



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. juli 2015*

»Appel — aktindsigt i dokumenter fra EU-institutionerne — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 2, tredje led — miljøoplysninger — Århuskonventionen — artikel 4, stk. 1 og 4 — undtagelse fra retten til aktindsigt — beskyttelsen af formålet med undersøgelser — undersøgelser foretaget af en virksomhed på vegne af Europa-Kommissionen vedrørende gennemførelsen af miljødirektiverne — delvist afslag på aktindsigt«

I sag C-612/13 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 25. november 2013,

ClientEarth, London (Det Forenede Kongerige), ved avocat P. Kirch,

sagsøger,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved L. Pignataro-Nolin, P. Costa de Oliveira og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved J. Rodrigues og L. Visaggio, som befuldmægtigede,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Moore, M. Simm og A. Jensen, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagen,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts (refererende dommer), og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. januar 2015,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. april 2015,
afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har ClientEarth nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom ClientEarth mod Kommissionen (T-111/11, EU:T:2013:482, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen i søgsmålet, hvorunder der først var nedlagt en påstand om annullation af den afgørelse, hvorved Europa-Kommissionen stiltiende gav sagsøgeren afslag på aktindsigt i visse dokumenter vedrørende overensstemmelsen mellem forskellige medlemsstaters lovgivning og Den Europæiske Unions miljøret, dernæst om annullation af den efterfølgende udtrykkelige afgørelse af 30. maj 2011, hvorved ClientEarth fik delvist afslag på aktindsigt i disse dokumenter.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 2 Artikel 2 i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1) (herefter »Århuskonventionen«), bestemmer:

»I denne konvention forstås ved:

[...]

2. »Offentlige myndigheder«:

[...]

- d) institutioner, der henhører under en regional organisation for økonomisk integration, jf. artikel 17, og som er part i denne konvention.

[...]«

- 3 Konventionens artikel 4, stk. 1 og 4, har følgende ordlyd:

»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, herunder, når der anmodes herom og med forbehold af litra b) nedenfor, i form af kopier af den konkrete dokumentation, der indeholder eller omfatter sådanne oplysninger:

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

b) i den anmodede form, medmindre:

- i) myndigheden har rimelige grunde til at give adgang i en anden form end den, der er anmodet om, i hvilket tilfælde myndigheden skal begrunde, hvorfor adgang gives i den pågældende form eller
- ii) de anmodede oplysninger allerede er offentligt tilgængelige i en anden form.

[...]

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

[...]

- c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at opnå en retfærdig domstolsbehandling eller offentlige myndigheders efterforskning af straffe- og disciplinærsager

[...]

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.«

EU-retten

- 4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EUT L 145, s. 43) fastsætter de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter.

- 5 Forordningens artikel 4 med overskriften »Undtagelser« bestemmer i stk. 2:

»Institutionerne afslår 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.«

- 6 Artikel 6, stk. 1, i 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) bestemmer:

»For så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning (EF) 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 (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.«

Twistens baggrund

- 7 Den 8. september 2010 fremsatte ClientEarth, der er en engelsk sammenslutning med bl.a. miljøbeskyttelse som formål, en begæring om aktindsigt til Europa-Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Miljø i henhold til forordning nr. 1049/2001 og nr. 367/2006. Begæringen vedrørte en række dokumenter, der er nævnt i »Forvaltningsplan 2010« fra dette generaldirektorat.
- 8 Ved skrivelse af 29. oktober 2010 efterkom Kommissionen alene delvist denne begæring. Den tilsendte ClientEarth et af de ønskede dokumenter, men angav, at de andre bl.a. var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 9 Den 10. november 2010 fremsatte ClientEarth en begæring til Kommissionen, hvorved den anmodede Kommissionen om at genoverveje sin beslutning for så vidt angår flere af de dokumenter, der var givet afslag på aktindsigt i.
- 10 Den 30. maj 2011 traf Kommissionen en udtrykkelig afgørelse i henhold til forordning nr. 1049/2001 og 1367/2006 (herefter »den udtrykkelige afgørelse«), som den meddelte ClientEarth som svar på sidstnævnte begæring.
- 11 Med denne afgørelse meddelte Kommissionen ClientEarth delvis aktindsigt i 41 undersøgelser om overensstemmelsen af lovgivningen i flere medlemsstater med Den Europæiske Unions miljøret, der var foretaget af en ekstern virksomhed på vegne af Kommissionen, og som Kommissionen havde modtaget i 2009 (herefter »de omtvistede undersøgelser«). Hvad angår hver af de omtvistede undersøgelser tilstillede Kommissionen ClientEarth konkret omslaget, indholdsfortegnelsen, en liste over anvendte forkortelser, et bilag indeholdende den undersøgte lovgivning og underafsnittene med overskrifterne »Indledning«, »Generel oversigt over medlemsstatens lovgivning« og »Rammerne for gennemførelse«. Derimod afviste Kommissionen for hver af disse undersøgelser at tilstille ClientEarth afsnittene med overskriften »Sammenfatning«, »Retlig analyse af gennemførelsesbestemmelserne« og »Konklusioner« og det bilag, der indeholder en sammenligningsoversigt mellem lovgivningen i den berørte medlemsstat og den relevante EU-ret.
- 12 Kommissionen inddelte de omtvistede undersøgelser i to kategorier. Den første kategori indeholdt en undersøgelse, med hensyn til hvilken en vurdering heraf og dialog med den pågældende medlemsstat var indledt kort før vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse. Den anden kategori indeholdt 40 andre undersøgelser, der hver især havde givet anledning til en mere indgående dialog med de pågældende medlemsstater.
- 13 Til støtte for sin afgørelse angav Kommissionen, at de ikke-udleverede dele af undersøgelserne bl.a. var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser.
- 14 Kommissionen oplyste, at disse undersøgelser var gennemført med henblik på, at den kunne kontrollere medlemsstaternes gennemførelse af adskillige direktiver og i givet fald indlede den i artikel 258 TEUF fastsatte traktatbrudsprocedure (herefter »traktatbrudsproceduren«) mod disse medlemsstater.
- 15 Hvad angår den undersøgelse, der er omfattet af den første kategori, der er nævnt i denne doms præmis 12, angav Kommissionen, at den endnu ikke var nået frem til en konklusion vedrørende den pågældende medlemsstats gennemførelse af det af undersøgelsen omfattede direktiv, og at udbredelsen

af disse oplysninger og konklusionerne i denne undersøgelse, der endnu ikke var blevet kontrolleret, og som denne medlemsstat endnu ikke havde haft mulighed for at reagere på, ville have medført en risiko for unødigt kritik af denne medlemsstat og have skadet den gensidige fortrolighed, som er nødvendig med henblik på at undersøge gennemførelsen af dette direktiv.

- 16 Hvad angår de omtvistede undersøgelser i den anden kategori, der er nævnt i denne doms præmis 12, angav Kommissionen, at den i visse tilfælde havde indledt den administrative fase af en traktatbrudsprocedure mod de pågældende medlemsstater, mens den i andre tilfælde endnu ikke havde fastlagt sin holdning. Kommissionen gjorde gældende, at hvis udbredelsen af de omtvistede undersøgelser var blevet tilladt, ville det have skadet den gensidige fortrolighed, der er nødvendig med henblik på at løse tvister mellem den og de pågældende medlemsstater, uden at den skulle indlede den retslige fase af en traktatbrudsprocedure.
- 17 Kommissionen fremhævede endvidere, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke kunne rejse tvivl om den undersøgelse, som den havde foretaget i lyset af forordning nr. 1049/2001.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 18 Den 21. februar 2011 anlagde ClientEarth sag med påstand om annullation af det stiltiende afslag på ClientEarths begæring af 10. november 2010. Efter Kommissionens vedtagelse af den udtrykkelige afgørelse, hvorved blev ClientEarth nægtet aktindsigt i de omtvistede undersøgelser, blev sagen dernæst anset for udelukkende at vedrøre en annullation af sidstnævnte afgørelse.
- 19 ClientEarth har anført syv anbringender til støtte for søgsmålet.
- 20 Efter at have forkastet disse syv anbringender, frifandt Retten Kommissionen.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 21 ClientEarth har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 22 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at ClientEarth tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 23 Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Appellen

- 24 ClientEarth har fremført tre anbringender til støtte for appellen.

Om det andet anbringende

- 25 Det skal indledningsvis foretages en prøvelse af det andet anbringende om, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 er forenelig med artikel 4, stk. 1 og 4, i Århuskonventionen.

Parternes argumenter

- 26 Med dette anbringende ClientEarth har bestridt Rettens begrundelse i den appellerede doms præmis 91-99.
- 27 For det første har ClientEarth med påberåbelse af domme Fediol mod Kommissionen (70/87, EU:C:1989:254) og Nakajima mod Rådet (C-69/89, EU:C:1991:186) kritiseret Retten for at have undersøgt, om Århuskonventionens artikel 4 finder direkte anvendelse, selv om en sådan undersøgelse ikke er nødvendig med henblik på at kontrollere, om artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 er forenelig med denne konvention.
- 28 ClientEarth har for det andet gjort gældende, at Retten under alle omstændigheder med urette fastslog, at Århuskonventionens artikel 4, stk. 1 og stk. 4, første afsnit, litra c), ikke finder direkte anvendelse på EU-institutionerne. Retten begik navnlig en fejl ved at acceptere, at Unionens særlige kendetegn kan begrunde en fravigelse fra den direkte anvendelse af denne konvention.
- 29 For det tredje har ClientEarth gjort gældende, at Retten har tilsidesat forpligtelsen til at fortolke Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, stk. 1, litra c), restriktivt i henhold til konventionens artikel 4, stk. 4, andet afsnit.
- 30 ClientEarth har for det fjerde gjort gældende, at Retten ikke har fortolket Århuskonventionen i overensstemmelse med principperne i artikel 26 og 31 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331, herefter »Wienerkonventionen«). Da Retten udvidede rækkevidden af undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser til at omfatte de omtvistede undersøgelser, foretog Retten nemlig i strid med disse bestemmelser i Wienerkonventionen en fortolkning af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, som er i strid med ordlyden af, genstanden for og formålet med denne bestemmelse.
- 31 Kommissionen har, støttet af Parlamentet og Rådet, generelt gjort gældende, at Rettens begrundelse i den appellerede doms præmis 91-99 ikke er behæftet med nogen retlig fejl. Begrundelsen er i enhver henseende i overensstemmelse med Domstolens retspraksis.

