



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

27. februar 2018 *

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende en afgørelse truffet af Kommissionen om at bevillige et Euratomlån for at forbedre sikkerheden på atomkraftværker i Ukraine – delvist afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser – undtagelse vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser – tungtvejende offentlig interesse – forordning (EF) nr. 1367/2006 – anvendelse på dokumenter vedrørende afgørelser truffet inden for rammerne af Euratomtraktaten«

I sag T-307/16,

CEE Bankwatch Network, Prag (Den Tjekkiske Republik), ved advokat C. Kiss,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved C. Zadra, F. Clotuche-Duvieusart og C. Cuniffe, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland først ved M. Holt og D. Robertson, derefter ved S. Brandon, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående et søgsmål støttet på artikel 263 TEUF med påstand om annulation af Kommissionens afgørelse C(2016) 2319 final af 15. april 2016, hvorved der i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) blev givet afslag på aktindsigt i flere dokumenter vedrørende Kommissionens afgørelse C(2013) 3496 final af 24. juni 2013 om at bevillige et Euratomlån for at forbedre sikkerheden på atomkraftværker i Ukraine,

har

RET TEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová, og dommerne P. Nihoul (refererende dommer) og J. Senningsen,

justitssekretær: E. Coulon,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

Afgørelse C(2013) 3496 final

- 1 Den 24. juni 2013 bevilligede Europa-Kommissionen ved afgørelse C(2013) 3496 final (herefter »afgørelsen om bevilling«) et Euratomlån til Ukraines nationale energiproducent (Energoatom) for at forbedre sikkerheden på atomkraftværker i Ukraine. Den ukrainske regering stillede garanti for lånet.
- 2 Afgørelsen om bevilling blev truffet i henhold til Rådets afgørelse af 29. marts 1977 om bemyndigelse for Kommissionen til at optage Euratomlån med henblik på et bidrag til finansieringen af atomkraftværker (EFT 1977, L 88, s. 9), som ændret ved afgørelse 94/179/Euratom af 21. marts 1994 (EFT 1994, L 84, s. 41). I henhold til artikel 1 i denne afgørelse bemyndiges Kommissionen til på vegne af Det Europæiske Atomenergifællesskab inden for de af Rådet fastsatte beløb at optage lån, hvis provenu skal benyttes til udlån til finansiering af projekter til fremme af sikkerheden og effektiviteten på atomkraftværkerne i de tredjelande, som er opført i bilaget, herunder Ukraine.

Begæringen om aktindsigt

- 3 Sagsøgeren, CEE Bankwatch Network, er en tjekkisk ikke-statslig organisation. I henhold til dens vedtægter har denne organisation til opgave at kontrollere virksomhed udøvet af internationale finansieringsinstitutter, som er aktive i denne region, og, når det er muligt, at tilbyde løsninger, som miljømæssigt, socialt og økonomisk set er bæredygtige, og som kan erstatte institutternes politik og projekter, når dette er muligt. Organisationen har hovedsæde i Prag (Den Tjekkiske Republik).
- 4 Den 6. og den 7. november 2015 anmodede sagsøgeren i henhold til artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) Kommissionen om aktindsigt i forskellige dokumenter vedrørende afgørelsen om bevilling.
- 5 Ansøgningen om aktindsigt vedrørte følgende fem dokumenter eller kategori af dokumenter:
 - låneaftalen af 7. august 2013 indgået mellem Ukraine og Det Europæiske Atomenergifællesskab, navnlig vilkårene vedrørende de miljømæssige og sociale krav (punkt 1 i begæringen om aktindsigt)
 - de beviser og specifikke udtalelser, som er fremkommet i forbindelse med høringer af de forskellige tjenestegrene således som omhandlet i 12. betragtning til afgørelsen om bevilling, og som Kommissionen tog hensyn til ved vurderingen af, om de vilkår, som Ukraine skulle opfylde på det nukleare område og miljøområde inden den første rate af lånet kunne frigives, var opfyldt (punkt 2 i begæringen om aktindsigt)
 - den officielle korrespondance mellem Kommissionen og Ukraine vedrørende sidstnævntes tiltag med henblik på at overholde de internationale miljøaftaler, herunder konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne, der blev undertegnet i Espoo (Finland) den 25. februar 1991, godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne den 24. juni 1997 og trådte i kraft den 10. september samme år, og 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 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), navnlig henset til den afgørelse, der blev truffet under mødet for parterne i Espookonventionen i juni 2014, hvorved det blev fastslået, at Ukraine havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne konventions artikel 2, stk. 2, vedrørende de administrative og retlige rammer, der skulle finde anvendelse ved vedtagelsen af afgørelser om forlængelse af levetiden for atomkraftværker (punkt 69 i afgørelse VI/2) (punkt 3 i begæringen om aktindsigt)

- henstillingen fra Den Europæiske Investeringsbank (EIB) om de økonomiske og finansielle aspekter af lånet, der blev udarbejdet inden for rammerne af undersøgelsesproceduren med hensyn til lånet (punkt 4 i begæringen om aktindsigt)
 - alle oplysninger modtaget fra den ukrainske regering eller andre parter vedrørende den planlagte forlængelse af levetiden for enhed 2 af atomkraftværket syd-Ukraine og afdeling 1 af atomkraftværket Zaporozhye (Ukraine) (punkt 5 i begæringen om aktindsigt).
- 6 Ved skrivelse af 21. december 2015 besvarede Kommissionen den til Kommissionen indgivne begæring om aktindsigt som følger:
- Hvad angår punkt 1 i begæringen om aktindsigt gav Kommissionen aktindsigt i to uddrag af låneaftalen vedrørende miljømæssige og sociale krav.
 - Hvad angår punkt 2 i begæringen om aktindsigt gav Kommissionen afslag på aktindsigt med den begrundelse, at de omhandlede dokumenter var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende de tilfælde, hvor en udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces.
 - Hvad angår punkt 3 i begæringen om aktindsigt tilsendte Kommissionen sagsøgeren to skrivelser, som Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Miljø havde sendt til flere ukrainske myndigheder.
 - Hvad angår punkt 4 i begæringen om aktindsigt gav Kommissionen afslag på aktindsigt med den begrundelse, at dokumentet var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende de situationer, hvor en udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser.
 - Hvad angår punkt 5 i begæringen om aktindsigt angav Kommissionen, at den ikke var i besiddelse af sådanne dokumenter og gav sagsøgeren en henvisning til et hyperlink.
- 7 Ved skrivelse af 19. januar 2016 genfremsatte sagsøgeren en begæring om aktindsigt til Kommissionen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på, at Kommissionen skulle genoverveje sin holdning til de dokumenter, som er nævnt i punkt 1, 2, 3 og 4 i begæringen om aktindsigt. Sagsøgeren genfremsatte derimod ikke nogen begæring vedrørende punkt 5. I sin genfremsatte begæring påberåbte sagsøgeren sig Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser (EUT 2006, L 264, s. 13).
- 8 Ved skrivelse af 9. februar 2016 forlængede Kommissionen svarfristen med 15 arbejdsdage i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Ved skrivelse af 1. marts 2016 forlængede Kommissionen igen den frist, der var fastsat for besvarelsen af den genfremsatte begæring.

Den anfægtede retsakt

- 9 Ved afgørelse C(2016) 2319 final af 15. april 2016 (herefter »den anfægtede afgørelse«) besvarede Kommissionen den genfremsatte begæring. I den anfægtede afgørelse fandt Kommissionen indledningsvis, at forordning nr. 1367/2006 ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 10 Hvad angår punkt 1 i begæringen om aktindsigt (låneaftalen) fastholdt Kommissionen sin afgørelse om kun at give delvis aktindsigt i låneaftalen, begrænset til de miljømæssige og sociale krav i dette dokument. Ifølge Kommissionen skulle den resterende del af aftalen ikke udbredes i henhold til dels undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, dels undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 2, første led, om beskyttelsen af forretningsmæssige interesser.
- 11 Hvad angår punkt 2 i begæringen om aktindsigt (tværtjenstlige høringer og beviser for den bedømmelse, som blev foretaget forud for udbetalingen af første tranche af lånet) gav Kommissionen aktindsigt i tre dokumenter: note af 24. oktober 2014 fra Kommissionens Generaldirektorat for »Miljø« til dens Generaldirektorat for »Økonomiske og Finansielle Anliggender« og to skrivelser af 31. juli 2014 fra Energoatom til Generaldirektoratet for »Miljø«. På grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet nægtede Kommissionen imidlertid med hensyn til ethvert af disse dokumenter at oplyse navnene, titlerne og underskrifterne på de heri nævnte personer.
- 12 Hvad angår punkt 3 i begæringen om aktindsigt (den officielle korrespondance mellem Kommissionen og Ukraine) bekræftede Kommissionen, at der ud over de to skrivelser fra Generaldirektoratet for »Miljø«, som var blevet fremsendt med skrivelserne af 21. december 2015, ikke fandtes nogen anden korrespondance, som var omfattet af denne kategori.
- 13 Hvad angår punkt 4 i begæringen om aktindsigt (henstillingen fra EIB) gav Kommissionen aktindsigt i henstillingen fra EIB, men fandt, at denne aktindsigt skulle begrænses. Den lagde på ny undtagelsen om beskyttelsen af forretningsmæssige interesser i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 til grund. I den anfægtede afgørelse gjorde den endvidere gældende, at visse dele af det dokument, som den nægtede aktindsigt i, gengav de vilkår i låneaftalen, med hensyn til hvilken den var af den opfattelse, at den allerede havde påvist, at en udbredelse ville skade dens egne såvel som Energoatoms forretningsmæssige interesser.
- 14 Hvad angår punkt 5 i begæringen om aktindsigt (korrespondance vedrørende forlængelsen af levetiden for to reaktorer) bekræftede Kommissionen, at den ikke var i besiddelse af noget dokument, som ifølge den var relevant med henblik på at besvare begæringen.
- 15 Endelig fandt Kommissionen ikke, at der i det foreliggende tilfælde forelå en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, som ville kunne begrunde en udbredelse af låneaftalen og henstillingen fra EIB.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. juni 2016 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 17 Den 16. september 2016 indgav Kommissionen sit svarskrift.

- 18 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 13. oktober 2016 fremsatte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Denne intervention er blevet tilladt ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 17. november 2016.
- 19 Den 22. november 2016 indgav sagsøgeren sin replik.
- 20 Ved skrivelse af 19. december 2016 meddelte Det Forenede Kongerige Retten, at det gav afkald på at indgive sit interventionsindlæg.
- 21 Den 9. januar 2017 indgav Kommissionen sin duplik.
- 22 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) konstateret, at ingen af parterne har fremsat anmodning om fastsættelse af et retsmøde inden for den frist, som er angivet i artikel 207, stk. 1, i dens procesreglement, og den har i henhold til stk. 2, i samme bestemmelse besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del.
- 23 I stævningen har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 24 Kommissionen har i svarskriftet nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 25 Ved kendelse af 24. april 2017 pålagde Retten i henhold til dens procesreglements artikel 91, litra c), og artikel 92 Kommissionen at fremlægge låneaftalen og EIB's henstilling i deres helhed. Disse dokumenter blev indleveret til Retten den 2. maj 2017, og de blev i henhold til procesreglementets artikel 104 hverken tilstillet sagsøgeren eller Det Forenede Kongerige.

Retlige bemærkninger

- 26 I stævningen har sagsøgeren fremsat fire anbringender vedrørende henholdsvis:
- en fejl begået af Kommissionen i identificeringen af de anvendelige bestemmelser, idet den ikke anvendte forordning nr. 1367/2006 på den begæring om aktindsigt, som var indgivet til den
 - tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser
 - tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser
 - tilsidesættelse af artikel 4, i forordning nr. 1049/2001, henset til, at Kommissionen ikke undersøgte, om en udbredelse er begrundet i en mere tungtvejende offentlig interesse.

- 27 Sagsøgeren har i replikken gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, eftersom den i sit svar af 21. december 2015, den anfægtede afgørelse og dens forsvar ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til de argumenter, som er blevet fremført af sagsøgeren under såvel den administrative procedure som under retsforhandlingerne.

Forordning nr. 1049/2001

- 28 Det skal indlednings bemærkes, at den generelle ordning for offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, blev indført med forordning nr. 1049/2001.
- 29 Ifølge sin første betragtning skal denne forordning ses som led i den vilje, som er kommet til udtryk i artikel 1, stk. 2, TEU, der blev indsat ved Amsterdamtraktaten, om at iværksætte en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Som angivet i forordningens anden betragtning beror offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på institutionernes demokratiske karakter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 34, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 72).
- 30 Med henblik herpå tilsigter denne forordning, som det er angivet i fjerde betragtning hertil og i dens artikel 1, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 33, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 73).
- 31 Denne ret til aktindsigt er imidlertid underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. I overensstemmelse med sin 11. betragtning fastsætter forordning nr. 1049/2001 i artikel 4 nærmere bestemt en undtagelsesordning, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en af de i denne artikel nævnte interesser (dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 74).
- 32 Artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 tillader dermed disse institutioner at afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 33 Samme forordnings artikel 4, stk. 2, første led, tillader desuden institutionerne at afslå 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«. For dette særlige tilfælde fastsættes det i bestemmelsen, at undtagelsen ikke finder anvendelse, hvis der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.
- 34 Da sådanne undtagelser ikke desto mindre fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt (dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 75; jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 36).
- 35 Når den pågældende institution således beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den i princippet 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 artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen har påberåbt sig (dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 76). Desuden skal risikoen for en sådan skade være rimeligt

forudsigelig og ikke rent hypotetisk (dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 43, og af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 76).

Det første anbringende om, at Kommissionen begik en fejl i identificeringen af de anvendelige bestemmelser ved ikke at anvende forordning nr. 1367/2006 på den begæring om aktindsigt, som var indgivet til den

- 36 Med det første anbringende har sagsøgeren bestridt den anfægtede afgørelse, eftersom den ikke tager hensyn til alle de bestemmelser, som finder anvendelse i den foreliggende sag. Den anfægtede afgørelse blev i den foreliggende sag vedtaget i henhold til forordning nr. 1049/2001, uden at Kommissionen tog hensyn til forordning nr. 1367/2006, der imidlertid er afgørende, eftersom den begrænser EU-institutionernes mulighed for at afslå aktindsigt, når de oplysninger, som der begæres aktindsigt i, vedrører emissioner til miljøet.
- 37 Kommissionen har anfægtet dette anbringende.
- 38 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 1367/2006, som sagsøgeren anser for anvendelig, indfører særlige bestemmelser i den generelle ordning om aktindsigt, når det drejer sig om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.
- 39 Hvad bl.a. angår undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, som der er henvist til i præmis 33 ovenfor, og som er påberåbt af Kommissionen for at afslå aktindsigt i visse dokumenter, som sagsøger har begæret aktindsigt i, bestemmer artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, at en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse syntes at foreligge, og at dokumenterne skal udbredes, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.
- 40 Hvad angår undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som der er henvist til i præmis 32 ovenfor, bestemmer artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006, at denne undtagelse skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og afhængigt af, om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.
- 41 Med henblik på at fastlægge betingelserne for, hvornår Kommissionen i givet fald kan nægte aktindsigt i de dokumenter, der anmodes om, skal det indledningsvis afgøres, om disse særlige bestemmelser i forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 42 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget, efter at Kommissionen havde bevillet det ukrainske selskab Energoatom et lån, dvs. det lån, som er genstand for afgørelsen om bevilling.
- 43 Som det blev anført i præmis 2 ovenfor, blev afgørelsen om bevilling truffet i henhold til afgørelse 77/270, som er ændret ved afgørelse 94/179, og at disse to afgørelser blev truffet på grundlag af artikel 1 EA, 2 EA, 172 EA og 203 EA.
- 44 De dokumenter, som der er givet afslag på aktindsigt i, vedrører dermed en retsakt, som er blevet vedtaget i henhold til bestemmelser, som er baseret på Euratomtraktaten.
- 45 Ifølge sagsøgeren er denne omstændighed ikke relevant for spørgsmålet om, hvorvidt de ovenfor nævnte forordninger finder anvendelse. Til støtte for sin holdning har sagsøgeren gjort gældende, at Euratom udgør en del af Unionen. Sagsøgeren har i replikken hævdet, at Kommissionen er en

»fællesskabsinstitution« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1367/2006. Sagsøgeren udleder af denne bemærkning, at ethvert dokument, som er i denne institutions besiddelse, er omfattet af bestemmelserne i denne forordning, uanset om dokumentet er tilvejebragt eller modtaget inden for rammerne af de beføjelser, som Kommissionen er tildelt i henhold til EU-traktaten og EUF-traktaten, eller inden for rammerne af de beføjelser, som er tildelt i henhold til Euratomtraktaten.

- 46 Det bemærkes for det første, at forordning nr. 1367/2006 i henhold til dens overskrift, dens præambel og dens bestemmelser gennemfører forpligtelser – med hensyn til oplysninger – som er indgået i en international konvention, som Det Europæiske Atomenergifællesskab ikke er part i, nemlig Århuskonventionen. Som det fremgår af artikel 1 i Rådets afgørelse af 17. februar 2005 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Århuskonventionen (EUT 2005, L 124, s. 1), blev denne konvention alene godkendt på Fællesskabets, senere Unionens, vegne. I mangel af angivelser om det modsatte er Det Europæiske Atomenergifællesskab ikke underlagt forpligtelserne i denne forordning, som gennemfører konventionen, eftersom det ikke er part i denne konvention.
- 47 For det andet skal det i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, konstateres, at retsakter, som er vedtaget i henhold til Euratomtraktaten, ikke nødvendigvis er underlagt de forpligtelser, som finder anvendelse i EU. Som fremhævet af Kommissionen er Det Europæiske Atomenergifællesskab og Det Europæiske Fællesskab, nu Unionen, nemlig forskellige organisationer, som er oprettet ved særskilte traktater og med status som forskellige juridiske personer (jf. i denne retning dom af 7.4.1965, Müller mod Rådet, 28/64, EU:C:1965:39, p. 321), der hver især er underlagt særlige regler.
- 48 De regler, som finder anvendelse inden for rammerne af Det Europæiske Atomenergifællesskab, er dermed fastsat i Euratomtraktaten. Blandt disse regler findes artikel 106a, stk. 1, EA, der foreskriver, at visse bestemmelser i EU-traktaten og EUF-traktaten skal finde anvendelse med henblik på Det Europæiske Atomenergifællesskabs funktionsmåde, heriblandt artikel 15 TEUF, tidligere artikel 255 EF, der udgør hjemmelen for forordning nr. 1049/2001. Da denne forordning, som indfører en generel ordning for aktindsigt i institutionernes dokumenter, er vedtaget med hjemmel i en bestemmelse, som finder anvendelse i Det Europæiske Atomenergifællesskab, kan forordningen anvendes på dokumenter, som de institutioner og organer, der virker inden for dette fællesskabs rammer, råder over, hvilket ikke er blevet bestridt af sagsøgeren.
- 49 Som angivet af Kommissionens er dette ikke tilfældet for så vidt angår forordning nr. 1367/2006, der, som angivet i dens præambel, blev vedtaget i medfør af artikel 175 EF, nu artikel 192 TEUF. Eftersom sidstnævnte artikel ikke er nævnt i artikel 106a, stk. 1, EA, kan de retsakter, som er vedtaget i medfør heraf, herunder den omhandlede forordning, ikke finde anvendelse inden for rammerne af Euratom.
- 50 Det skal for det tredje bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af forordning nr. 1367/2006, at den særligt vedrører institutioner og organer i Det Europæiske Fællesskab og ikke finder anvendelse på andre enheder, som f.eks. Det Europæiske Atomenergifællesskabs institutioner og organer. Det er således præciseret i dens overskrift, at forordningen anvender Århuskonventionens bestemmelser på »Fællesskabets institutioner og organer«. Den hjemmel for forordningen, som står først i præambelen, henviser desuden kun til EF-traktaten. Endelig fremgår det af artikel 2, stk. 1, litra c), at begreberne »fællesskabsinstitutioner eller -organer« omfatter »offentlige institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af traktaten«, hvilket, henset til hjemmelen for forordning nr. 1367/2006, kun kan være EF-traktaten, som går forud for EUF-traktaten.
- 51 Denne analyse kan ikke anfægtes af de andre argumenter, som sagsøgeren har fremført.
- 52 Sagsøgeren har først og fremmest bestridt, at forordning nr. 1367/2006 gennemfører Århuskonventionen.

- 53 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at som angivet i præmis 46 ovenfor modsiges dette argument af selve ordlyden af den påberåbte forordning, der i den dens overskrift, bemærkningerne hertil og i bestemmelserne henviser til denne konvention, hvilket er i strid med, hvad sagsøgeren har hævdet.
- 54 Sagsøgeren har dernæst fremhævet, at »stråling eller affald, herunder radioaktivt affald« er omfattet af definitionen på miljøoplysninger i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006. Sagsøgeren har med denne henvisning til disse radioaktive emner i forordningen udledt, at forordningen finder anvendelse på aktindsigt i oplysninger vedrørende nuklear sikkerhed, herunder dokumenter vedrørende Det Europæiske Atomenergifællesskab.
- 55 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der ikke findes noget retsgrundlag for at anvende forordning nr. 1367/2006 på dokumenter vedrørende Det Europæiske Atomenergifællesskab, eftersom den bestemmelse, som ligger til grund for denne forordning, ikke finder anvendelse på Euratomtraktaten. Dette manglende retsgrundlag opvejes ikke af de udtryk i forordningen, som henviser til kerneenergi, eftersom sådanne udtryk kan forekomme i andre sammenhænge end i forbindelse med Det Europæiske Atomenergifællesskab.
- 56 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionens forretningsorden er blevet ændret med henblik på at sikre, at de forpligtelser, der følger af forordning nr. 1367/2006 overholdes, bl.a. når denne institution handler inden for rammerne af Euratomtraktaten. Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til Kommissionens afgørelse af 30. april 2008 om ændring af forretningsordenen, for så vidt angår de nærmere bestemmelser for anvendelse af forordning nr. 1367/2006 (EUT 2008, L 140, s. 22).
- 57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at som fremhævet af sagsøgeren har Kommissionen vedtaget en afgørelse med henblik på at sikre, at forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse på de retsakter, som den vedtager, at »Euratom« er nævnt i nummeret på denne afgørelse, og at det i dens præambel er angivet, at den er blevet truffet under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.
- 58 Disse henvisninger skyldes, at den retsakt, som afgørelse 2008/401 ændrer, selv har hjemmel i Euratomtraktaten, EF-traktaten, EKFS-traktaten og EU-traktaten. Eftersom Kommissionens forretningsorden bl.a. har hjemmel i Euratomtraktaten, skal den afgørelse, som ændrer denne forordning, ligeledes have hjemmel i denne traktat såvel som i EF-traktaten og EU-traktaten. Henset til, at EKSF-traktaten udløb den 23. juli 2002, dvs. før afgørelse 2008/401 blev truffet, nævnes denne traktat derimod ikke længere som hjemmel i denne afgørelse.
- 59 Disse henvisninger bevirker imidlertid ikke, at anvendelsen af forordning nr. 1367/2006 kan udvides til at omfatte dokumenter, som besiddes inden for rammerne af Euratomtraktaten. I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, er Unionen og Det Europæiske Atomenergifællesskab som anført i præmis 47 ovenfor særskilte juridiske personer, og angivelsen »Euratom« i afgørelse 2008/401 bevirker ikke, at bestemmelserne i forordning nr. 1367/2006, som kun finder anvendelse på Kommissionen, når den handler inden for anvendelsesområdet for EUF-traktaten, også finder anvendelse på denne institution, når den agerer inden for anvendelsesområdet for Euratomtraktaten.
- 60 Endelig er sagsøgeren af den opfattelse, at forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse inden for rammerne af Det Europæiske Atomenergifællesskab som følge af Den Europæiske Ombudsmands afgørelse 2335/2008/(VIK)CK.
- 61 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ombudsmanden i den ovenfor nævnte afgørelse konstaterede, at medlemsstaterne og Det Europæiske Fællesskab, nu efterfulgt af Unionen, er parter i Århuskonventionen, hvilket betyder, at de kompetente nationale myndigheder og EU-institutionerne

skal anvende de regler, som fastsættes heri, når de modtager en anmodning om offentliggørelse af miljøoplysninger (punkt 61 i den ovenfor nævnte afgørelse). De af Unionens forpligtelser, som følger af Århuskonventionen, er en del af EU-retten vedrørende aktindsigt (denne afgørelses punkt 62).

- 62 I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, er disse bemærkninger ifølge ombudsmanden ikke tegn på, at forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse på dokumenter vedrørende Det Europæiske Atomenergifællesskab. Disse bemærkninger bekræfter alene, at hvad angår aktindsigt finder Århuskonventionen, for så vidt som den er blevet gennemført ved forordning nr. 1367/2006, anvendelse på de retsakter, som vedtages af EU-institutionerne, når de handler inden for rammerne af Unionen.
- 63 Ifølge sagsøgeren bekræftede ombudsmanden imidlertid i den i præmis 60 ovenfor nævnte afgørelse, at disse forpligtelser i henhold til artikel 15 TEUF og artikel 106a, stk. 1, EA finder anvendelse på dokumenter, som besiddes inden for rammerne af Euratomtraktaten.
- 64 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, blev forordning nr. 1367/2006 ikke vedtaget på grundlag af artikel 255 EF, nu artikel 15 TEUF, men på grundlag af artikel 175 EF, nu artikel 192 TEUF, som ikke finder anvendelse med hensyn til Det Europæiske Atomenergifællesskab. Eftersom sidstnævnte bestemmelse ikke finder anvendelse med hensyn til dette fællesskab, kan den ikke udgøre grundlag for at anvende denne forordning på dokumenter, som besiddes inden for rammerne af dette Fællesskab (jf. præmis 48 og 49 ovenfor).
- 65 Ifølge sagsøgeren anførte ombudsmanden endvidere i sin afgørelse, at EU-institutionerne skal fortolke EU-retten i lyset af de almindelige principper og de grundlæggende rettigheder, der omfatter retten til aktindsigt.
- 66 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at som angivet af sagsøgeren har retten til aktindsigt fået status som en grundlæggende rettighed i medfør af artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder, og at de grundlæggende rettigheder, som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten i henhold til artikel 6, stk. 3, EU.
- 67 Hvad angår Unionen bestemmer artikel 52, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder, at de rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.
- 68 I den foreliggende sag bestemmes det i artikel 15 TEUF, der har erstattet artikel 255 EF, at begrænsninger i retten til aktindsigt fastsættes ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet.
- 69 Det fremgår ligeledes af artikel 191 TEUF og 192 TEUF, idet sidstnævnte bestemmelse har erstattet artikel 175 EF, at de foranstaltninger, som gennemfører EU' politik på miljøområdet, i princippet vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet.
- 70 Begrænsningerne i retten til aktindsigt skal dermed fastlægges i henhold til de retsakter, som er vedtaget i medfør af disse bestemmelser, dvs. forordning nr. 1049/2001 og nr. 1367/2006.
- 71 Selv om forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på dokumenter, som besiddes inden for rammerne af Det Europæiske Fællesskab, nu Unionen, og, i henhold til artikel 106a, stk. 1, EA, inden for rammerne af Det Europæiske Atomenergifællesskab, forholder det sig imidlertid af ovenstående grunde anderledes for så vidt angår forordning nr. 1367/2006, der hvad angår miljøoplysninger kun finder anvendelse inden for rammerne af Det Europæiske Fællesskab, nu Unionen.
- 72 I henhold til disse retsakter skal der gives størst mulig aktindsigt i de oplysninger, som institutionerne er i besiddelse af, samtidig med, at der skal foretages en afvejning mellem denne aktindsigt og de andre interesser, som er beskyttet i medfør af samme retsakter i det omfang og på den måde, som disse

interesser er beskrevet heri, og uden at anvendelsesområdet for enhver af disse retsakter ændres. Dette ville være tilfældet, hvis de forpligtelser, som følger af forordning nr. 1367/2006, finder anvendelse på andet end EU-institutioner og -organer.

