 1, første punktum, henviser til bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og fastsætter, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. Denne retlige formodning henviser til sidste sætningsled af artikel 4, stk. 2, som udelukker afslag på aktindsigt i et dokument, hvis der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i forhold til de beskyttede interesser, der kan begrunde udbredelsen af det omhandlede dokument. Nævnte retlige formodning finder imidlertid ikke anvendelse på »undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen«.

81 Artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 bestemmer, at »[f]or så vidt angår de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i [forordning (EF) 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«.

82 Det fremgår imidlertid af ordlyden og systematikken af denne artikel 6, stk. 1, at de »andre undtagelser« i den stk. 1, andet punktum, omhandlede forstand ikke omfatter beskyttelsen af traktatbrudsprocedurer.

83 Artikel 6, stk. 1, første punktum, fastsætter således en regel vedrørende undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Andet punktum i stk. 1 nævner ikke alene de »andre undtagelser«, men de »andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning [nr. 1049/2001]«. Denne bestemmelse omfatter således undtagelser i artikel 4, stk. 1, stk. 2, andet led, samt stk. 3 og 5. Eftersom traktatbrudsprocedurerne vedrører en undersøgelse i den i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand, der er omfattet af artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, er en sådan foranstaltning ikke omfattet af begrebet »andre undtagelser« i nævnte artikel 6, stk. 1, andet punktum.

- 84 Denne affattelse af de to sætninger i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 og deres systematik tydeliggør lovgivers hensigt om at udelukke traktatbrudsprocedurer fra bestemmelsens anvendelsesområde i sin helhed.
- 85 Retten har derfor ikke begået en retlig fejl ved at antage, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke påvirker den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage i medfør af forordning nr. 1049/2001, når en begæring om aktindsigt er rettet mod dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure, der fortsat befinder sig i den administrative fase.
- 86 Det følger heraf, at det andet anbringende bør forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

- 87 Republikken Finland, hvis argumentation støttes af Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, har gjort gældende, at Retten, uafhængigt af hvorvidt artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse, har foretaget en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som den ikke tog stilling til, om Kommissionen havde undersøgt, hvorvidt der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter. I overensstemmelse med dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet (præmis 44, 45 og 49) burde Retten have krævet, at Kommissionen foretog en afvejning af interessen i beskyttelsen af undersøgelsen og offentlighedens interesse i at få indsigt i de omhandlede dokumenter, under hensyntagen til hvilke interesser der giver mest gennemsigtighed. I tilfælde, hvor en begæring om aktindsigt vedrører et dokument, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 1367/2006, kan indsigten i miljøoplysninger og den vigtighed, som tilrådighedsstillelse af sådanne oplysninger udgør for beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed, udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse i den i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede forstand.
- 88 Kongeriget Sverige har tilføjet, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 138 og 139, idet den pålagde den person, der begærede aktindsigt i dokumenterne, at fremføre og bevise, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, navnlig henset til den omstændighed, at alene den omhandlede institution kendte til indholdet af de dokumenter, der var begæret udleveret.
- 89 Kommissionen har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 139 med føje forkastede argumentet om, at der ikke forelå en korrekt afvejning af de modstridende interesser i henhold til artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001.

Domstolens bemærkninger

- 90 Med det tredje anbringende har Republikken Finland i det væsentlige kritiseret Retten for at have undladt at vurdere, om Kommissionen havde foretaget en vurdering i medfør af artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 af, hvorvidt en mere tungtvejende offentlig interesse kunne begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter.
- 91 I den appellerede doms præmis 132 og 133 konstaterede Retten, at ifølge den omtvistede afgørelse var der ikke en mere tungtvejende offentlig interesse i denne bestemmelses forstand i den foreliggende sag, og at denne vurdering, hvorefter der ikke foreligger nogen mere tungtvejende offentlig interesse, ikke er behæftet med retlige eller faktiske mangler. LPN og Republikken Finland har imidlertid ikke

påberåbt sig en konkret interesse, der i den foreliggende sag kunne begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter, men alene hvor vigtigt det er, at miljøoplysninger generelt set er tilgængelige med henblik på beskyttelsen af miljøet og menneskers sundhed.

- 92 Den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, skal ikke nødvendigvis være adskilt fra de principper, der ligger bag forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 74 og 75).
- 93 Betragtninger af en så generel art som dem, der er blevet påberåbt i den foreliggende sag, er imidlertid ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om åbenhed i den foreliggende sag har nogen særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. analogt dommen i sagen Sverige mod API og Kommissionen, præmis 158).
- 94 Kravet om, at den begærende part konkret skal angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter, er i overensstemmelse med Domstolens retspraksis (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 62, i sagen Sverige mod API og Kommissionen, præmis 103, i sagen Éditions Odile Jacob, præmis 126, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 68).
- 95 Selv om LPN begærede aktindsigt i de nævnte dokumenter for at kunne supplere de oplysninger, som Kommissionen rådede over for så vidt angår det dæmningsprojekt, der var genstand for den omhandlede traktatbrudssag, og med henblik på aktivt at deltage i denne procedure, beviser denne omstændighed ikke, at der er en »mere tungtvejende offentlig interesse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, præmis 70, i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 145 og 146, og i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 85 og 86), selv når LPN, som NGO, handler på baggrund af sit vedtægtsmæssige formål, der består i miljøbeskyttelse.
- 96 Selv om forordning nr. 1367/2006 i henhold til anden betragtning hertil indgår i et af Fællesskabets miljøhandlingsprogrammer, der understreger, at det er vigtigt at give offentligheden tilstrækkelige miljøoplysninger og reelle muligheder for at deltage i beslutningsprocessen på miljøområdet, kan denne deltagelse imidlertid ikke påberåbes med henblik på at begrunde aktindsigt i dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure. I henhold til denne forordnings artikel 9 fastlægger sidstnævnte forordning nemlig kun en offentlig deltagelse, når fællesskabsinstitutionerne og -organerne udarbejder, ændrer eller reviderer planer og programmer på miljøområdet. Traktatbrudsprocedurer er derimod ikke omfattet af denne artikel.
- 97 På baggrund af det ovenstående fremgår det, at Retten ikke har undladt at vurdere, hvorvidt Kommissionen i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 havde undersøgt, om en mere tungtvejende offentlig interesse kunne begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter.
- 98 Det tredje anbringende bør derfor ligeledes forkastes som ugrundet.

Det fjerde anbringende vedrørende afgørelsen om at pålægge LPN at betale sagsomkostningerne

- 99 LPN har gjort gældende, at Rettens afgørelse, der er begrundet i den appellerede doms præmis 141-143, om at pålægge LPN at betale sagens omkostninger er behæftet med flere retlige fejl.

- 100 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af fast retspraksis, at såfremt alle de øvrige anbringender under appelsagen forkastes, må påstandene om, at Rettens afgørelse om sagsomkostningerne er ulovlig, afvises i medfør af artikel 58, stk. 2, i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol, hvorefter der ikke kan iværksættes appel alene til forandring af afgørelser om sagsomkostningerne eller om disses størrelse (jf. bl.a. dom 30.9.2003, forenede sager C-57/00 P og C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 9975, præmis 124, af 26.5.2005, sag C-301/02 P, Tralli mod ECB, Sml. I, s. 4071, præmis 88, og af 5.7.2011, sag C-263/09 P, Edwin mod KHIM, Sml. I, s. 5853, præmis 78).
- 101 Da alle LPN's øvrige anbringender er blevet forkastet, må det sidste anbringende vedrørende fordelingen af sagsomkostningerne følgelig afvises.

Om LPN's supplerende påstand om, at punkt 1 i den appellerede doms konklusion berigtiges

- 102 I appelskriftet har LPN anmodet Domstolen om at berigtige punkt 1 i den appellerede doms konklusion. Ifølge appellanten har Retten ikke foretaget en korrekt identificering af den omtvistede afgørelse, som ikke er afgørelsen af 24. oktober 2008, men derimod afgørelsen af 22. november 2007. LPN har foreslået, at det i nævnte punkt 1 udtrykkeligt præciseres, at søgsmålet blev indgivet »til prøvelse af Kommissionens afgørelse af 22. november 2007«, og at aktindsigt i de omhandlede dokumenter ved afgørelse af 24. oktober 2008 »fortsat blev afslået«.
- 103 Ifølge Kommissionen kan denne påstand ikke antages til behandling.
- 104 Det fremgår af artikel 113, stk. 1, i Domstolens procesreglement i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for iværksættelsen af den pågældende appel, at de under en appel nedlagte påstande skal gå ud på, at Rettens dom ophæves helt eller delvist.
- 105 LPN's supplerende påstand har imidlertid ikke til formål at opnå den appellerede doms ophævelse, end ikke delvis, dvs. af dens konklusion (jf. dom af 15.11.2012, forenede sager C-539/10 P og C-550/10 P, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, Sml., EU:C:2012:711, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis), men blot en ændring af konklusionens affattelse, som ikke vil få nogen indvirkning på dennes indhold eller på løsningen af tvisten i første instans. Det fremgår nemlig klart af den appellerede dom, navnlig af præmis 18, 38 og 59, at det i denne domskonklusions punkt 1 forkastede søgsmål var rettet mod afgørelsen af 22. november 2007.
- 106 Selv om en dom fra Retten indeholder skrivefejl eller åbenbare urigtigheder, tilkommer det desuden alene Retten at foretage en berigtigelse heraf i overensstemmelse med artikel 84 i Rettens procesreglement.
- 107 Det følger heraf, at LPN's supplerende påstand må afvises.
- 108 Det følger af de foregående betragtninger i deres helhed, at de af LPN og Republikken Finland iværksatte appeller bør forkastes i deres helhed.

Sagens omkostninger

- 109 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellen forkastes.
- 110 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i en appelsag, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til reglementets artikel 138, stk. 2, træffer Domstolen

afgørelse om omkostningernes fordeling, såfremt der er flere tabende parter. I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

- 111 Da LPN og Republikken Finland har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at de tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør de pålægges at betale omkostningerne ligeligt.
- 112 Intervenienterne Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

- 1) **Appellerne forkastes.**
- 2) **La Liga para a Protecção da Natureza og Republikken Finland betaler sagens omkostninger ligeligt.**
- 3) **Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter