



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 14 november 2013\*

”Överklagande — Tillgång till institutionernas handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Artikel 4.2 tredje strecksatsen — Undantag beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner — Miljöinformation — Förordning (EG) nr 1367/2006 — Artikel 6.1 — Handlingar hänförliga till den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande — Nekande av tillgång — Skyldighet att göra en konkret och individuell prövning av innehållet i de handlingar som avses i ansökan om tillgång — Övervägande allmänintresse”

I de förenade målen C-514/11 P och C-605/11 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilka ingavs den 25 november 2011,

**Liga para a Protecção da Natureza (LPN)**, Lissabon (Portugal), företrädd av P. Vinagre e Silva och L. Rossi, advogadas,

**Republiken Finland**, företrädd av J. Heliskoski, M. Pere och J. Leppo, samtliga i egenskap av ombud,  
klagande,

med stöd av

**Republiken Estland**, företrädd av M. Linntam, i egenskap av ombud,

intervenient i andra instans,

i vilka de andra parterna är:

**Europeiska kommissionen**, företrädd av P. Costa de Oliveira och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

med stöd av

**Förbundsrepubliken Tyskland**, företrädd av T. Henze och A. Wiedmann, båda i egenskap av ombud,

intervenient i andra instans,

**Konungariket Danmark**, företrädd av V. Pasternak Jørgensen och C. Thorning, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: portugisiska.

**Konungariket Sverige**, företrätt av A. Falk och C. Meyer-Seitz, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz (referent) samt domarna A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby och C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 maj 2013,

och efter att den 5 september 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Liga para a Protecção da Natureza (nedan kallad LPN) (C-514/11 P) och Republiken Finland (C-605/11 P) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 9 september 2011 i mål T-29/08, LPN mot kommissionen (REU 2011, s. II-6021) (nedan kallad den överklagade domen), i den del som tribunalen ogillade LPN:s talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 november 2007, genom vilket kommissionen bekräftade avslaget på begäran om att ge tillgång till vissa handlingar i ett pågående fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal (nedan kallat det omtvistade beslutet).

### Tillämpliga bestämmelser

- 2 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255 EG.

- 3 I förordningens artikel 4, som har rubriken ”Undantag”, stadgas följande:

”1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

- a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— allmän säkerhet,

— försvar och militära frågor,

— internationella förbindelser,

— gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

2. Institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

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

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

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

7. De undantag som anges i punkterna 1-3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. ...”

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

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

5 Artikel 3 första stycket i förordning nr 1367/2006, vilken återfinns i avdelning II i förordningen, med rubriken ”Tillgång till miljöinformation”, föreskriver följande:

”Förordning ... nr 1049/2001 skall tillämpas när en sökande begär tillgång till miljöinformation som förvaras hos gemenskapens institutioner och organ, utan att sökanden diskrimineras på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när sökanden är en juridisk person, utan att diskrimineras på grund av var sökanden har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.”

- 6 Artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, med rubriken ”Tillämpning av undantag avseende begäran om tillgång till miljöinformation”, föreskriver följande:

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

### **Bakgrund till tvisten och de omtvistade rättsakterna**

- 7 LPN är en icke-statlig organisation som strävar efter att skydda miljön. I april 2003 gav LPN in ett klagomål till Europeiska kommissionen, i vilket LPN hävdade att dammbygget vid floden Sabor i Portugal åsidosatte rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114). Till följd av detta klagomål inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal och kontaktade portugisiska myndigheter för att kontrollera i vilken mån dammbygget riskerade att strida mot rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) och mot direktiv 92/43.

- 8 I mars 2007 begärde LPN att kommissionen skulle ge organisationen tillgång till information om handläggningen av klagomålet och till handlingar som utarbetats av ”kommissionens arbetsgrupp” liksom till skriftväxlingen mellan kommissionen och de portugisiska myndigheterna. Genom skrivelse av den 22 maj 2007 avlog kommissionen, med stöd av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, LPN:s begäran.

- 9 Efter att LPN genom en skrivelse av den 14 juni 2007 upprepat sin begäran, bekräftade kommissionen genom det omtvistade beslutet sitt nekande av tillgång till de begärda handlingarna. Som skäl för beslutet angav kommissionen att de begärda handlingarna samtliga omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som avser skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Innehållet i detta beslut sammanfattades på följande sätt i den överklagade domen:

”20 Kommissionen anförde särskilt att det i ett fördragsbrottsförfarande måste råda en anda av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten för att kunna inleda en process av förhandlingar och kompromisser med målsättningen att lösa tvisten i godo så att talan inte behöver väckas vid domstolen. Kommissionen påpekade också dels att förhandlingsprocessen mellan institutionen och de portugisiska myndigheterna fortfarande pågick, dels att flera åsiktsutbyten och möten ägt rum eller skulle äga rum i syfte att bedöma inverkan av dammbygget. Av detta drog kommissionen den slutsatsen att det skulle vara till skada för dess möjlighet att hantera den påstådda överträdelsen att lämna ut de begärda handlingarna, med tanke på att det kunde äventyra chanserna att göra upp i godo med de portugisiska myndigheterna innan talan om saken väcktes vid domstolen. Kommissionen bedömde vidare att det inte var möjligt att ge tillgång till ’delar av’ handlingarna i den mening som avses i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, eftersom det åberopade undantaget gällde för samtliga handlingar.

- 21 Vad vidare gäller ett eventuellt ”övervägande allmänintresse” i den mening som avses i artikel 4.2 sista meningen i förordning nr 1049/2001, ansåg kommissionen att ett sådant inte förelåg. Enligt kommissionen var artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, där det stadgas att ett övervägande allmänintresse av utlämnande ska anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp, inte tillämplig på utredningar av eventuella överträdelser av gemenskapsrätten, såsom i

förevarande fall. Kommissionen har preciserat att risken för en allvarlig överträdelse av [direktiv 92/43] inte heller utgjorde ett sådant intresse, eftersom endast domstolen är behörig att fastställa att den berörda medlemsstaten åsidosatt sina skyldigheter enligt EG-fördraget. Institutionen ansåg att ett utlämnande av de begärda handlingarna inte skulle klargöra den saken så länge domstolen inte slutligt avgjort frågan.”

- 10 Den 18 januari 2008, det vill säga den dag då talan väcktes mot det omtvistade beslutet, underrättade kommissionens generaldirektorat ”Miljö” LPN om sin avsikt att föreslå att kommissionen skulle skriva av klagomålet i fördragsbrottsförfarandet angående dammbygget.
- 11 I februari 2008 upprepade LPN sin begäran om att få tillgång till handlingarna i fördragsbrottsförfarandet.
- 12 Genom skrivelse av den 3 april 2008 underrättade kommissionen LPN om att den vid sitt sammanträde den 28 februari 2008 hade beslutat att skriva av klagomålet rörande dammbygget. När det gällde begäran om tillgång till handlingar var undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte längre tillämpligt, varför de begärda handlingarna nu kunde lämnas ut, förutsatt att de inte omfattades av något annat undantag i förordningen.
- 13 LPN fick därefter möjlighet att ta del av kommissionens akter och fick tillgång till innehållet i vissa handlingar. Genom en skrivelse av den 24 oktober 2008 (nedan kallat beslutet av den 24 oktober 2008) beviljade kommissionen LPN tillgång till allt innehåll eller en del av innehållet i andra handlingar. Kommissionen vidhöll dock sitt beslut att neka LPN tillgång till vissa handlingar och återopade därvid undantagen i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 om skydd för beslutsförfarandet och artikel 4.2 andra strecksatsen i samma förordning om skydd för rättsliga förfaranden.

#### **Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen**

- 14 Genom ansökan av den 18 januari 2008 begärde LPN att förstainstansrätten skulle ogiltigförklara det omtvistade beslutet. Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har tillåtits att intervensera till stöd för LPN:s yrkanden.
- 15 Kommissionen yrkade att förstainstansrätten skulle fastställa att ändamålet med talan hade förfallit, eftersom en del av de begärda handlingarna hade lämnats ut och beslutet att inte lämna ut övriga handlingar inte längre grundade sig på samma skäl.
- 16 I den överklagade domen konstaterade tribunalen i punkt 57 att i den mån LPN under förfarandet beviljats tillgång till handlingarna i fråga hade ändamålet med talan förfallit, varför det inte längre fanns anledning att döma i saken. När det däremot gällde de handlingar som ännu inte eller endast delvis hade lämnats ut, ogillade tribunalen talan med hänvisning till att den inte kunde vinna bifall på någon av de två grunder som LPN anfört och som avsåg åsidosättande av förordning nr 1367/2006, särskilt artikel 6, respektive artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 17 Vid den gemensamma prövningen av dessa grunder utgick tribunalen, i punkterna 110–112 i den överklagade domen, från principen att kommissionen dels är skyldig att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som begärts ut vid bedömningen av huruvida ett utlämnande faktiskt riskerar att skada ett skyddat intresse, dels ska redovisa denna prövning i skälen i beslutet.
- 18 I punkt 126 och följande punkter i den överklagade domen godtog emellertid tribunalen att det – med beaktande av domen av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet (REG 2008, s. I-4723, punkt 50) och i analogi med förfarandet avseende kontroll av statligt stöd (dom av den 29 juni 2010 i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke



Ilmenau, REU 2010, s. I-5885, punkterna 54–62) – förelåg en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnande av handlingarna i en administrativ akt avseende ett fördragsbrottsförfarande i princip undergräver skyddet för syftet med utredningar. Eftersom fördragsbrottsförfarandet befann sig i den administrativa fasen vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs, ansåg tribunalen att kommissionen kunde utgå från att denna allmänna presumtion gällde för samtliga de berörda handlingarna.

- 19 Tribunalen grundade denna bedömning på den omständigheten att den kontroll som kommissionen ska göra inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande är en myndighetsuppgift och att kommissionen därvid har ett stort utrymme för skönsässig bedömning och deltar i en bilateral dialog med den berörda medlemsstaten. Tribunalen konstaterade att den som framfört ett klagomål till kommissionen inte har möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolarna mot ett eventuellt beslut att avskryva klagomålet och inte heller åtnjuter processuella rättigheter enligt vilka den klagande kan kräva att hållas informerad av och få yttra sig vid kommissionen.
- 20 Enligt tribunalen innebär denna allmänna presumtionsregel dock inte att intresserade parter förlorar rätten att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumtionsregel eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Tribunalen påpekade emellertid att varken LPN eller de medlemsstater som intervenerat hade anfört några omständigheter som kunde påverka bedömningen att samtliga de berörda handlingarna omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen.
- 21 Tribunalen konstaterade även, i punkterna 116, 117 och 122 i den överklagade domen, att förordning nr 1367/2006 inte påverkade kommissionens möjlighet att avstå från att göra en konkret och individuell prövning av de berörda handlingarna.
- 22 I punkterna 132–139 i den överklagade domen fastställde tribunalen att kommissionen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning eller felaktig bedömning av sakomständigheterna när den konstaterade att det i förevarande fall saknades ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnades ut i enlighet med sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.
- 23 I detta hänseende påpekade tribunalen att det därför inte fanns anledning att uttala sig om huruvida de berörda handlingarna innehöll information som faktiskt rörde ”utsläpp” i miljön, eftersom presumtionen i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 inte var tillämplig i förevarande fall. Av samma skäl konstaterade tribunalen att det av denna bestämmelse inte var möjligt att dra slutsatsen att det förelåg ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.
- 24 Enligt tribunalen kunde LPN inte heller stödja sig på artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006. Enligt tribunalen avser sistnämnda bestämmelse nämligen endast skyldigheten att göra en restriktiv tolkning av andra undantag än dem som nämns i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Tribunalen tillade att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 inte hänvisar till ett ”övervägande” allmänintresse i den mening som avses i sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.
- 25 Slutligen slog tribunalen fast att varken LPN eller de intervenerande medlemsstaterna, när de vid förhandlingen tillfrågades av tribunalen, kunde identifiera något eventuellt annat övervägande allmänintresse än det av en påstått förhöjd grad av öppenhet på miljöområdet. De kunde vidare inte förklara huruvida och i vilken mån den begärda informationen rörde miljöutsläpp i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

### **Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden**

- 26 Genom beslut av domstolens ordförande den 27 februari 2012 förenades de två målen vad avser det skriftliga och muntliga förfarandet och domen.
- 27 Genom beslut av domstolens ordförande den 27 april 2012 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av domstolens ordförande den 10 juli 2012 tilläts Republiken Estland att intervensera till stöd för Republiken Finlands yrkanden och yttra sig under det muntliga förfarandet.
- 28 LPN har yrkat att domstolen ska
- delvis upphäva den överklagade domen i den del tribunalen ogillade yrkandena om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och förpliktade LPN att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader,
  - ogiltigförklara det omtvistade beslutet såvitt det avser de handlingar och de delar av handlingar som kommissionen fortsatte att neka LPN tillgång till genom beslutet av den 24 oktober 2008, och
  - förplikta kommissionen att bära sina rättegångskostnader och ersätta LPN:s rättegångskostnader i första och andra instans.
- 29 Republiken Finland har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen i den del som tribunalen ogillade LPN:s talan,
  - ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i andra instans.
- 30 Konungariket Danmark, Republiken Estland och Konungariket Sverige har anslutit sig till klagandenas yrkanden. Konungariket Sverige har även yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta denna stats rättegångskostnader.
- 31 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 32 Förbundsrepubliken Tyskland har anslutit sig till kommissionens yrkanden.

### **Prövning av överklagandena**

- 33 Till stöd för överklagandena har LPN och Republiken Finland anfört tre huvudgrunder. Dessa grunder avser åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, åsidosättande av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 samt åsidosättande av sista delen av meningen i artikel 4.2 förordning nr 1049/2001.
- 34 LPN har dessutom anfört en fjärde grund och därvid gjort gällande att tribunalens beslut att förplikta LPN att ersätta rättegångskostnaderna är behäftat med felaktig rättstillämpning i flera avseenden. LPN har dessutom begärt att domstolen ska korrigera domslutet i den överklagade domen, vilket inte på ett korrekt sätt anger det omtvistade beslutet.

*Den första grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001*

Parternas argument

- 35 Den första grunden som LPN och Republiken Finland har anfört avser felaktig rättstillämpning som tribunalen ska ha gjort när den tolkade artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 på så sätt att kommissionen har rätt att neka utlämnande av samtliga handlingar rörande ett pågående fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG utan att göra en konkret och individuell prövning av handlingarna. Det är inte motiverat att presumera att det inte är möjligt att lämna ut någon handling eller del av handling rörande ett sådant förfarande utan att syftet med förfarandet motverkas, vilket är att förmå den berörda medlemsstaten att följa unionsrätten.
- 36 Det resonemang som ligger till grund för godtagandet av en allmän presumtionsregel när det gäller nekandet av tillgång till handlingar hänförliga till granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, och som fördes i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau (punkterna 56–59), kan inte tillämpas på handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande. Det finns inte någon särskild reglering avseende konfidentiell behandling och tillgång till uppgifter i fördragsbrottsförfaranden. LPN har tillagt att organisationen inte försvarar sina egna intressen, utan allmänna intressen. Dessutom utgör inte handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande en homogen kategori av handlingar.
- 37 Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har anslutit sig till denna argumentation och därvid bland annat påpekat att de skäl som lett till att domstolen, i de tidigare målen (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, och domen av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533), godtagit förekomsten av en allmän presumtionsregel inte är analogt tillämpliga i förevarande fall. Skälet till detta är särskilt att fördragsbrottsförfarandena är av en annan karaktär när det gäller såväl ärendets materiella innehåll, omfattning och känslighet som det legitima intresse av att ta del av materialet som ska beaktas. Konungariket Sverige har i andra hand gjort gällande att kommissionen i vart fall borde ha prövat om nämnda presumtionsregel faktiskt var tillämplig i förevarande fall.
- 38 Kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland anser däremot att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden. De har särskilt gjort gällande att granskningsförfarandet avseende statliga stödåtgärder endast är en variant av fördragsbrottsförfarandet och att det inom ramen för fördragsbrottsförfarandet föreskrivs en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, under vilken de enskilda inte åtnjuter några processuella rättigheter. Dessutom har fördragsbrottsförfarandet som mål att de eventuella överträdelserna av unionsrätten snabbt och faktiskt ska avslutas, särskilt genom att nå en uppgörelse av tvisten i godo under det administrativa förfarandet. Om skriftväxlingen mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten hade utlämnats så hade viljan, särskilt medlemsstatens, att samarbeta i en anda av ömsesidigt förtroende äventyrats.