73 Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser

74 Sagsøgeren er, modsat det af Kommissionen i den anfægtede beslutning anførte, af den opfattelse, at undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser ikke kan begrunde et afslag på at udbrede låneaftalen i dens helhed (punkt 1 i begæringen om aktindsigt), eftersom aktindsigt i dette dokument ikke vil være til hinder for atomsikkerheden, og eftersom Kommissionen ikke har angivet, hvordan denne aktindsigt konkret og faktisk ville være til skade for beskyttelsen af denne interesse.

75 Kommissionen har anfægtet dette anbringende.

76 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.

77 Det følger af retspraksis, at den særligt følsomme og væsentlige karakter af interesser, der er beskyttet ved denne bestemmelse – sammenholdt med den omstændighed, at aktindsigt skal nægtes af institutionen i henhold til den nævnte bestemmelse, hvis udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade disse interesser – tillægger afgørelsen, der således skal træffes af institutionen, en kompleks og særlig beskaffenhed, der kræver en helt særlig grad af forsigtighed. En sådan afgørelse kræver derfor et vidt skøn (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 35, og af 7.10.2015, Jurašinović mod Rådet, T-658/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:766, præmis 26).

78 Domstolen og Retten har desuden fastslået, at de kriterier, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, er meget generelle, da der nemlig, således som det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, skal gives afslag på aktindsigt, hvis udbredelsen af det pågældende dokument ville være til »skade« for beskyttelsen af »offentlighedens interesser« bl.a. med hensyn til de »internationale forbindelser« (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 36, og af 7.10.2015, Jurašinović mod Rådet, T-658/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:766, præmis 27).

79 Under disse omstændigheder må den legalitetskontrol, der udøves af Retten med hensyn til de afgørelser, som er truffet på grundlag af denne bestemmelse i henhold til den ovenfor nævnte retspraksis, begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 34, og af 7.10.2015, Jurašinović mod Rådet, T-658/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:766, præmis 28).

80 Hvad navnlig angår begrundelsen skal den tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater

samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 253, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 80, og af 10.9.2008, Williams mod Kommissionen, T-42/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:325, præmis 94).

- 81 Endelig fremgår det af ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, at institutionens afslag – med hensyn til undtagelserne til retten til aktindsigt, der er nævnt i denne bestemmelse – er obligatorisk, når udbredelsen af et dokument til offentligheden vil skade de interesser, som nævnte bestemmelse beskytter, uden at der er anledning til i et sådant tilfælde og i modsætning til, hvad bl.a. artikel 4, stk. 2, bestemmer, at foretage en afvejning af de krav, der er forbundet med beskyttelsen af disse interesser, med dem, der følger af andre interesser (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 46).
- 82 Det er i lyset af de foregående betragtninger, at det skal vurderes, om Kommissionen som påstået af sagsøgeren har tilsidesat artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 83 I den anfægtede afgørelse opregnede Kommissionen i det væsentlige tre begrundelser for sit afslag på aktindsigt i visse dokumenter eller dele af dokumenter i henhold til undtagelsen vedrørende internationale forbindelser:
- Først og fremmest vil en udbredelse af låneaftalen i sin helhed kunne ødelægge de bestræbelser, som er gjort med henblik på at etablere et godt forhold til Ukraine for at forbedre sikkerheden af dets atomkraftværker, og det er i EU's interesse at bevare det gode forhold ikke alene med denne stat, men også med andre nabolande.
 - Ukraine er endvidere en strategisk partner for EU med henblik på at sikre energiforsyningsikkerhed.
 - Endelig vil en udbredelse af følsomme forretningsmæssige oplysninger vedrørende Energoatom have en negativ indvirkning på diplomatiet.
- 84 Sagsøgeren har kritiseret den første og den tredje begrundelse, men er derimod ikke fremkommet med nogen synspunkter vedrørende den anden.
- 85 Hvad angår den første og den tredje begrundelse har sagsøgeren for det første gjort gældende, at Kommissionen ikke har præciseret, om formålet med nuklear sikkerhed skal anskues med hensyn til den offentlige sikkerhed, forsvaret eller internationale forbindelser, som alle tre er omfattet af artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001.
- 86 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i modsætning til det, som sagsøgeren har hævdet, henviser den anfægtede afgørelse i punkt 2.2 præcist og udtrykkeligt til beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Det fremgår desuden af forklaringerne i den anfægtede afgørelse, at Kommissionen var af den opfattelse, at såfremt det gode forhold, som var blevet etableret med Ukraine, blev forværret, ville anstrengelserne for at sikre den nukleare sikkerhed have været forgæves. På baggrund af disse omstændigheder anser Retten, at Kommissionen har identificeret den anvendte undtagelse til at være den i ovennævnte forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, omhandlede.

- 87 I modsætning til, hvad Kommissionen har oplyst, har sagsøgeren for det andet hævdet, at aktindsigt i de ønskede dokumenter ikke ville være til skade for beskyttelsen af den nukleare sikkerhed som sådan, eftersom disse dokumenter udelukkende indeholder oplysninger af finansiel og økonomisk art, og sådanne oplysninger ikke er relevante med hensyn til sikkerhedsspørgsmålet.
- 88 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at dette argument er irrelevant, eftersom Kommissionen ikke har begrundet sin afgørelse med henvisning til, at begæringen vedrørte oplysninger vedrørende den nukleare sikkerhed, men fastslået, at en udbredelse af aftalen ville kunne skade det gode forhold, som den havde etableret med Ukraine, og at dette forhold skal bevares.
- 89 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at måden, hvorpå et tredjeland's myndigheder opfatter en institutions afgørelser, ikke er omfattet af undtagelserne fra pligten til at give aktindsigt i institutionernes dokumenter.
- 90 I denne henseende bemærkes, at måden, hvorpå et tredjeland's myndigheder opfatter Unionens afgørelser, udgør en del af de forbindelser, der er etableret med dette tredjeland. Kvaliteten og opretholdelsen af disse forbindelser beror nemlig på denne opfattelse. Den kan således begrunde anvendelsen af den påtænkte undtagelse.
- 91 Sagsøgeren har for det fjerde foreholdt Kommissionen, at den ikke har forklaret, hvorledes udbredelsen af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, risikerer at forværre de forbindelser, der er etableret med Ukraine på området for den nukleare sikkerhed. Kommissionen har heller ikke forklaret, hvordan udbredelsen af følsomme forretningsoplysninger vedrørende Energoatom kan påvirke diplomatiet.
- 92 I lyset af den retspraksis, der er nævnt i præmis 77-79 ovenfor, skal denne argumentation forkastes. Kommissionen angav nemlig udtrykkeligt i den anfægtede afgørelse, at Ukraine frivilligt havde accepteret at gennemgå »stress tests«, at disse tests havde gjort det muligt for Kommissionen og Ukraine, at opnå en bedre forståelse af de foreliggende risici, og at det tydeligvis var i EU's interesse at opretholde denne gode forbindelse og fremme de strengere EU-regler på området for nuklear sikkerhed i nabolandene. Kommissionen har ligeledes forklaret, at såfremt tredjeparter fik indsigt i aftalen som helhed, ville der være en risiko for, at den gode forbindelse, som var blevet etableret, ville forværres, med alt hvad dette måtte indebære for den nukleare sikkerhed.
- 93 Hvad angår den påtænkte undtagelse angav Kommissionen ligeledes, at udbredelsen af følsomme forretningsmæssige oplysninger vedrørende Energoatom ville have en negativ indvirkning på diplomatiet. Eftersom denne virksomhed er en statsejet virksomhed, krævede denne begrundelse ikke yderligere forklaringer.
- 94 Sagsøgeren har for det femte gjort gældende, at den risiko, som Kommissionen påberåbte sig med henblik på at afslå sagsøgerens begæring, ikke er rimelig forudsigelig, men rent hypotetisk. Henset til den retspraksis, som er nævnt i præmis 35 ovenfor, gjorde arten af denne risiko ifølge sagsøgeren det ikke muligt at vedtage den anfægtede afgørelse.
- 95 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en udbredelse af en aftale, som er indgået mellem en EU-institution og en statsejet virksomhed i et tredjeland, og som bygger på det gode forhold, der er etableret med myndighederne i dette land, kan forværre dette forhold og dermed være til hinder for, at de mål, der forfølges med den pågældende aftale, opnås, og mere generelt til hinder for gennemførelse af den politik, som aftalen er en del af, når lignende aftaler indgås med tredjelande. I den foreliggende sag er denne politik afgørende for EU, eftersom den vedrører den nukleare sikkerhed i dens nabolande. Under disse omstændigheder er den påberåbte risiko rimelig forudsigelig og ikke hypotetisk. I denne henseende er den anfægtede afgørelse derfor ikke behæftet med et åbenbart fejlskøn.

- 96 Det samme gør sig gældende hvad angår den negative indvirkning på diplomatiet, som udbredelsen af forretningsoplysningerne vedrørende Energoatom ville kunne have.
- 97 Det fremgår desuden af læsningen af aftalen, som er blevet fremlagt for Retten som led i den bevisoptagelse, der er beskrevet i præmis 25 ovenfor, at Kommissionen ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da den vurderede, at de ikke-udbredte dele af aftalen indeholdt følsomme forretningsoplysninger om Energoatom, såsom klausuler, hvis formål er at identificere eventuelle kommercielle risici og finansielle vilkår, og at en udbredelse af disse oplysninger konkret og faktisk ville skade beskyttelsen af EU's internationale forbindelser.
- 98 Med hensyn til det ovenstående skal det tilføjes, at det følger af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, at der ikke skal foretages en afvejning mellem beskyttelsen af offentlighedens interesser som beskrevet ovenfor og en mere tungtvejende offentlig interesse.
- 99 På baggrund af den i præmis 80 ovenfor nævnte retspraksis skal det endelig fastslås, at Kommissionens begrundelse er tilstrækkelig til, at sagsøgeren kan få kendskab til grundlaget for den anfægtede afgørelse, og til, at Retten kan udøve sin prøvelsesret.
- 100 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

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

- 101 Sagsøgeren er – i modsætning til det, som Kommissionen besluttede – af den opfattelse, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af forretningsmæssige interesser i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 ikke i den foreliggende sag kan begrunde afslaget på at udbrede hele aftalen (punkt 1 i begæringen om aktindsigt) og henstillingen fra EIB (punkt 4 i begæringen om aktindsigt), eftersom Energoatom ikke har nogen forretningsmæssige interesser, Kommissionen ikke har forklaret, hvordan denne aktindsigt konkret og faktisk ville være til skade for beskyttelsen af denne interesse, og der er tale om en hypotetisk risiko.
- 102 Kommissionen har anfægtet dette anbringende.
- 103 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 kan institutionerne afslå 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«, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 104 Som det er anført i præmis 34 ovenfor, skal de undtagelser fra retten til aktindsigt, der fremgår af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, fortolkes og anvendes strengt, således at offentligheden gives størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af.
- 105 For at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument er det ifølge retspraksis i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Det tilkommer endvidere i princippet den institution, der modtager en begæring, at give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk vil kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved den eller de undtagelser, som institutionen påberåber sig. Desuden skal risikoen for en sådan skade være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (dom af 28.3.2017, Deutsche Telekom mod Kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, præmis 27).

- 106 Det følger af denne retspraksis, at Kommissionens begrundelse for afslaget på at udlevere de ønskede oplysninger skal efterprøves i lyset af disse tre krav.
- 107 Hvad angår det første krav, dvs. kravet om, at dokumentet skal henhøre under en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger, har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse hviler på en fejlagtig bedømmelse, eftersom der i den foreliggende sag ikke kan være tale om en af Energoatoms forretningsmæssige interesser, idet Energoatom er en statslig virksomhed.
- 108 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der intet er til hinder for, at en statslig virksomhed som Energoatom kan anses for at have forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001. Den omstændighed alene, at kapitalen i en virksomheds aktiekapital kontrolleres af staten, indebærer nemlig ikke i sig selv, at den ikke har nogen forretningsmæssige interesser, der kan beskyttes på samme måde som en privat virksomheds forretningsmæssige interesser. Som anført af Kommissionen driver Energoatom i den foreliggende sag erhvervsmæssig virksomhed, og inden for rammerne af denne virksomhed konkurrerer den på elektricitetsmarkedet, hvilket bevirker, at den skal beskytte sine interesser på det pågældende marked. Det kan derfor ikke benægtes, at de dokumenter, som der er begæret aktindsigt i, kan vedrøre forretningsmæssige interesser, og at de dermed er omfattet af en af de i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger.
- 109 Hvad angår det andet krav, der følger af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 105, har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for ikke at have forklaret, hvordan parternes interesser konkret og faktisk ville blive undergravet, hvis alle de dokumenter, som begæringen vedrørte, blev udleveret.
- 110 Hvad angår låneaftalen har Kommissionen i den anfægtede afgørelse forklaret, at såfremt denne aftale blev udbredt i sin helhed, ville dette være til skade for dels Energoatoms forretningsmæssige interesser, dels Kommissionens forretningsmæssige interesser vedrørende låneaftalen inden for rammerne af Euratom. Hvad angår Energoatom har Kommissionen fremhævet, at aftalen angav begge parters rettigheder og forpligtelser og vedrørte en bred vifte af potentielle og identificerede handelsmæssige risici. Aftalen indeholder desuden følsomme forretningsoplysninger såsom oplysninger om Energoatoms fastsættelse af prisen på elektricitet og grænserne for finansielle forpligtelser. I sin forklaring anførte Kommissionen ligeledes, at aftalen fortsat er gældende.
- 111 Hvad angår Kommissionens egne interesser har den angivet, at aftalen blev indgået ud fra en skabelon, som blev benyttet til andre aftaler inden for rammerne af Euratom. Under disse omstændigheder ville udbredelsen af aftalen i sin helhed ikke alene være til hinder for gennemførelsen af den låneaftale, som er indgået med Energoatom, men ligeledes andre lignende gældende aftaler. En udbredelse ville ligeledes bringe Kommissionen i en uheldig position ved forhandlingen af lignende fremtidige aftaler.
- 112 Hvad angår henstillingen fra EIB fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at de ikke-udbredte dele indeholdte følsomme forretningsoplysninger, som var indleveret af Energoatom, og råd om, hvorledes risiciene ved lånet kunne reduceres. Disse dele gengav desuden vilkår i låneaftalen, hvorom Kommissionen allerede havde påvist, at en udbredelse ville skade dens egne såvel som Energoatoms forretningsmæssige interesser.
- 113 I lyset af disse forklaringer og den omstændighed, at Kommissionen har foretaget en afvejning mellem de dele af dokumenterne, som vedrørte de forretningsmæssige interesser, og de dele, der ikke vedrørte sådanne interesser, og som er blevet udbredt, skal det fastslås, at Kommissionen har foretaget en undersøgelse, som opfylder kravene i den retspraksis, som er nævnt i denne doms præmis 105, og at den i denne henseende har givet tilstrækkelig forklaringer.
- 114 Det skal desuden bemærkes, at hvad angår disse forklaringer har Kommissionen, i modsætning til det, som sagsøgeren har anført, i den anfægtede afgørelse angivet begrundelsen for, hvorfor der ikke inden for en overskuelig fremtid var udsigt til en udbredelse. Kommissionen angav således, at den aftale, som

var indgået med Energoatom, fortsat var gældende, og at den var blevet indgået ud fra en skabelon, som benyttes til andre aftaler. Ifølge Kommissionen ville udbredelsen af alle de ønskede dokumenter være til hinder for gennemførelsen af ikke alene den låneaftale, som er indgået med Energoatom, men også gennemførelsen af andre lignende gældende aftaler.

- 115 Hvad angår det tredje krav, som fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 105 ovenfor, har sagsøgeren gjort gældende, at den risiko for de forretningsmæssige interesser, som Kommissionen har påberåbt sig, er rent hypotetisk.
- 116 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at risikoen for, at Energoatoms forretningsmæssige interesser skades som følge af en afsløring af følsomme oplysninger vedrørende virksomheden, og risikoen for, at andre allerede indgåede eller fremtidige aftaler ikke vil kunne gennemføres, er rimelig forudsigelig og ikke hypotetisk, eftersom de omhandlede dokumenter består af en låneaftale, der er indgået ud fra en skabelon, som anvendes til andre aftaler, og en henstilling fra en bank vedrørende dette lån, på den ene side, og eftersom den pågældende virksomhed er aktiv på elektricitetsmarkedet, på den anden side.
- 117 I stævningen har sagsøgeren endvidere kritiseret Kommissionen for at have begrundet anvendelsen af undtagelsen vedrørende forretningsmæssige interesser med, at aftalen havde en værdi af mere 300 mio. EUR. Ifølge sagsøgeren er værdien af aftalen imidlertid ikke relevant for anvendelsen af denne undtagelse.
- 118 Denne argumentation skal ligeledes forkastes, eftersom den hviler på en fejlagtig læsning af den anfægtede afgørelse. Det fremgår nemlig af den anfægtede afgørelse, at selv om aftalens værdi er angivet i beskrivelsen af det projekt, som dokumenterne vedrører, udgør denne oplysning ikke begrundelsen for at anvende denne undtagelse i den foreliggende sag. Det kan desuden ikke nægtes, at en skade på en aftaleparts forretningsmæssige interesser forværres, jo højere aftalens værdi er.
- 119 Det fremgår desuden af læsningen af de ønskede dokumenter, som blev fremlagt for Retten som led i den bevisoptagelse, der er beskrevet i præmis 25 ovenfor, at de ikke-udbredte dele af låneaftalen og henstillingen fra EIB som påpeget i den anfægtede afgørelse angiver rettighederne og forpligtelserne for parterne i aftalen og indeholder følsomme forretningsoplysninger, såsom Energoatoms elpriser, grænsen for de finansielle forpligtelser og analyser af risiciene ved lånet, og at en udbredelse heraf konkret og faktisk ville skade såvel Energoatoms som Kommissionens forretningsmæssige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.
- 120 Det tredje anbringende må derfor forkastes.

Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, i forordning nr. 1049/2001, henset til, at Kommissionen ikke undersøgte, om en udbredelse er begrundet i en mere tungtvejende offentlig interesse

- 121 I stævningen har sagsøgeren foreholdt Kommissionen, at den ikke har undersøgt, om der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som indebar, at dokumenterne skulle udbredes, uafhængigt af beskyttelsen af de interesser, som er behandlet i det foregående.
- 122 Kommissionen har anfægtet dette anbringende.
- 123 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for bl.a. beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

- 124 Det fremgår derimod af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, at det ikke skal efterprøves, som der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, når undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser påberåbes.
- 125 Som det er fastslået i præmis 98 ovenfor, kan Kommissionen således ikke kritiseres for ikke at have foretaget en afvejning mellem offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser og en mere tungtvejende offentlig interesse.
- 126 For at kunne anvende artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 var Kommissionen derimod forpligtet til at foretage en afvejning mellem de forretningsmæssige interesser, som ifølge den ville lide skade i tilfælde af en udbredelse af de omhandlede dokumenter, på den ene side, og den af sagsøgeren påberåbte mere tungtvejende offentlig interesse, som ville blive fremmet som følge af udbredelsen af de omhandlede dokumenter, på den anden side. Ifølge fast retspraksis afhænger den afgørelse, der træffes som følge af en begæring om aktindsigt i dokumenterne, nemlig af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 42, og af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 53).
- 127 Det skal bemærkes, at det imidlertid tilkommer den begærende part konkret at angive de omstændigheder, der udgør en mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af de omhandlede dokumenter (jf. i denne retning dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 94).
- 128 I sin oprindelige begæring har sagsøgeren ikke påberåbt sig en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af henstillingen til trods for den beskyttelse, der ydes forretningsmæssige interesser.
- 129 I sin genfremsatte begæring gjorde sagsøgeren gældende, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, eftersom de ønskede oplysninger vedrører udslip til miljøet og kerneenergi, som er en risikofyldt teknologi. De økonomiske og finansielle aspekter er ligeledes af interesse for almenvellet, eftersom støtteprogrammet til forbedring af den nukleare sikkerhed er en udgift, som skal bæres af samfundet som sådan.
- 130 I den anfægtede afgørelse svarede Kommissionen, at de interesser, som sagsøgeren påberåbte sig i sine genfremsatte begæring, til trods for, at de kan anses for offentlige, er underordnede i forhold til det formål, som bliver forfulgt med lånet, og som består i en forbedring af den nukleare sikkerhed i atomkraftværkerne i EU's nabolande. Mere væsentligt er, at dette mål i større udstrækning tilgodeses gennem en opretholdelse af det gode forhold med Ukraine, og de fremskridt, som er foretaget inden for rammerne af låneaftalen.
- 131 Ud over spørgsmålet om, hvorvidt offentligheden har en interesse i at kende prisen på lånet, hvilket vil blive undersøgt nærmere i præmis 137 nedenfor, må det konstateres, at betragtningerne vedrørende den mere tungtvejende offentlig interesse, som sagsøgeren påberåbte sig i sin genfremsatte begæring, i den foreliggende sag er summariske og upræcise.
- 132 Det er korrekt, at sagsøgeren i stævningen har præciseret, at de ønskede dokumenter vedrører de opstillede betingelser for bevilling af lånet inden for rammerne af nuklear sikkerhed, og at udbredelsen af disse vilkår vil gøre det muligt for offentligheden at kontrollere, om disse vilkår faktisk er opfyldt. En sådan kontrol er altafgørende, henset til, at der er meget, der tyder på, at reglerne vedrørende den nukleare sikkerhed tilsidesættes i Ukraine. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at det finansierede program vil gøre det muligt at forlænge levetiden for to reaktorer til efter den oprindelige levetid, uden at der er blevet gennemført sikkerhedsforanstaltninger, at driftsledernes finansielle vanskeligheder giver anledning til bekymring med hensyn til deres mulighed for at finansiere sikkerhedsforanstaltninger, at den myndighed, der har ansvaret for sikkerheden, ikke kunne anses for

uafhængig, da afgørelsen vedrørende en af de to omhandlede reaktorer blev truffet, at offentligheden har en begrænset adgang til beslutningsprocessen, at Ukraine ikke tager hensyn til nabolandenes begæring om oplysninger, og at det ikke ser ud til, at Ukraine vedtager de nødvendige foranstaltninger med henblik på at overholde de gældende sikkerhedskrav. Med hensyn til disse risici er det af afgørende betydning, at offentligheden har mulighed for at udøve en øget kontrol med de vedtagne foranstaltninger, hvilket bør medføre, at de ønskede dokumenter udleveres.

- 133 Det skal imidlertid konstateres, at eftersom disse bemærkninger kun er blevet fremsat i stævningen, kan de ikke tages i betragtning med henblik på at afgøre, om den anfægtede afgørelse er lovlig. Ifølge fast retspraksis skal lovligheden af en afgørelse truffet af en institution nemlig vurderes på grundlag af de oplysninger, der forelå for den på det tidspunkt, hvor det traf afgørelsen. Ingen kan således gøre omstændigheder gældende ved en sag for Unionens retsinstanser, som ikke er blevet fremført under den administrative procedure (jf. i denne retning dom af 1.7.2010, AstraZeneca mod Kommissionen, T-321/05, EU:T:2010:266, præmis 687 og den deri nævnte retspraksis).
- 134 De i præmis 127 ovenfor nævnte krav er dermed ikke opfyldt.
- 135 Det skal for alle tilfældes skyld bemærkes, at de dele af aftalen og af henstillingen fra EIB, der vedrører aftalens miljømæssige og sociale aspekter, allerede er blevet udleveret, og at en udbredelse af de tilbageholdte dele vedrørende aftalens økonomiske og finansielle aspekter ikke gør det muligt for offentligheden at kontrollere, om de sikkerhedskrav, som er blevet stillet over for Energoatom, rent faktisk er blevet overholdt.
- 136 Det skal endvidere fremhæves, at Kommissionen uden at foretage et fejlskøn kunne konkludere, at den nukleare sikkerhed i højere grad ville være sikret ved at bevare et godt forhold til Ukraine på dette område end ved at give offentligheden aktindsigt i de omhandlede dokumenter.
- 137 Hvad angår offentlighedens interesse i at kende prisen på lånet kunne Kommissionen ligeledes uden at foretage en sådan fejl fastslå, at denne interesse er underordnet i forhold til interessen i at sikre den nukleare sikkerhed i EU's nabolande.
- 138 Det må således fastslås, at det fjerde anbringende er ugrundet.

Det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder

- 139 Sagsøgeren har i replikken fremsat et anbringende om tilsidesættelse af artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder, henset til, at Kommissionen dels i sit svar af 21. december 2015, som er nævnt i denne doms præmis 6, og i den anfægtede afgørelse, dels i svarskriftet ikke i tilstrækkelig grad tog hensyn til de argumenter, som sagsøgeren fremsatte under den administrative procedure.
- 140 Som påpeget af Kommissionen er dette anbringende vedrørende forskriftsmæssigheden af den administrative procedure, for så vidt som det vedrører svaret af den 21. december 2015 og den anfægtede afgørelse, ikke blevet fremført i stævningen. Etersom dette anbringende ikke udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat i stævningen, og ikke er støttet på faktiske eller retlige forhold, som er kommet frem under retsforhandlingerne, er der tale om et nyt anbringende, der skal afvises i medfør af procesreglementets artikel 84 (jf. i denne retning dom af 20.11.2017, Voigt mod Parlamentet, T-618/15, EU:T:2017:821, præmis 87).

141 Hvad angår svarskriftet fremgår det hverken af statutten for Domstolen eller af procesreglementet, at sagsøgte er forpligtet til at besvare alle de argumenter, som er fremsat af sagsøgeren i dennes stævning. Indholdet af et svarskrift kan desuden heller ikke have nogen betydning for afgørelse af, om den anfægtede afgørelse er lovlig. Denne vurdering skal nemlig foretages på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

142 Endelig fremgår det af artikel 52, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder, at de rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri. Artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder kan dermed ikke have en bredere rækkevidde end artikel 15 TEUF og forordning nr. 1049/2001, som gennemfører den. Eftersom spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse er lovlig i henhold til denne forordning, allerede er blevet undersøgt inden for rammerne af det foregående anbringende, er det ikke nødvendigt på ny at undersøge den i forhold til artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder.

143 Det femte anbringende må følgelig forkastes.

144 Det følger af det ovenfor anførte, at Kommissionen må frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

145 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

146 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale de af Kommissionen afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

147 Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) CEE Bankwatch Network bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen.

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. februar 2018.

Underskrifter