Domstolens bemærkninger

- 32 Det skal indledningsvis præciseres, at dette anbringende vedrører foreneligheden af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og ikke artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, med Århuskonventionens artikel 4, stk. 1 og 4.
- 33 Efter denne indledende præcisering bemærkes, at de internationale aftaler, som Unionen indgår, i henhold til artikel 216, stk. 2, TEUF er bindende for EU-institutionerne og følgelig har forrang for de retsakter, de udsteder (domme Rådet m.fl. mod Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og Rådet og Kommissionen mod Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P og C-405/12 P, EU:C:2015:5, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det følger heraf, at en EU-retsakts gyldighed kan være påvirket af, at den er uforenelig med sådanne folkeretlige regler (dom Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 51).
- 35 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 91, fremgår det imidlertid af Domstolens faste retspraksis, at Unionens retsinstanser kun kan foretage en undersøgelse af en EU-retsakts gyldighed med hensyn til bestemmelserne i en international aftale, som Unionen er part i, såfremt denne aftales art og opbygning dels ikke er til hinder herfor, dels at disse bestemmelser indholdsmæssigt fremstår

som ubetingede og tilstrækkeligt præcise (jf. domme IATA og ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 39, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 45, og Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 54).

- 36 Det er ganske vist korrekt, at Domstolen ligeledes har fastslået, at det i tilfælde, hvor Unionen har søgt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i medfør af aftaler, der er indgået inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (WTO), eller hvor den omhandlede EU-retsakt udtrykkeligt henviser til præcise bestemmelser i disse aftaler, tilkommer det i givet fald Domstolen at efterprøve lovligheden af den omhandlede EU-retsakt med hensyn til WTO-reglerne (jf. i denne retning domme Fediol mod Kommissionen, 70/87, EU:C:1989:254, præmis 19-22, og Nakajima mod Rådet, C-69/89, EU:C:1991:186, præmis 29-32; jf. ligeledes dom LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Uden at det imidlertid er fornødent at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den i foregående præmis nævnte retspraksis finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, er det tilstrækkeligt at konstatere, at forordning nr. 1049/2001, herunder navnlig dens artikel 4, stk. 2, tredje led, ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til Århuskonventionen eller opfylder en særlig forpligtelse, som følger af Århuskonventionen. Den nævnte retspraksis er derfor ikke relevant i den foreliggende sag.
- 38 Heraf følger, at det var med rette, at Retten for det første ikke tog hensyn til den retspraksis, der følger af domme Fediol mod Kommissionen (70/87, EU:C:1989:254) og Nakajima mod Rådet (C-69/89, EU:C:1991:186), og for det andet undersøgte, om bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 4, stk. 1 og stk. 4, første afsnit, litra c), indholdsmæssigt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise.
- 39 Under disse omstændigheder bør der foretages en undersøgelse af ClientEarths argumentation om, at Rettens analyse, hvorefter disse bestemmelser mangler disse egenskaber og derfor ikke kan påberåbes med henblik på en vurdering af lovligheden af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, er fejlagtig.
- 40 Som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 96, viser henvisningen til national lovgivning i Århuskonventionens artikel 4, stk. 1, at denne konvention er udformet under hensyntagen til de nationale retsordener og ikke under hensyntagen til de særlige karakteristika for regionale organisationer for økonomisk integration, såsom Unionen, selv om disse kan tiltræde konventionen i henhold til konventionens artikel 17 og 19.
- 41 Dette er grunden til, at Fællesskabet – som Kommissionen og Parlamentet har påpeget – ved godkendelsen af Århuskonventionen i en erklæring indgivet i overensstemmelse med denne konventions artikel 19 gentog den erklæring, som det fremsatte, da det undertegnede konventionen, og som det har knyttet som bilag til afgørelse 2005/370, hvorefter »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«.
- 42 Under disse omstændigheder skal hverken henvisningen i Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, første afsnit, litra c), til efterforskning af »straffe- og disciplinærsager« eller forpligtelsen i konventionens artikel 4, stk. 4, andet afsnit, til at fortolke de grunde til afslag på aktindsigt, som er nævnt i den første af disse bestemmelser, restriktivt anses for at fastsætte en præcis forpligtelse over for EU-lovgiver. Af disse bestemmelser kan der navnlig ikke udledes et forbud mod at definere begrebet »efterforskning« således, at der tages hensyn til Unionens særlige kendetegn, herunder den opgave, der påhviler Kommissionen med at efterforske de traktatbrud, som medlemsstaterne eventuelt har begået, og som er til hinder for den korrekte anvendelse af traktaterne og de EU-retlige forskrifter, der er vedtaget i henhold til disse traktater.

- 43 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Retten med rette udelukkede muligheden for at gøre Århuskonventionens artikel 4, stk. 1 og 4, gældende med henblik på at vurdere lovligheden af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Retten kunne således uden at begå en retlig fejl forkaste ClientEarths argumentation vedrørende denne bestemmelses uforenelighed med Århuskonventionen.
- 44 Det følger ligeledes af samme betragtninger, at ClientEarths argumentation vedrørende Rettens tilsidesættelse af princippet om opfyldelse i god tro og princippet om fortolkning af traktater i Wienerkonventionens artikel 26 og 31, skal forkastes.
- 45 Det andet anbringende må følgelig forkastes.

Om det første anbringende

Parternes argumenter

- 46 Det første anbringende om, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, består af to led.
- 47 Det første led vedrører en urigtig fortolkning af begrebet »formålet med undersøgelser« som omhandlet i denne bestemmelse og vedrører navnlig præmis 49, 50, 58-61 og 70 i den appellerede dom.
- 48 Med dette led har ClientEarth gjort gældende, at dette begreb forudsætter, at Kommissionen har truffet en formel afgørelse i plenum. ClientEarth har i denne forbindelse henvist til domme Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738), WWF UK mod Kommissionen (T-105/95, EU:T:1997:26), Bavarian Lager mod Kommissionen (T-309/97, EU:T:1999:257), Petrie m.fl. mod Kommissionen (T-191/99, EU:T:2001:284) og API mod Kommissionen (T-36/04, EU:T:2007:258).
- 49 I det foreliggende tilfælde mundede de omtvistede undersøgelser imidlertid ud i en administrativ afgørelse, der blev truffet af Kommissionens tjenestegrene, og ikke i en formel afgørelse truffet af kommissærkollegiet om at indlede traktatbrudsprocedurer mod medlemsstaterne.
- 50 ClientEarth har med henvisning til dom Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, præmis 27 og 30) tilføjet, at selv om det anerkendes, at de omtvistede undersøgelser blev foretaget under den administrative fase af en traktatbrudsprocedure, kan undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 alene begrunde et afslag på udbredelse i en situation, hvor forekomsten af det ønskede dokument går umiddelbart forud for indledningen af en retslig procedure eller en procedure af retslig karakter, og dokumenter er fremskaffet, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes. I det foreliggende tilfælde gik de omtvistede undersøgelser imidlertid ikke umiddelbart forud for en beslutning om, efter en efterforskning, at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 258 TEUF.
- 51 Det første anbringendes andet led vedrører en fejlagtig fortolkning af begrebet »til skade for beskyttelsen af formålet med [...] undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og vedrører bl.a. præmis 53 og 68-80 i den appellerede dom.
- 52 Med dette andet led har ClientEarth gjort gældende, at den først og fremmest har begæret aktindsigt i specifikke dokumenter og ikke i administrative sagsakter i en traktatbrudsprocedure eller i en samling af dokumenter, der er angivet i generelle vendinger. Desuden vedrørte ClientEarths begæring ikke en kategori af dokumenter, der kan gøres til genstand for tilsvarende generelle betragtninger, men til to

særlige kategorier af undersøgelser, dvs. for det første undersøgelser i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, der var blevet indledt, og for det andet undersøgelser, der ikke har nogen forbindelse til denne slags procedurer.

- 53 ClientEarth har dernæst hævdet, at udbredelsen af de omtvistede undersøgelser på ingen måde vil stå i vejen for formålet med traktatbrudsproceduren, der er at tilskynde de berørte medlemsstater til at bringe deres lovgivning i overensstemmelse med EU-retten.
- 54 ClientEarth har derudover gjort gældende, at så længe Kommissionen ikke har indledt en formel procedure mod den pågældende medlemsstat, kan udbredelsen af de omtvistede undersøgelser ikke anses for at kunne skade den gensidige fortrolighed. Den blotte eksistens af disse undersøgelser er nemlig ikke tilstrækkelig til, at der opstår et bilateralt forhold mellem enhver af de berørte medlemsstater og Kommissionen, som fortjener at blive beskyttet på bekostning af gennemsigtigheden.
- 55 Kommissionen har gjort gældende, at ClientEarths argumentation i det første anbringendes første led ikke er retligt begrundet. Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at ethvert dokument, såsom en undersøgelse af overensstemmelse, der skal gøre det muligt for Kommissionen i henhold til artikel 17 TEU at efterprøve, om medlemsstaterne overholder EU-retten, skal anses for at være knyttet til en undersøgelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 56 Hvad angår det andet led i det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at henset til bemærkningerne i den appellerede doms præmis 53, er Rettens argumentation i denne doms præmis 68-80 ikke behæftet med en retlig fejl. Denne begrundelse er i enhver henseende i overensstemmelse med Domstolens praksis.

Domstolens bemærkninger

- 57 Formålet med forordning nr. 1049/2001 er at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det fremgår ligeledes af denne forordning, navnlig af dennes 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 eller private interesser (jf. domme LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis, og Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 I medfør af den af Kommissionen påberåbte undtagelse i det foreliggende tilfælde, nemlig undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, afslår EU-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.
- 59 I det foreliggende tilfælde skal det først undersøges, om Retten har begået en retlig fejl, således som ClientEarth har gjort gældende i det første led i det andet anbringende, idet den anså, at de omtvistede undersøgelser udgør undersøgelser i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i denne bestemmelse.
- 60 Det skal i denne forbindelse indledningsvis fremhæves, at det på ingen måde fremgår af den af ClientEarth anførte retspraksis, hvilken henvises til i denne doms præmis 48, at en »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i denne bestemmelse, forudsætter, at Kommissionen har truffet en formel afgørelse i plenum.

- 61 Efter denne præcisering skal det bemærkes, at de omtvistede undersøgelser blev foretaget på vegne af og efter anmodning fra Kommissionen efter udløbet af fristen og gennemførelse af en række EU-direktiver om miljøbeskyttelse med det præcise formål for øje at undersøge, hvor langt et vist antal medlemsstater var kommet med gennemførelse af disse direktiver. Som det fremgår af bemærkningerne i den appellerede doms præmis 13 og 49, indebærer hver af de omtvistede undersøgelser, som vedrører en enkelt medlemsstat og et enkelt direktiv, nemlig, at den undersøgte nationale ret sammenholdes med den relevante EU-ret, ledsaget af en juridisk analyse og konklusioner, vedrørende hvilke gennemførelsesforanstaltninger den omhandlede medlemsstat har truffet.
- 62 Således som Retten med rette udtalte i den appellerede doms præmis 49, udgør sådanne undersøgelser en del af de værktøjer, som Kommissionen råder over i forbindelse med den forpligtelse, den er pålagt i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU til, under Domstolens kontrol, at føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten med henblik på at fastslå, om medlemsstaterne eventuelt har tilsidesat deres forpligtelse til at gennemføre de omhandlede direktiver, og i givet fald at indlede en traktatbrudsprocedure mod de medlemsstater, som efter Kommissionens opfattelse har tilsidesat EU-retten. Disse undersøgelser er således omfattet af begrebet »undersøgelser« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 63 Den af ClientEarth påpegede omstændighed, at Kommissionen overlod udførelsen af de omtvistede undersøgelser til en ekstern kontrahent i stedet for at lade dem udføre af sine egne tjenestegrene, og at disse undersøgelser ikke gengiver denne institutions holdning eller indebærer et ansvar for denne institution, betyder ikke, at Kommissionen, idet den bestilte disse undersøgelser, forfulgte et andet formål end formålet om – på grundlag af disse undersøgelsesmetoder – at være i besiddelse af omfattende oplysninger om, hvorvidt lovgivningen i et vist antal medlemsstater er forenelig med EU's miljølovgivning, hvilket sætter Kommissionen i stand til at afgøre, om der er sket overtrædelser af EU-miljøretten, og i givet fald indlede en traktatbrudsprocedure mod den forsømmelige medlemsstat.
- 64 Hvad angår ClientEarth argument med henvisning til dom Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), er den fortolkning, som kan udledes af denne doms præmis 27 og 30, ikke relevant i den foreliggende sag. Denne fortolkning vedrører nemlig begrebet »indledende undersøgelser« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, tredje led, i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158, s. 56) og ikke det særlige begreb »undersøgelse«, som samme bestemmelse ligeledes henviser til.
- 65 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 50 konkluderede, at de omtvistede undersøgelser er omfattet af Kommissionens undersøgelser i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 66 Det første led i det første anbringende skal dermed forkastes.
- 67 Det skal følgelig undersøges, om Retten, således som ClientEarth har gjort gældende med det andet led i det første anbringende, har begået en retlig fejl, idet den fastslog, at Kommissionen ud fra generelle betragtninger var berettiget til at fastslå, at den fulde udbredelse af disse undersøgelser er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 68 I denne forbindelse fremgår det af Domstolens faste retspraksis, at for at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument er det i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (dom Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

- 69 Den pågældende EU-institution kan imidlertid i denne henseende basere sin beslutning herom på de generelle betragtninger, 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 (dom Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 I det foreliggende tilfælde fremhæves det i den appellerede doms præmis 66, at Kommissionen lagde sådanne generelle betragtninger til grund med henblik på at give ClientEarth afslag på fuld aktindsigt i de omtvistede undersøgelser. Som det bl.a. fremgår af den nævnte doms præmis 60 og 70, fastslog Retten, at Kommissionen med rette kunne antage, at de omtvistede undersøgelser tilhørte samme kategori af dokumenter, og at den kunne henholde sig til generelle betragtninger om, at deres fulde udbredelse vil have skadet beskyttelsen af de formål, som forfølges med disse undersøgelser, eftersom udbredelsen – hvis den blev tilladt – vil have skadet den gensidige fortrolighed, der skal være til stede mellem Kommissionen og enhver af de berørte medlemsstater, og i tilfælde af, at en overtrædelse af EU-retten var blevet fastslået, ville udbredelsen kunne have hindret, at en fælles løsning var blevet nået uden et udefrakommende pres.
- 71 Det fremgår i denne forbindelse af bemærkningerne i den appellerede doms præmis 17, at visse af de omtvistede undersøgelser på tidspunktet for Kommissionens vedtagelse af den udtrykkelige afgørelse allerede havde været medvirkende til, at den administrative fase af en traktatbrudsprocedure var indledt i henhold til artikel 258 TEUF.
- 72 Af samme grunde som dem, der er givet af Domstolen i dom LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 52-65), kunne Kommissionen med rette fastslå, at en fuld udbredelse af de omtvistede undersøgelser – der på datoen for vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse allerede havde været medvirkende til, at der var blevet sendt en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og derfor indgik i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure – ville have ændret karakteren og forløbet af denne fase af proceduren, idet den fulde udbredelse ville have kompliceret forhandlingerne mellem Kommissionen og denne medlemsstat med henblik på at bringe det kritiserede traktatbrud til ophør uden at indlede en traktatbrudsprocedure. Det var således med rette, at Kommissionen fastslog, at en sådan fuld udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 73 Den af ClientEarth påberåbte omstændighed, at de omtvistede undersøgelser blev foretaget af en ekstern kontrahent og derfor ikke er udtryk for Kommissionens holdning, kan ikke rejse tvivl om den ovenstående konklusion.
- 74 For det første udgør de dokumenter, som indgår i sagsakterne vedrørende en administrativ fase af en traktatbrudsprocedure, henset til beskyttelsen af formålet med undersøgelser, en enkelt kategori af dokumenter, uden at der skal foretages en sondring af, hvilken type dokument der er en del af sagsakterne, eller hvem der er ophavsmand til de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dom LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 64).
- 75 For det andet indledte Kommissionen den administrative fase af traktatbrudsproceduren mod visse medlemsstater på baggrund af en juridisk analyse og konklusionerne i de omtvistede undersøgelser. Denne analyse og disse konklusioner dannede således grundlag for de forhandlinger, som blev indledt mellem Kommissionen og hver af de pågældende medlemsstater med henblik på at nå frem til en mindelig løsning af de påståede tilsidesættelser af EU-retten. Under disse omstændigheder ville en fuldstændig udbredelse af disse undersøgelser bl.a. kunne medføre et pres udefra, der ville kunne bringe gennemførelsen af disse forhandlinger i et klima af gensidig tillid i fare, og dermed skade beskyttelsen af formålene med Kommissionens undersøgelser.

- 76 Heraf følger, at det var med rette, at Retten fastslog, at Kommissionen ud fra generelle overvejelser kunne fastslå, at en fuld udbredelse af de omtvistede undersøgelser, der på datoen for vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse allerede indgik i sagsakterne vedrørende en administrativ fase af en traktatbrudsprocedure, der var blevet indledt med fremsendelsen af åbningsskrivelsen til den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, ville være til skade for beskyttelsen af disse formål.
- 77 Hvad derimod angår de andre omtvistede undersøgelser, bortset fra dem, der er omhandlet i denne doms præmis 71-76, skal det for det første bemærkes, at hidtil har Domstolen anerkendt, at der foreligger en generel formodning om fortrolighed for så vidt angår fem typer af dokumenter, nemlig dokumenterne i de administrative sagsakter vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte (dom Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 61), indlæg, der er blevet indgivet af en institution inden for rammerne af en retslig procedure (dom Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 94), de dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen, de anmeldende parter og tredjemænd (dom Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 123), dokumenter i en traktatbrudsprocedure under den administrative procedure (dom LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 65) og dokumenterne i en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (dom Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 93).
- 78 I alle de sager, der gav anledning til de i den foregående præmis nævnte afgørelser, vedrørte afslaget på aktindsigt i en samling af dokumenter, der klart var afgrænset som følge af, at de alle indgik i sagsakterne i en igangværende administrativ eller retslig procedure (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 12-22, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 75, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 128, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 49 og 50, og Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 69 og 70). Dette er derimod ikke tilfældet for så vidt angår de omtvistede undersøgelser, bortset fra dem, der er nævnt i denne doms præmis 71-76.
- 79 Selv om Kommissionen som bemærket i denne doms præmis 72 overordnet kunne fastslå, at udbredelsen af dokumenterne i den administrative fase af en traktatbrudsprocedure ville kunne bringe såvel gennemførelsen af denne fase i fare som forsøget på at finde en mindelig løsning på tvisten mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat gennem gensidig fortrolighed, gjaldt en sådan generel formodning derimod ikke for så vidt angår de omtvistede undersøgelser, der på tidspunktet for vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse ikke havde foranlediget Kommissionen til at sende en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og hvorom det på denne dato stadig var usikkert, om denne skrivelse ville føre til, at den administrative fase af en traktatbrudsprocedure mod denne medlemsstat ville blive indledt. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at 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, og at vælge tidspunktet for iværksættelse af en traktatbrudssag (jf. i denne retning LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 61).
- 80 Under disse omstændigheder begik Retten en retlig fejl, idet den i den appellerede dom fandt, at Kommissionen lovligt kunne udvide rækkevidden af den generelle formodning til de omtvistede undersøgelser, der er nævnt i den ovenstående præmis i denne dom.
- 81 Denne begrundelse er uforenelig med kravet om, at en sådan formodning skal fortolkes og anvendes strengt, eftersom den udgør en undtagelse til den berørte institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel gennemgang af hvert af de dokumenter, der er genstand for en begæring om

aktindsigt (jf. i denne retning dom LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis), og mere generelt til princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med (jf. i denne retning dom Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 48, og Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 48).

- 82 Heraf følger, at eftersom formodningen ikke finder anvendelse på de i denne doms præmis 79 nævnte omtvistede undersøgelser, tilkommer det Kommissionen i hvert enkelt tilfælde at undersøge, om disse undersøgelser i det hele kan udleveres til ClientEarth.
- 83 Herefter må det andet anbringendes andet led delvist tages til følge, for så vidt som det vedrører de omtvistede undersøgelser, der på tidspunktet, hvor Kommissionen vedtog den udtrykkelige afgørelse, ikke havde ført til fremsendelse af en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og som dermed ikke var indgået i sagsakterne til den administrative fase af en traktatbrudsprocedure.
- 84 Dette led i det første anbringende må følgelig forkastes.

Om det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 85 Med det tredje anbringende vedrørende Rettens fejlagtige fortolkning af begrebet »tungtvejende offentlig interesse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 har ClientEarth gjort gældende, at Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 107-109, lader bevisbyrden påhvile ClientEarth i stedet for Kommissionen, hvilket både er i strid med denne bestemmelse og Domstolens retspraksis, hvorefter den pågældende institution under Unionens retsinstansers kontrol skal foretage en afvejning af de pågældende interesser med udgangspunkt i den antagelse, at der foreligger en tungtvejende offentlig interesse (jf. i denne retning dom Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 44 og 45).
- 86 ClientEarth har fremhævet, hvor afgørende det er for EU-borgerne, at EU-miljøretten gennemføres korrekt af medlemsstaterne, og gjort gældende, at offentlighedens adgang til oplysninger om de nationale lovgivningernes overensstemmelse med denne ret udgør en tungtvejende offentlig interesse af en særligt påtrængende karakter.
- 87 Kommissionen har gjort gældende, at analysen i den appellerede doms præmis 107-109 i det hele er i overensstemmelse med Domstolens praksis.

Domstolens bemærkninger

- 88 Henset til konklusionen i denne doms præmis 83 og 84 vedrører behandlingen af det tredje anbringende kun de dele af de omtvistede undersøgelser, der ikke var givet adgang til, og som er omfattet af den generelle formodning for fortrolighed, idet disse undersøgelser på tidspunktet for vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse allerede indgik i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure på grund af Kommissionens fremsendelse af en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF.
- 89 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en sådan generel formodning ikke udelukker muligheden for at godtgøre, 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 dom Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

- 90 Det påhviler imidlertid den person, som begærer aktindsigt, konkret at angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter (dom Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 128 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 I det foreliggende tilfælde har ClientEarth såvel i sagen for Retten som i forbindelse med denne appel gjort gældende, at princippet om åbenhed og princippet om demokrati indebærer en ret for borgerne til information om, hvorvidt de nationale lovgivninger er i overensstemmelse med EU-miljøretten, og til at deltage i beslutningsprocessen.
- 92 I denne forbindelse skal den mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, ikke nødvendigvis være adskilt fra de principper, der ligger bag forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning domme Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 74, og Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 130).
- 93 Som Retten med rette har fastslået i den appellerede doms præmis 109, er betragtninger af en så generel art som dem, der er blevet påberåbt af ClientEarth, imidlertid ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om åbenhed og princippet om demokrati i den foreliggende sag har nogen særligt påtrængende karakter, som vil kunne gå forud for begrundelserne for at afslå en fuldstændig udbredelse af de omtvistede undersøgelser, der indgår i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure (jf. i denne retning domme LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 93 og 95, og Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 131).
- 94 Det følger heraf, at det tredje anbringende må forkastes.
- 95 På grundlag af det ovenfor anførte skal der gives medhold i det andet led i det første anbringende i ClientEarths appel. Følgelig ophæves den appellerede dom, for så vidt som Retten anerkendte, at Kommissionen med den udtrykkelige afgørelse i henhold til en generel formodning kunne nægte fuld aktindsigt i de omtvistede undersøgelser, som på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke havde bevirket, at der var blevet fremsendt en åbningsskrivelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og som derfor ikke var indgået i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure.
- 96 I øvrigt bør appellen forkastes.

Om søgsmålet for Retten

- 97 I henhold til artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den appellerede dom, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 98 I den foreliggende sag finder Domstolen, at det af ClientEarth anlagte søgsmål med påstand om annullation af den udtrykkelige afgørelse er modent til påkendelse, og at der derfor bør træffes endelig afgørelse.
- 99 Det fjerde anbringende, som er påberåbt af ClientEarth inden for rammerne af dette søgsmål vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, eftersom Kommissionen misforstod grænserne for undtagelsen fra retten til aktindsigt i henhold til denne bestemmelse.
- 100 Henset til konklusionen i denne doms præmis 95 og 96 skal dette anbringende alene undersøges for så vidt som det vedrører Kommissionens afslag i den udtrykkelige afgørelse på at give ClientEarth fuld aktindsigt i de omtvistede undersøgelser, der på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke

havde bevirket, at der var blevet fremsendt en åbningsskrivelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og som derfor ikke var indgået i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure.

- 101 Det fremgår i denne forbindelse af bemærkningerne i denne doms præmis 77-83, at Kommissionen ikke med rette – som den gjorde det i det foreliggende tilfælde – kunne anvende en generel formodning om, at den fulde udbredelse af disse undersøgelser ville have været til skade for beskyttelsen af formålet med dens undersøgelser. Kommissionen burde derimod have undersøgt og angivet, hvordan en sådan fuld udbredelse i forhold til hver enkelt af disse undersøgelser konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 102 Det fjerde anbringende skal derfor tiltrædes, og der gives følgelig medhold i søgsmålet, således som dette er præciseret i denne doms præmis 100, og den udtrykkelige afgørelse annulleres, for så vidt som Kommissionen herved nægtede ClientEarth fuld aktindsigt i de omtvistede undersøgelser, som på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke havde bevirket, at der var blevet fremsendt en åbningsskrivelse i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og som derfor ikke var indgået i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure.

Sagens omkostninger

- 103 Ifølge procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostninger. Artikel 138, stk. 3, i samme procesreglement, der i medfør af dettes artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bestemmer, at hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, bærer hver part sine egne omkostninger. Artikel 140, stk. 1, i procesreglementet fastsætter, at de institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.
- 104 Eftersom ClientEarth alene er givet delvist medhold i appellen og i sagen for Retten, bærer ClientEarth og Kommissionen deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og appellen. Parlamentet og Rådet bærer deres egne omkostninger i forbindelse med appellen.

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

- 1) **Den Europæiske Unions Rets dom ClientEarth mod Kommissionen (T-111/11, EU:T:2013:482) annulleres, for så vidt som Den Europæiske Unions Ret herved har anerkendt, at Europa-Kommissionen ved afgørelse af 30. maj 2011 i henhold til en generel formodning kunne nægte ClientEarth fuld aktindsigt i de omtvistede undersøgelser vedrørende overensstemmelsen mellem forskellige medlemsstaters lovgivning og Den Europæiske Unions miljøret, hvilke på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke havde bevirket, at Kommissionen havde fremsendt en åbningsskrivelse til den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, og som derfor ikke var indgået i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure.**
- 2) **I øvrigt bør appellen forkastes.**
- 3) **Kommissionens afgørelse af 30. maj 2011 annulleres, for så vidt som Kommissionen herved nægtede ClientEarth fuld aktindsigt i de undersøgelser, der er nævnt i punkt 1 i domskonklusionen i nærværende dom.**
- 4) **ClientEarth og Kommissionen bærer deres egne omkostninger i forbindelse med appellen og sagen i første instans.**

- 5) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger i forbindelse med appellen.**

Underskrifter