Domstolens bedömning

- 39 Inom ramen för den första grunden har klagandena gjort gällande att tribunalen felaktigt godtog att kommissionen har rätt att under förfarandets administrativa fas – på grundval av en allmän presumtionsregel enligt vilken utlämnande av de berörda handlingarna skulle undergräva skyddet för syftet med utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 – avslå en ansökan om tillgång till en grupp handlingar, som angetts på ett allmänt sätt, i en administrativ akt hänförlig till ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG, utan att göra en konkret och individuell prövning av varje handling.



- 40 Domstolen påpekar inledningsvis att enligt artikel 255.1 och 255.2 EG ska varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ha rätt till tillgång till unionsinstitutionernas handlingar enligt de principer och villkor som ska bestämmas i enlighet med förfarandet i artikel 251 EG. Förordning nr 1049/2001 avser, såsom anges i skäl 4 och artikel 1, att ge allmänheten största möjliga tillgång till institutionernas handlingar. Det framgår också av förordningen, bland annat av skäl 11 och av artikel 4 som föreskriver ett system med undantag i detta hänseende, att rätten till tillgång till handlingar emellertid är föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 51, domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkterna 69 och 70, samt domarna av den 28 juni 2012 i mål C-404/10 P, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 111, och i mål C-477/10 P, kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 53).
- 41 Enligt det undantag som kommissionen åberopat, det vill säga det som anges i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, ska institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.
- 42 Av detta framgår att det system med undantag som föreskrivs i artikel 4, bland annat i artikel 4.2, grundar sig på en avvägning mellan de intressen som står mot varandra i en viss situation, det vill säga å ena sidan de intressen som gynnas av ett utlämnande av de berörda handlingarna och å andra sidan de intressen som hotas av utlämnandet. Vilket beslut som fattas med anledning av en begäran om tillgång till handlingar beror på vilket intresse som anses väga tyngst i det enskilda fallet.
- 43 I förevarande fall ingår de handlingar som LPN begärt tillgång till i en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 44 Enligt fast rättspraxis kan emellertid en ansökan om tillgång till en handling i princip inte avslås enbart med den motiveringen att handlingen ingår i en sådan verksamhet som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den berörda institutionen måste även förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av ett undantag i denna artikel (se domarna i de ovannämnda målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 49, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 53, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 72, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 116, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 57).
- 45 Domstolen har emellertid slagit fast att det i detta sammanhang står den berörda institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (se domarna i de ovannämnda målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 50, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 54, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 74, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 116, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 57).
- 46 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 57–62 i sitt förslag till avgörande, har domstolen redan slagit fast att allmänna presumtionsregler kan tillämpas i tre specifika fall, nämligen när det gäller handlingar i den administrativa akten i granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 61), handlingar som utväxlats mellan kommissionen och de anmälade parterna eller tredje man i förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 123, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 64) och yttranden som ingetts av en institution i ett domstolsförfarande (se domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 94).

- 47 I samtliga dessa mål avsåg ansökan om tillgång inte bara en handling, utan en grupp av handlingar (se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 50, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 9, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 10, som återger punkterna 1 och 2 i den i det målet överklagade domen av tribunalen, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 7, som återger punkt 2 i den i det målet överklagade domen av tribunalen).
- 48 I en sådan situation skulle godtagandet av en allmän presumtionsregel, enligt vilken utlämnande av handlingar av en viss art i princip skulle undergräva skyddet för ett av de intressen som nämns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, göra det möjligt för den berörda institutionen att behandla en allmän ansökan och ge denna ansökan ett allmänt svar.
- 49 Det är en sådan situation som föreligger i detta fall. I likhet med den ansökan om tillgång till handlingar som var aktuell i det ovannämnda målet mellan kommission och Technische Glaswerke Ilmenau och som avsåg hela den administrativa akten i granskningsförfarandena avseende det statliga stöd som den berörde beviljats, har LPN begärt tillgång till en grupp handlingar, som angetts på ett allmänt sätt, i en akt hänförlig till ett pågående fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal rörande ett dammbygge.
- 50 Domstolen erinrar dessutom om att begäran framfördes när fördragsbrottsförfarandet fortfarande befann sig i den administrativa fasen. När det omtvistade beslutet antogs hade kommissionen varken avskrivit ärendet eller väckt talan vid domstol.
- 51 Domstolen ska således pröva frågan huruvida det ska anses föreligga en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnande, under sådana förhållanden, av handlingar avseende ett fördragsbrottsförfarande i den administrativa fasen undergräver skyddet för syftet med utredningar.
- 52 I detta hänseende ska inledningsvis artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 beaktas.
- 53 Även om artikel 3 i förordning nr 1367/2006 samt förordning nr 1049/2001, bland annat artikel 4 i den sistnämnda, i princip är tillämpliga på varje begäran om tillgång till miljöinformation som förvaras hos gemenskapens institutioner och organ, tillför artikel 6 i förordning nr 1367/2006 mer specifika regler rörande en sådan begäran om tillgång, vilka delvis underlättar och delvis begränsar tillgång till handlingar.
- 54 Artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006, i vilken återfinns en regel som avser att underlätta tillgång till handlingar som innehåller miljöinformation, föreskriver att denna regel inte ska tillämpas på "utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen".
- 55 Av detta framgår att fördragsbrottsförfarandet, i denna unionslagstiftning, anses vara ett förfarande som i sig har sådana särdrag som utgör hinder för att full insyn ska kunna ges på detta område och som följaktligen har en särställning i systemet med tillgång till handlingar.
- 56 Dessutom har fördragsbrottsförfaranden särdrag som är jämförbara med dem i granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, vilket lett till att domstolen, i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, slagit fast att det föreligger en allmän presumtionsregel i detta hänseende.
- 57 Det rör sig nämligen i båda fallen om ett förfarande som har inletts gentemot en medlemsstat som är ansvarig för antingen beviljandet av det omtvistade stödet (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 57) eller den påstådda överträdelser av unionsrätten.

- 58 Domstolen grundade också sin slutsats på den omständigheten att intresserade parter, med undantag för den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stödet, inte har rätt att i granskningsförfaranden rörande statligt stöd få tillgång till handlingarna i kommissionens akt samt att systemet för granskning av statliga stödåtgärder skulle äventyras om intresserade parter hade rätt att med stöd av förordning nr 1049/2001 få tillgång till dessa handlingar (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 58 och 61).
- 59 När det gäller fördragsbrottsförfaranden föreskriver unionsrätten, däribland artikel 226 FEUF, inte heller någon rätt för en enskild att ta del av akten, även om förfarandet har inletts genom den enskildes klagomål. Kommissionen har endast, i sina interna förfaranderegler angående administrativa åtgärder till förmån för klaganden, åtagit sig att informera klaganden om antagna beslut och om förslag om att avskrika ärendet utan vidare åtgärder (se meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen, av den 20 mars 2002, om klagandens ställning i ärenden om överträdelse av gemenskapsrätten (COM(2002) 141 slutlig, EGT C 244, s. 5, punkterna 7, 9 och 10)).
- 60 Enligt fast rättspraxis har klaganden i ett fördragsbrottsförfarande inte heller någon rätt att kräva att kommissionen tar ställning på ett visst sätt eller att väcka talan mot kommissionens vägran att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 14 februari 1989 i mål 247/87, *Star Fruit* mot kommissionen, REG 1987, s. 291, punkt 11, och av den 17 maj 1990 i mål C-87/89, *Sonito m.fl.* mot kommissionen, REG 1990, s. I-1981, punkt 6, samt beslut av den 14 juli 2011 i mål C-111/11 P, *Ruipérez Aguirre och ATC Petition* mot kommissionen, punkterna 11 och 12). I detta hänseende saknar det betydelse huruvida klaganden agerar för att tillvarata ett personligt intresse eller ett allmänintresse.
- 61 Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, åligger det nämligen kommissionen att bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot denna medlemsstat, att fastställa vilka bestämmelser medlemsstaten har åsidosatt och att bedöma vid vilken tidpunkt den bör väcka talan vid domstolen (se, bland annat, dom av den 8 december 2005 i mål C-33/04, *kommissionen mot Luxemburg*, REG 2005, s. I-10629, punkt 66 och där angiven rättspraxis, och av den 7 oktober 2010 i mål C-154/09, *kommissionen mot Portugal*, punkt 51). Dessutom fastställs föremålet för en talan om fördragsbrott genom kommissionens motiverade yttrande (se dom av den 8 juli 2010 i mål C-171/08, *kommissionen mot Portugal*, REU 2010, s. I-6817, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 62 Vidare framgår av fast rättspraxis att syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels göra invändningar mot klagomål framställda av kommissionen (se, bland annat, dom av den 7 juli 2005 i mål C-147/03, *kommissionen mot Österrike*, REG 2005, s. I-5969, punkt 22, och av den 14 april 2011 i mål C-522/09, *kommissionen mot Rumänien*, REU 2011, s. I-2963, punkt 15).
- 63 Ett utlämnande av handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande under dess administrativa fas skulle dessutom kunna ändra ett sådant förfarandes karaktär och förlopp, eftersom det under sådana förhållanden skulle kunna vara ännu svårare att – för att unionsrätten ska iakttas och för att undvika ett domstolsförfarande – inleda förhandlingar och nå en överenskommelse mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten som gör att det påstådda fördragsbrottet upphör.
- 64 I motsats till vad klagandena har gjort gällande utgör handlingar hänförliga till den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande en enda kategori av handlingar vid tillämpningen av den ovannämnda allmänna presumtionsregeln. För det första föreskrivs, när det gäller undantaget i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 avseende utredningar som rör eventuella överträdelse av gemenskapslagstiftningen, inte någon åtskillnad mellan olika typer av handlingar i akten rörande sådana utredningar eller någon åtskillnad beroende på vem som upprättat handlingen. För det andra har domstolen, när det gäller handlingar hänförliga till granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, fastställt att samtliga handlingar i den administrativa akten rörande ett sådant förfarande

utgör en enda kategori av handlingar, på vilken tillämpas en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnandet av handlingarna i ett sådant ärende i princip undergräver skyddet för syftet med utredningen (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 61).

- 65 Av det ovan anförda följer att det kan presumeras att ett utlämnande av handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande under dess administrativa fas skulle kunna ändra ett sådant förfarandes karaktär och förlopp och följaktligen att ett sådant utlämnande i princip undergräver skyddet för syftet med utredningen i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 66 Denna allmänna presumtionsregel utesluter inte att det kan visas att en viss handling som begärts utlämnad inte omfattas av presumptionen eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 103, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 126, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 68).
- 67 Vidare är kommissionen inte skyldig att grunda sitt beslut på denna allmänna presumtionsregel. Kommissionen kan alltid göra en konkret prövning av de handlingar som omfattas av en begäran om tillgång till handlingar och lämna en konkret motivering. När kommissionen konstaterar att det fördragsbrottsförfarande som avses i en begäran om tillgång till handlingar har sådana särdrag som möjliggör ett fullständigt eller partiellt utlämnande av handlingarna i akten är den dessutom skyldig att genomföra ett sådant utlämnande.
- 68 Skyldigheten att kontrollera huruvida den allmänna presumtionsregeln i fråga verkligen är tillämplig kan däremot inte tolkas på så sätt att kommissionen måste göra en individuell prövning av samtliga handlingar som det begärts tillgång till. En sådan skyldighet skulle frånta den allmänna presumtionsregeln dess ändamålsenliga verkan, det vill säga möjligheten för kommissionen att ge en allmän begäran om tillgång till handlingar ett allmänt svar.
- 69 Tribunalen har dessutom, i punkt 121 i den överklagade domen, konstaterat att det är otänkbart att kommissionen hade kunnat ge tillgång till någon av dessa handlingar eller en del av innehållet utan att äventyra de pågående förhandlingarna med de portugisiska myndigheterna. Detta konstaterande har inte ifrågasatts av klagandena, som för övrigt inte har åberopat någon missuppfattning av de faktiska omständigheterna från tribunalens sida.
- 70 Mot bakgrund av övervägandena ovan gjorde inte tribunalen någon felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen kunde grunda sig på en allmän presumtionsregel – enligt vilken ett beslut att under den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande bevilja allmänheten tillgång, helt eller delvis, till handlingar hänförliga till detta förfarande äventyrar uppnåendet av syftet med förfarandet – för att neka tillgång till dessa handlingar enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 71 Under dessa förhållanden kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

*Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006*

Parternas argument

- 72 LPN och Republiken Finland, med stöd av Konungariket Sverige, har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den, bland annat i punkt 136 i den överklagade domen, konstaterade att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 inte var tillämplig på det



undantag som avser skyddet för utredningar. Denna bestämmelse avser nämligen samtliga undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 som inte omfattas av den legalpresumtion som anges i artikel 6.1 första meningen. Detta följer av ändamålet med förordning nr 1367/2006, av skäl 15 i förordningen och av artikel 4.4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998 och godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1), som också föreskriver en skyldighet att göra en restriktiv tolkning av grunderna för avslag på ansökningar om tillgång till miljöinformation.

- 73 Enligt LPN utgör artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 hinder för en allmän presumtion för att skada åsamkas om handlingar utlämnas. Skälet till detta är att nämnda bestämmelse föreskriver en restriktiv tolkning och att denna gör det nödvändigt att konkret kontrollera om informationen i de handlingar som begärts ut har ett samband med miljöutsläpp.
- 74 LPN har slutligen anfört att påståendet i punkt 138 i den överklagade domen att LPN inte hade kunnat förklara huruvida och i vilken mån den begärda informationen rörde miljöutsläpp i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 är felaktigt. Det var nämligen omöjligt för LPN att lämna en sådan förklaring, eftersom LPN inte kände till innehållet i de handlingar som ännu inte lämnats ut.
- 75 Kommissionen har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att undanta utredningar av möjliga fördragsbrott från den legalpresumtion som föreskrivs i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006, uppenbarligen avsett att beakta deras särdrag. Frågan huruvida det eventuellt föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att handlingarna lämnas ut ska således undersökas mot bakgrund av förordning nr 1049/2001. Av förordning nr 1367/2006 kan inte slutsatsen dras att fördragsbrottsförfaranden på miljöområdet ska behandlas annorlunda än fördragsbrottsförfaranden på andra områden vad gäller presumptionsregeln att utlämnande av handlingarna undergräver skyddet för syftet med utredningen.
- 76 Förbundsrepubliken Tyskland anser att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 inte påverkar bedömningen, som regleras av förordning nr 1049/2001, av beslutet att vägra tillgång till handlingar som rör miljöfrågor och som är hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande under den administrativa fasen av förfarandet. I denna bestämmelse återges nämligen enbart det krav som har uppställts av domstolen att grunderna för avslag ska tolkas restriktivt och föreskrivs endast att miljöintressen ska beaktas vid avvägningen mellan de motstående intressena.

#### Domstolens bedömning

- 77 Inom ramen för den andra grunden har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den gjorde bedömningen att artikel 6.1 i förordning 1367/2006 inte utgjorde hinder för att kommissionen tillämpade en allmän presumptionsregel med innebörden att utlämnande av handlingar hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande under den administrativa fasen av förfarandet undergräver skyddet för syftet med utredningen i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 78 För att avgöra huruvida talan kan vinna bifall på denna grund ska det prövas huruvida och i vilken mån artikel 6.1 i förordning 1367/2006 påverkar den prövning som kommissionen ska göra enligt artikel 4 i förordning nr 1049/2001 när det gäller förfaranden som har samband med miljön.
- 79 I förhållande till förordning nr 1049/2001 tillfogar artikel 6.1 i förordning 1367/2006 mer specifika regler rörande ansökningar om tillgång till miljöinformation.



- 80 Första meningen i artikel 6.1 hänvisar till bestämmelserna i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 och föreskriver att ett övervägande allmänintresse av utlämnande ska anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp. Denna legalpresumtion hänför sig till den sista delen av meningen i artikel 4.2 och utesluter att tillgång till en handling nekas om ett allmänintresse som väger tyngre än de skyddade intressena motiverar ett utlämnande av handlingen i fråga. Presumtionen ska emellertid inte tillämpas på "utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen".
- 81 Artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 föreskriver att "[b]eträffande de andra undantag som avses i artikel 4 i förordning ... nr 1049/2001 skall grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön".
- 82 Det framgår emellertid av ordalydelsen och systematiken i artikel 6.1 att de "andra undantag" som avses i andra meningen i artikel 6.1 inte omfattar skyddet för fördragsbrottsförfaranden.
- 83 I artikel 6.1 första meningen anges nämligen en regel rörande de undantag som återfinns i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. I artikel 6.1 andra meningen nämns inte bara "andra undantag" utan de "andra undantag som avses i artikel 4 i förordning ... nr 1049/2001". De undantag som avses i denna bestämmelse är alltså de undantag som återfinns i artikel 4.1, 4.2 andra strecksatsen, 4.3 och 4.5. Eftersom fördragsbrottsförfaranden utgör utredningar enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilka avses i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006, omfattas inte fördragsbrottsförfaranden av begreppet "andra undantag" i artikel 6.1 andra meningen.
- 84 Av denna formulering av de båda meningarna i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 och dess systematik framgår det klart att unionslagstiftaren avsåg att undanta fördragsbrottsförfaranden från tillämpningsområdet för denna bestämmelse i dess helhet.
- 85 Tribunalen gjorde följaktligen inte någon felaktig rättstillämpning när den gjorde bedömningen att artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 saknar betydelse för den prövning som kommissionen ska göra enligt förordning nr 1049/2001 när en begäran om tillgång till handlingar avser handlingar som är hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande som fortfarande befinner sig i den administrativa fasen.
- 86 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den andra grunden.

*Tredje grunden: Åsidosättande av sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001*

#### Parternas argument

- 87 Republiken Finland, vars argumentation har fått stöd av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, har gjort gällande att tribunalen – oavsett om artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 är tillämplig eller inte – gjorde en felaktig tolkning av sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, i den mån som den inte prövade frågan huruvida kommissionen hade kontrollerat om ett övervägande allmänintresse motiverade ett utlämnande av handlingarna i fråga. Enligt domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet (punkterna 44, 45 och 49), borde tribunalen ha krävt att kommissionen vägrade intresset avseende skyddet för utredningar mot allmänintresset av att kunna ta del av handlingarna i fråga, med beaktande av det intresse som finns av en större öppenhet. När en begäran om tillgång till handlingar avser en handling som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1367/2006, kan erhållandet av miljöinformation och den betydelse som tillgången till sådan information har för skyddet av miljön och människors hälsa utgöra ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.

- 88 Konungariket Sverige har lagt till att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkterna 138 och 139 i den överklagade domen när den fastslog att det ankommer på den som begär tillgång till handlingar att åberopa och bevisa förekomsten av ett övervägande allmänintresse, särskilt med beaktande av att den berörda institutionen är ensam om att ha kännedom om innehållet i de handlingar som begärs ut.
- 89 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen gjorde rätt när den, i punkt 139 i den överklagade domen, avfärdade argumentet att kommissionen underlåtit att göra en korrekt intresseavvägning i enlighet med sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.

#### Domstolens bedömning

- 90 Inom ramen för den tredje grunden har Republiken Finland i huvudsak gjort gällande att tribunalen underlät att pröva frågan huruvida kommissionen hade kontrollerat, enligt sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, om ett övervägande allmänintresse motiverade ett utlämnande av handlingarna i fråga.
- 91 Tribunalen konstaterade, i punkterna 132 och 133 i den överklagade domen, att det enligt vad som anges i det omtvistade beslutet i förevarande fall inte förelåg något övervägande allmänintresse i den mening som avses i denna bestämmelse samt att bedömningen att det inte förelåg något övervägande allmänintresse varken utgjorde en felaktig rättstillämpning eller en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna. LPN och Republiken Finland har inte åberopat ett konkret intresse som i förevarande fall skulle motivera ett utlämnande av handlingarna i fråga, utan endast den betydelse som tillgången till miljöinformation i allmänhet har för skyddet av miljön och människors hälsa.
- 92 Ett övervägande allmänintresse som kan motivera utlämnandet av en handling måste visserligen inte nödvändigtvis skilja sig från de principer som ligger till grund för förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkterna 74 och 75).
- 93 Så allmänna överväganden som åberopats i förevarande fall kan emellertid inte anses styrka att principen om öppenhet i förevarande fall var av sådan särskild betydelse att den borde ha ansetts väga tyngre än skälen för att vägra lämna ut handlingarna i fråga (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 158).
- 94 Det är förenligt med domstolens praxis att kräva att sökanden på ett konkret sätt ska åberopa de omständigheter som innebär att det finns ett övervägande allmänintresse för att handlingarna i fråga ska lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 103, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 126, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 68).
- 95 Den omständigheten att LPN begärde tillgång till handlingarna för att kunna komplettera de uppgifter som kommissionen hade angående det dammbygge som var föremål för fördragsbrottsförfarandet och följaktligen för att aktivt delta i förfarandet visar inte att det förelåg ett ”övervägande allmänintresse” i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 70, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkterna 145 och 146, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkterna 85 och 86). Detta gäller trots att LPN, i egenskap av icke-statlig organisation, har handlat i enlighet med sitt stadgeenliga syfte, vilket är att skydda miljön.

- 96 Även om förordning nr 1367/2006, enligt dess skäl 2, utgör en del av ett miljöhandlingsprogram för gemenskapen i vilket betonas att det är viktigt att allmänheten får adekvat miljöinformation och på ett meningsfullt sätt kan delta i beslutsprocesser i miljöfrågor, kan detta deltagande inte åberopas för att motivera att tillgång ges till handlingar som är hänförliga till ett fördragsbrottsförfarande. Enligt artikel 9 i förordningen föreskriver den nämligen ett deltagande för allmänheten endast när gemenskapens institutioner och organ utarbetar, ändrar eller ser över planer eller program som avser miljön. Däremot åsyftas inte fördragsbrottsförfaranden i denna artikel.
- 97 Av det ovan anförda framgår att tribunalen inte underlät att pröva frågan huruvida kommissionen hade kontrollerat, enligt sista delen av meningen i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, om ett övervägande allmänintresse motiverade ett utlämnande av handlingarna i fråga.
- 98 Talan kan följaktligen inte heller vinna bifall på den tredje grunden.

*Fjärde grunden: Förpliktande för LPN att ersätta rättegångskostnaderna*

- 99 LPN har gjort gällande att tribunalens beslut, med motivering i punkterna 141–143 i den överklagade domen, att förplikta LPN att ersätta rättegångskostnaderna innebär felaktig rättstillämpning i flera avseenden.
- 100 I detta hänseende är det tillräckligt att erinra om att det av fast rättspraxis framgår att när alla andra grunder till stöd för överklagandet har underkänts, ska ett yrkande enligt vilket det görs gällande att tribunalens beslut om rättegångskostnaderna är felaktigt avvisas med tillämpning av artikel 58 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, enligt vilken ett överklagande inte får avse endast rättegångskostnadernas fördelning och storlek (se, bland annat, dom av den 30 september 2003 i mål C-57/00 P och C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. I-9975, punkt 124, av den 26 maj 2005 i mål C-301/02 P, Tralli mot ECB, REG 2005, s. I-4071, punkt 88, och av den 5 juli 2011 i mål C-263/09 P, Edwin mot harmoniseringsbyrån, REU 2011, s. I-5853, punkt 78).
- 101 Eftersom överklagandet inte kan vinna bifall på någon av LPN:s övriga grunder ska den sista grunden, avseende fördelningen av rättegångskostnaderna, således avvisas.

*LPN:s kompletterande yrkande om korrigerande av punkt 1 i domslutet i den överklagade domen*

- 102 I sitt överklagande har LPN yrkat att domstolen ska korrigera punkt 1 i domslutet i den överklagade domen. Enligt LPN angav inte tribunalen på ett korrekt sätt det omtvistade beslutet, vilket inte var beslutet av den 24 oktober 2008, utan beslutet av den 22 november 2007. LPN har föreslagit att det i nämnda punkt 1 uttryckligen ska anges att talan väcktes ”mot kommissionens beslut av den 22 november 2007” och att kommissionen genom beslutet av den 24 oktober 2008 ”fortsatte att neka” tillgång till handlingarna i fråga.
- 103 Kommissionen anser att detta yrkande ska avvisas.
- 104 Enligt artikel 113.1 i domstolens rättegångsregler, i den lydelse som var tillämplig när förevarande överklagande ingavs, måste yrkandena avse att tribunalens avgörande ska upphävas helt eller delvis.
- 105 LPN:s kompletterande yrkande avser emellertid inte att domstolen ens delvis ska upphäva den överklagade domen, det vill säga domslutet (se dom av den 15 november 2012 i de förenade målen C-539/10 P och C-550/10 P, Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 44 och där angiven rättspraxis), utan endast att domstolen ska ändra formuleringen av domslutet, vilket inte skulle ha någon betydelse för innehållet i domslutet eller lösningen av tvisten i första instans. Det framgår nämligen tydligt av den överklagade domen, bland annat av punkterna 18, 38 och 59, att den talan som ogillades i punkt 1 i domslutet avsåg beslutet av den 22 november 2007.

- 106 För det fall en dom från tribunalen innehåller skrivfel eller uppenbara oriktigheter åligger det tribunalen och ingen annan att rätta felet i enlighet med artikel 84 i tribunalens rättegångsregler.
- 107 Av detta följer att LPN:s kompletterande yrkande ska avvisas.
- 108 Av det ovan anförda framgår att LPN:s och Republiken Finlands överklaganden ska ogillas.

### **Rättegångskostnader**

- 109 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.
- 110 Enligt artikel 138.1 i samma rättegångsregler, som är tillämplig i mål om överklagande med stöd av artikel 184.1 i dessa regler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.2 kan domstolen besluta om att kostnaderna ska delas om flera parter tappar målet. Medlemsstater som har intervenerat i ett mål ska enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.
- 111 Kommissionen har yrkat att LPN och Republiken Finland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom LPN och Republiken Finland har tappat målen ska de förpliktas att till lika delar ersätta rättegångskostnaderna.
- 112 Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland och Konungariket Sverige ska i egenskap av intervenienter bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Överklagandena ogillas.**
- 2) **Liga para a Protecção da Natureza och Republiken Finland förpliktas att till lika delar ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland och Konungariket Sverige ska i egenskap av intervenienter bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter