



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 14 april 2015¹

Mål C-612/13 P

**ClientEarth
mot**

kommissionen

”Överklagande — Förordning nr 1049/2001 och förordning nr 1367/2006 — Tillgång till institutionernas handlingar — Handlingar rörande införlivande av direktiv på miljöområdet som kommissionen har beställt av ett privat konsultföretag — Undantag avseende skyddet för syftet med utredningar — Begreppet utredning — Allmän presumtion som utesluter en konkret prövning i det enskilda fallet — Århuskonventionen — Övervägande allmänintresse”

1. Förevarande överklagande har föranletts av att en begäran om tillgång till handlingar har avslagits med hänsyn till skyddet av syftet med utredningar. Det ger således domstolen tillfälle att utveckla sin praxis rörande tillgång till institutionernas handlingar,² närmare bestämt med avseende på det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning (EG) nr 1049/2001.³ En av de omtvistade frågorna i förevarande mål är just definitionen av begreppet ”utredningar” och huruvida dessa innefattar alla verksamheter som kan mynna ut i ett fördragsbrottsförfarande eller endast sådana som genomförs efter det att ett beslut att inleda ett sådant förfarande har antagits.

2. Detta är emellertid inte den enda fråga som ska prövas i detta mål. Om domstolen finner att den omtvistade verksamheten utgör en ”utredning” i den mening som avses i förordning nr 1049/2001, ska den pröva huruvida artikel 4.2 tredje strecksatsen i denna förordning är förenlig med artikel 4.4 c i Århuskonventionen,⁴ vilket medför att förordning (EG) nr 1367/2006⁵ och frågan huruvida konventionen kan åberopas vid tolkningen av förordning nr 1049/2001 blir aktuella.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — En praxis som har utvecklats genom domar rörande handlingar med anknytning till granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder [kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)], granskningsförfaranden i konkurrensärenden (kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), fördragsbrottsförfaranden (Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738)) samt domstolsförfaranden (Sverige/API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

3 — 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).

4 — Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och ingicks på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1).

5 — 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).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

3. I inledningen till Århuskonventionen anges att parterna i konventionen

”...

erkänner att en förbättrad tillgång till information och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet förbättrar beslutens kvalitet och genomförandet av dem, bidrar till allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor, ger allmänheten tillfälle att ge uttryck för sin oro och gör det möjligt för myndigheterna att ta vederbörlig hänsyn till denna oro,

... därmed syftar till att gynna ansvarstagande och öppenhet i beslutsprocesser och att stärka allmänhetens stöd för beslut om miljön,

...

erkänner att myndigheterna innehar miljöinformation i det allmännas intresse,

...”

4. Artikel 1 i Århuskonventionen har följande lydelse: ”För att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention.”

5. Enligt artikel 2.2 d första stycket i konventionen avses med myndighet ”institutioner i sådana regionala organisationer för ekonomisk integration som avses i artikel 17 och som är parter i denna konvention”.

6. Artikel 3.1 i konventionen har följande lydelse: ”Varje part skall införa nödvändiga lagar och andra författningar och vidta andra nödvändiga åtgärder – inbegripet åtgärder avsedda att se till att de bestämmelser som införlivar bestämmelserna om information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning i denna konvention är sinsemellan förenliga, och lämpliga genomförandeåtgärder – för att fastställa och upprätthålla tydliga, öppna och enhetliga ramar för införlivandet av bestämmelserna i denna konvention.”

7. I artikel 4 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av övriga punkter i denna artikel skall varje part se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen, inbegripet, om inte annat följer av b, begärda kopior av de handlingar som innehåller informationen,

- a) utan att skälen för begäran behöver anges,
- b) i den form som begärs, utom när
 - i) det är rimligt att myndigheten gör den tillgänglig i annan form, varvid skälen för detta skall anges, eller
 - ii) informationen redan finns tillgänglig i annan form.

2. Den miljöinformation som avses i punkt 1 skall lämnas ut så snart som möjligt, dock senast en månad efter det att begäran lämnades in, om inte informationen är så omfattande och komplicerad att tidsfristen bör förlängas till högst två månader. Sökanden skall informeras om förlängningen och om skälen till den.

3. En begäran om miljöinformation får avslås om

...

c) begäran avser material som ännu inte färdigställts eller myndigheters interna meddelanden, om sådana undantag är föreskrivna i nationell rätt eller enligt sedvana, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut.

4. En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

...

c) Domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art.

...

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.

...”

B. Unionsrätten

1. Förordning nr 1049/2001

8. Artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse: ”Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.”

9. Under rubriken ”Undantag” anges i artikel 4.2 att ”[i]nstitutionerna skall 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.”

2. Förordning nr 1367/2006

10. Skäl 15 i förordning nr 1367/2006 har följande lydelse:

”Undantagen i förordning (EG) 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. Begreppet affärsintressen omfattar sådana överenskommelser om sekretesskydd som ingås av institutioner eller organ som agerar i egenskap av banker.”

11. I artikel 1.1 i förordning nr 1367/2006 anges att ”[s]yftet med denna förordning är att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan kallad ”Århuskonventionen”) genom att fastställa regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på gemenskapens institutioner och organ, särskilt genom att

- a) garantera allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som gemenskapens institutioner eller organ tar emot eller upprättar och som förvaras hos dem, och genom att fastställa grundläggande bestämmelser och praktiska förfaranden för hur rätten skall utövas,

...”

12. I artikel 3 i förordningen föreskrivs följande:

”Förordning (EG) 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.

...”

13. Artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 har följande lydelse: ”Beträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning (EG) 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 (EG) 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.”

II. Bakgrund

14. ClientEarth är en förening bildad enligt engelsk rätt vars föremål för sin verksamhet är miljöskydd. Den 8 september 2010 ingav ClientEarth en ansökan till kommissionen om att få tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 och förordning nr 1367/2006. Ansökan avsåg rent konkret ett flertal handlingar som nämndes i ”Hanteringsplan 2010. GD Miljö” från GD Miljö och som offentliggjorts på detta generaldirektorats webbplats.

15. Kommissionen avlog delvis ansökan i en skrivelse av den 29 oktober 2010 och motiverade det med att alla handlingar som sökanden hade begärt utom en omfattades av de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen och artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 (skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner respektive skyddet för institutionernas beslutsförfarande).

16. Den 10 november 2010 ingav sökanden en bekräftande ansökan i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001. I avsaknad av svar från kommissionen väckte sökanden den 21 februari 2011 talan vid tribunalen mot det tysta avslaget på dennes ansökan. Den 30 maj 2011 fattade kommissionen slutligen ett uttryckligt beslut med anledning av den bekräftande ansökan. I beslutet beviljade kommissionen ClientEarth fullständig tillgång till 22 undersökningar – med undantag av namnen på upphovsmännen till vissa undersökningar – om överensstämmelsen mellan lagstiftningen i flera medlemsstater och Europeiska unionens miljölagstiftning. Undersökningarna hade utarbetats av ett privat företag för kommissionens räkning och kommissionen erhöll undersökningsresultaten år 2009. Kommissionen avslog däremot ansökan om tillgång till delar av innehållet i 41 andra undersökningar.

17. Den information som kommissionen lämnade ut om var och en av de sistnämnda 41 undersökningarna innefattade omslaget, innehållsförteckningen, en förteckning över använda förkortningar, en bilaga som innehöll den undersökta lagstiftningen samt underavdelningar med rubrikerna "Inledning", "Allmän översikt över tillämpliga bestämmelser i medlemsstaten" och "Ram för införlivande och genomförande". Kommissionen lämnade däremot inte ut avdelningarna med rubrikerna "Sammanställning", "Rättslig bedömning av åtgärder för införlivande" samt "Slutsatser" och inte heller den bilaga som innehåller en jämförelsetabell mellan lagstiftningen i den aktuella medlemsstaten och den relevanta unionsrätten.

18. Kommissionen delade in de omtvistade undersökningarna i två kategorier. I den första kategorin fanns en undersökning beträffande vilken utvärderingen och dialogen med den berörda medlemsstaten om genomförandet av unionsrätten nyligen hade inletts. I den andra kategorin fanns 40 undersökningar som hade gett upphov till en djupare dialog med de berörda medlemsstaterna.

19. Kommissionen angav tre undantag som skäl till att den hade beslutat att inte ge tillgång:

- (A) Skyddet för syftet med utredningar (artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1409/2001). Enligt kommissionen utarbetades dessa undersökningar för att ge den möjlighet att kontrollera hur medlemsstaterna införlivade ett flertal direktiv och, i förekommande fall, att inleda fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF mot dessa. Beträffande undersökningen i den ovannämnda första kategorin angav kommissionen att den ännu inte hade kommit till en slutsats angående införlivandet av det aktuella direktivet. Uppgifterna och slutsatserna i den undersökningen hade ännu inte kontrollerats och den aktuella medlemsstaten hade inte haft möjlighet att reagera på dessa. Om de lämnades ut fanns risk för att denna medlemsstat utsattes för möjligen obefogad kritik och det ömsesidiga förtroende som krävs för att utvärdera införlivandet av direktivet hade kunnat undergrävas. Beträffande de omtvistade undersökningarna i den ovannämnda andra kategorin angav kommissionen att den i vissa fall hade inletts ett fördragsbrottsförfarande mot de ifrågasvarande medlemsstaterna och att den i andra fall ännu inte hade beslutat om ett sådant förfarande skulle inledas. Om de omtvistade undersökningarna lämnades ut, skulle detta enligt kommissionen undergräva det ömsesidiga förtroende som krävs för att lösa tvister mellan kommissionen och de berörda medlemsstaterna utan att tillgripa ett domstolsförfarande.
- (B) Skyddet för institutionernas beslutsförfarande (artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001). Kommissionen angav att dessa undersökningar hade utarbetats på dess begäran och för dess interna bruk under en förberedande undersökning av införlivandet av unionsrätten. Kommissionen tillade att det fanns en möjlighet att den inte skulle dela slutsatserna i undersökningarna samt att den skulle använda andra undersökningsmetoder, däribland en egen intern utvärdering och upplysningar som framkommit vid dialogen med de aktuella medlemsstaterna. Kommissionen hade ännu inte tagit ställning till huruvida den nationella lagstiftningen överensstämde med unionsrätten och inte heller till om det var lämpligt att inleda ett fördragsbrottsförfarande, vilket är en fråga i vilken kommissionen har ett stort utrymme för

skönsmässig bedömning. Kommissionen ansåg därför att det skulle vara till men för dess interna beslutsförfarande om de begärda handlingarna lämnades ut, vilket skulle kunna ge upphov till olämpliga påtryckningar utifrån.

- (C) Skyddet för den enskildes privatliv och integritet [artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001]. Enligt kommissionen var detta undantag tillämpligt på utlämnandet av namnen på upphovsmännen till vissa av de begärda undersökningarna.

20. Kommissionen drog avslutningsvis slutsatsen att det inte förelåg ett övervägande allmänintresse av att de omtvistade handlingarna lämnades ut. Kommissionen konstaterade att allmänintresset i förevarande fall skyddades bäst om det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och kommissionen bibehölls liksom kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning för att fatta förvaltningsbeslut om eventuella överträdelser. Kommissionen angav i övrigt att ansökan inte innehöll argument som kunde läggas till grund för att det förelåg ett övervägande allmänintresse av att de ifrågavarande handlingarna lämnades ut.

21. ClientEarth väckte talan om ogiltigförklaring vid tribunalen och åberopade sammanlagt sju grunder till stöd för sin talan: (1) Åsidosättande av artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1049/2001, eftersom kommissionen rättsstridigt förlängde tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan. (2) Åsidosättande av artikel 4.1, 4.2 och 4.4 i Århuskonventionen, eftersom denna bestämmelse inte innehåller något undantag från rätten till tillgång till handlingar avseende skyddet för syftet med andra utredningar än straffrättsliga eller disciplinära. (3) Åsidosättande av skyldigheten att aktivt sprida miljöinformation enligt artikel 5.3–5.7 i Århuskonventionen och artikel 4.2 b i förordning nr 1367/2006. (4) Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, eftersom kommissionen missuppfattade gränserna för undantaget från rätten till tillgång till handlingar enligt denna bestämmelse. (5) Åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, eftersom det endast finns en hypotetisk och inte en rimligen förutsebar risk för att kommissionens beslutsförfarande undergrävs om fullständig tillgång till de omtvistade undersökningarna medges. (6) Åsidosättande av artikel 4.2 *in fine* och 4.3 *in fine* i förordning nr 1049/2001, eftersom det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de ifrågavarande handlingarna lämnas ut. (7) Allvarligt och upprepat åsidosättande från kommissionens sida av artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1049/2001 samt artikel 4.1 i Århuskonventionen, vilket innebär att tribunalen måste vidta åtgärder som verkar avskräckande.

III. Tribunalens dom

22. Tribunalen ogillade sökandens talan i sin dom av den 13 september 2013⁶.

23. Tribunalen delade in grunderna för talan i två grupper. Tribunalen fann att sökanden genom den första gruppen av grunder hade bestritt motiveringen av det angripna beslutet, eftersom sökanden ansåg att den var felaktig. Den andra gruppen av grunder avsåg däremot inte felaktig motivering. Värt att notera är att tribunalen fann att sökanden inte hade visat att kommissionen i förevarande fall saknade fog för att inte lämna ut de omtvistade undersökningarna i syfte att skydda sina utredningar. Det var därför inte nödvändigt att pröva huruvida kommissionen saknade fog för sitt beslut att inte lämna ut dessa undersökningar för att skydda sitt beslutsförfarande. Avslutningsvis fann tribunalen att sökanden inte heller hade visat att det förelåg ett övervägande allmänintresse av att de omtvistade undersökningarna lämnades ut.

6 — Mål T-111/11 (EU:T:2013:482).

IV. Överklagandet

24. Till stöd för sitt överklagande har ClientEarth åberopat tre grunder: (A) Felaktig tolkning av begreppen "utredningar" och "undergräva skyddet för syftet med utredningar" i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. (B) Felaktig rättstillämpning genom åsidosättande av artikel 4.1 och 4.4 i Århuskonventionen. (C) Felaktig tolkning av begreppet "övervägande allmänintresse" i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001.

V. Förfarandet vid domstolen

A. Den första grunden för överklagandet

25. Den första grunden består i sin tur av två delgrunder. Genom den första delgrunden har klaganden ifrågasatt tribunalens skäl för sin bedömning att de omtvistade undersökningarna ingår i kommissionens utredande verksamhet. Enligt ClientEarth förutsätter begreppet utredning att kommissionen har fattat ett formellt beslut, i det här fallet om att inleda ett fördragsbrottsförfarande. Om det inte finns ett sådant beslut – och det skulle även kunna godtas att det inte föregår just den ifrågavarande handlingen förutsatt att handlingen utgör en förberedande rättsakt till beslutet – ingår de ifrågavarande handlingarna inte i ett utredningsärende som omfattas av en allmän presumtion om sekretess.

26. Kommissionen har genmält att varje handling vars syfte avser kommissionens kontroll av att medlemsstaterna följer unionsrätten har anknytning till en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. I detta sammanhang saknar det enligt kommissionen betydelse om den första bedömningen av huruvida en medlemsstats lagstiftning är förenlig med unionsrätten görs av kommissionens egna avdelningar eller av en tredje part på uppdrag av kommissionen.

27. I den andra delgrunden har ClientEarth gjort gällande att även om de omtvistade undersökningarna skulle anses ingå i en utredning, har tribunalen felaktigt bedömt att ett utlämnande skulle kunna undergräva skyddet för syftet med utredningar och att kommissionen har rätt att tillämpa en allmän presumtion om sekretess. ClientEarth har påpekat att det rör sig om särskilda handlingar som inte skulle undergräva syftet med efterföljande fördragsbrottsförfaranden om de lämnades ut.

28. Kommissionen har å sin sida gjort gällande att den överklagade domen är riktig och att den följer domstolens praxis.

B. Den andra grunden för överklagandet

29. Den andra grunden består av fem argument. För det första åsidosatte tribunalen sin skyldighet att tolka artikel 4.4 c i Århuskonventionen restriktivt. För det andra menar klaganden att tribunalen felaktigt prövade om artikel 4 i Århuskonventionen var direkt tillämplig, trots att det inte var nödvändigt för att pröva lagligheten av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 i enlighet med konventionen. För det tredje anser ClientEarth att tribunalen åsidosatte sin skyldighet att tolka Århuskonventionen i enlighet med artiklarna 26 och 31 i Wienkonventionen om traktaträtten, eftersom den gjorde en tolkning av artikel 4.4 c i konventionen som varken överensstämmer med dess ordalydelse eller dess anda. För det fjärde gjorde tribunalen en oriktig bedömning när den inte medgav att artikel 4.4 c i Århuskonventionen är direkt tillämplig på unionens institutioner. Slutligen gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den godtog att Århuskonventionen inte skulle tillämpas på grund av Europeiska unionens "särdrag".

30. Kommissionen anser i likhet med Europaparlamentet och rådet att tribunalen inte har gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning, utan att den har följt domstolens praxis, i synnerhet vad beträffar de tre kumulativa villkor som ska vara uppfyllda för att unionsdomstolen ska kunna pröva om en unionsrättsakt är förenlig med en internationell överenskommelse. Enligt kommissionen har Århuskonventionen införlivats i unionsrätten genom förordning nr 1367/2006 och det är i enlighet med denna förordning som det angripna beslutets laglighet ska prövas. Dessutom anser alla tre institutionerna att undantagen i konventionen är formulerade så, att de gör det möjligt för unionen att införliva dem i sin rättsordning på ett sådant sätt att alla legitima intressen som erkänns enligt artikel 4 i förordning nr 1049/2001 skyddas.

C. Den tredje grunden för överklagandet

31. ClientEarth ifrågasätter tribunalens bedömning att det övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001, som kan motivera att en handling lämnas ut trots att det undergräver de rättsliga intressen som skyddas av ett undantag, ska åtskiljas från de principer som ligger till grund för förordningen, det vill säga rätten till tillgång till information och öppenhet, och att detta intresse ska vara mer långtgående än behovet att skydda de omtvistade handlingarna. ClientEarth menar att eftersom den har klandrats för att endast ha åberopat allmänna överväganden och inte styrkt att öppenhetsprincipen skulle väga tyngre än skälen för att vägra att lämna ut handlingarna, har tribunalen vänt på den bevisbörda som enligt rättspraxis i detta fall skulle ligga på kommissionen.

32. Kommissionen menar att den med stöd av en allmän presumtion fick neka tillgång till de omtvistade handlingarna och att det därför ankom på ClientEarth att styrka att det förelåg ett övervägande allmänintresse som kunde motivera att handlingarna lämnades ut, vilket enligt kommissionen inte var fallet.

VI. Bedömning

A. Den första grunden för överklagandet

1. Den första delgrunden: "Utredning" och förekomsten av ett fördragsbrottsförfarande

33. ClientEarth har genom den första delgrunden gjort gällande att begreppet utredning i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 förutsätter att det finns ett formellt beslut från kommissionen om att inleda ett förfarande. Kommissionen har genmält att varje handling vars syfte avser kommissionens kontroll av att medlemsstaterna följer unionsrätten, har anknytning till en "utredning" i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.

34. Problemets kärna är således huruvida begreppet utredning i den mening som avses i förordning nr 1049/2001, förutsätter att det finns ett formellt beslut om att inleda ett fördragsbrottsförfarande eller om det räcker att det rör sig om handlingar som kan föranleda kommissionen att besluta att inleda ett sådant.

35. Till stöd för sin uppfattning att unionsrätten inte medger att det inleds ett utredningsförfarande om det inte finns ett uttryckligt beslut från kommissionen om detta, har ClientEarth hänvisat till domstolens dom av den 14 november 2013 i målet *Liga para a Protecção da Natureza (LPN)/kommissionen*.⁷ Jag anser emellertid att varken den domen eller den rättspraxis som nämns

⁷ — De förenade målen C-514/11 P och C-605/11 P (EU:C:2013:738).

däri ger stöd för klagandens slutsats, just på grund av att de omtvistade handlingarna i det fallet ingick i den administrativa delen av ett fördragsbrottsförfarande som redan hade inletts. I själva verket är det i förevarande mål som frågan för första gången ställs huruvida en utredning kan påbörjas innan ett fördragsbrottsförfarande formellt har inletts, vilket innebär att det inte går att få någon direkt vägledning från tidigare avgöranden beträffande denna fråga.

36. Mot denna bakgrund kan det inledningsvis påpekas att omständigheterna kring de omtvistade undersökningarna skiljer sig åt, just vad beträffar förekomsten av ett konkret fördragsbrottsförfarande. Såsom framgår av den överklagade domen⁸ rörde en av de omtvistade undersökningarna en medlemsstat där kommissionen ännu inte hade kommit fram till någon slutsats huruvida direktivet i fråga hade införlivats på rätt sätt. Vad beträffar de övriga undersökningarna hade de ”i vissa fall” lett till att ett fördragsbrottsförfarande hade inletts mot de ifrågavarande medlemsstaterna, medan kommissionen ”i andra fall” ännu inte hade beslutat om ett sådant förfarande skulle inledas.

37. Tribunalen bortsåg från denna skillnad och innefattade i begreppet utredning såväl fall med undersökningar där det senare hade inletts ett fördragsbrottsförfarande, som fall där det ännu inte hade beslutats om ett sådant förfarande skulle inledas. Enligt tribunalen var det avgörande, oavsett denna skillnad, att ”[d]e omtvistade undersökningarna [inte] utarbetades ... för upplysningsändamål eller för akademiska ändamål, utan som verktyg för att upptäcka konkreta brott mot unionsrätten”.⁹ Härav följer ”att de omtvistade undersökningarna ingår i kommissionens utredande verksamhet i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001”.¹⁰

38. Denna odifferentierade behandling av å ena sidan undersökningar som har föranlett ett förfarande och å andra sidan sådana som inte har fått ett sådant resultat, bygger på fast praxis vid domstolen, enligt vilken ”kommissionen [har] fog för att tillämpa undantaget enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och vägra tillgång till handlingar avseende utredningar av en eventuell överträdelse av unionsrätten som *kan medföra att ett fördragsbrottsförfarande inleds eller som faktiskt har resulterat i att ett sådant förfarande inletts*.”¹¹ I dessa fall har beslutet att vägra tillgång ansetts vara motiverat med anledning av att medlemsstaterna har rätt att förvänta sig att kommissionen upprätthåller sekretessen beträffande dessa undersökningar, även om viss tid har förflutit sedan undersökningarna avslutades (se domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet API mot kommissionen,¹² punkt 120 och där angiven rättspraxis).¹³

39. Därefter påpekar tribunalen att ”de omtvistade undersökningarna är inriktade på och avser granskningen av hur en viss medlemsstat har införlivat ett visst direktiv och avsikten är att undersökningarna ska utgöra en del av kommissionens handlingar avseende detta införlivande. Sedan ett fördragsbrottsförfarande har inletts kan det inte längre anses att undersökningarna inte utgör en del av ärendet, eftersom det är bland annat på grundval av dessa som kommissionen beslutar att inleda förfarandet. Det är nödvändigt att upprätthålla sekretessen även för undersökningar med anledning av vilka kommissionen ännu inte har inlett något fördragsbrottsförfarande. Såsom kommissionen har gjort gällande kan uppgifter som har blivit offentliga inte göras hemliga när förfarandet inleds.”¹⁴

8 — Den överklagade domen, punkt 17.

9 — Den överklagade domen, punkt 49.

10 — Den överklagade domen, punkt 50.

11 — Den överklagade domen, punkt 58. Min kursivering.

12 — Dom av den 12 september 2007 (T-36/04, EU:T:2007:258).

13 — Den överklagade domen, punkt 58, *in fine*.

14 — Den överklagade domen, punkt 79.

40. Enligt tribunalen är det avslutningsvis vad beträffar ”undersökningar med anledning av vilka kommissionen ännu inte har inlett något fördragsbrottsförfarande” inte nödvändig att ett sådant förfarande så småningom inleds, eftersom tribunalen menar att ”[u]ndantaget avseende skyddet för syftet med utredningar .. inte endast [är] tillämpligt på handlingar avseende fördragsbrottsförfaranden som inletts, utan även på handlingar avseende undersökningar som *eventuellt* skulle kunna leda till ett sådant förfarande”.¹⁵ Det är således möjligt att tillämpa undantaget även om det *eventuellt* inte inleds något förfarande.

41. Enligt min uppfattning kan undersökningar som har lett fram till ett fördragsbrottsförfarande när en ansökan om att få tillgång till dessa undersökningar görs, i princip behandlas på samma sätt som undersökningar som mer eller mindre omedelbart föregår inledandet av ett sådant förfarande när en ansökan görs om att få tillgång till dessa undersökningar. Jag anser emellertid att detta inte gäller undersökningar som varken har medfört att ett förfarande har inletts eller som utgör en del av förberedelserna inför ett faktiskt inledande.

42. Det bör erinras om att ett fördragsbrottsförfarande inte kan påbörjas i ett tomrum. Det måste föregås av ett någorlunda välgrundat tvivel om huruvida den berörda medlemsstatens agerande är rättsenligt, vilket kräver att kommissionen inhämtar vissa uppgifter. Detta talar för att begreppet utredning ska ges en vid tolkning som innefattar verksamhet som föregår förfarandets formella inledande. Som kommissionen har påpekat i sin svarsinlägga¹⁶ föregås i praktiken alla förfaranden av en viss utredande verksamhet, och domstolen har mer eller mindre uttryckligen på ett naturligt sätt medgett denna praxis.¹⁷

43. Denna föregående utredande verksamhet bör under alla förhållanden handla om huruvida ett fördragsbrottsförfarande ska inledas. Jag anser, till skillnad från vad kommissionen uppgav vid förhandlingen i målet som svar på en av mina frågor, att begreppet utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte ska förväxlas med den ”övervakning” som kommissionen enligt artikel 17.1 FEU ska svara för beträffande ”tillämpningen av unionsrätten”. Det finns således en tydlig gradskillnad mellan *utredning* i den mening som avses i nämnda bestämmelse i förordning nr 1049/2001 och den undersökningsverksamhet som krävs för att kommissionen ska kunna fullgöra sin uppgift som *väktare av fördragen*.

44. Att övervaka tillämpningen av unionsrätten, att främja unionens allmänna intresse och att säkerställa tillämpningen av fördragen är liksom kommissionens övriga uppgifter enligt artikel 17.1 FEU principiella verksamheter som bara tar sig uttryck i särskilda rättsliga befogenheter inom ramen för de unika befogenheter som kommissionen har tilldelats i fördragen som helhet. Den omständigheten att kommissionen har befogenhet att säkerställa att primärrätten tillämpas på rätt sätt och att övervaka tillämpningen av unionsrätten, innebär inte att den får besluta om alla slags åtgärder och bestämmelser som den anser lämpliga för att fullgöra detta syfte, utan endast de som föreskrivs i de konkreta förfaranden som fastställs i unionsrätten.

45. Om kommissionens resonemang godtogs, skulle det innebära att ett undantag från rätten att få tillgång till information, vilket liksom alla undantag från rätten att utöva en rättighet ska tolkas restriktivt, skulle ges en alltför vidsträckt tolkning.¹⁸ Det skulle vara liktydigt med att tillåta kommissionen att i praktiken vägra att ge tillgång till all information som den förfogar över med

15 — Den överklagade domen, punkt 80. Min kursivering.

16 — Punkterna 18–22.

17 — Kommissionen har i detta sammanhang hänvisat till flera avgöranden från tribunalen, som senare har överklagats och fastställts av domstolen: Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257), API (EU:T:2007:258), Technische Glaswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2007:257) och Odile Jacob (T-237/05, EU:T:2006:395). Domstolen har uttalat sig mer explicit i målet Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), punkt 30.

18 — Vad beträffar tillgång till miljöinformation anges det i synnerhet i skäl 15 i förordning nr 1367/2006 att skälen för avslag bör tolkas restriktivt.

argumentet att den har inhämtats i samband med att kommissionen har utfört sina uppgifter som väktare av fördragen, det vill säga när den har utövat någon av sina befogenheter och inte bara, vilket förefaller riktigare, de kontrollbefogenheter som den utövar i särskilda förfaranden som fördragsbrottsförfaranden eller förfaranden på konkurrensområdet.

46. Jag anser således att tribunalen har skapat en allmän kategori, nämligen ”utredande verksamhet som föregår något slags förfarande”, vilket utan åtskillnad innefattar all undersökningsverksamhet som kommissionen bedriver. Detta är enligt min uppfattning inte förenligt med en riktig tolkning av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, i vilken formuleringen ”syftet med inspektioner, utredningar och revisioner” har en konkret och specifik innebörd på grund av sambandet med konkreta förfaranden som föreskrivs i fördragen. Den ska inte betraktas som en allmän och abstrakt formulering som avser alla former av verksamhet som kommissionen bedriver för att säkerställa att fördragen tillämpas på rätt sätt och för att övervaka tillämpningen av unionsrätten.

47. I ett lagstiftningssammanhang som har ett visst samband med förevarande mål valde domstolen ett kriterium som kan användas för att avgöra i vilken mån en utredning som föregår ett förfarande kan anses ingå i eller ha införts i detta förfarande senare. I domen i målet Mecklenburg¹⁹ prövade domstolen huruvida begreppet ”förundersökning” i artikel 3.2 tredje strecksatsen i direktiv 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation²⁰ – i vilken det anges att medlemsstaterna får föreskriva att en begäran om uppgifter ska avslås om uppgifterna avser ”ärenden som prövas eller har prövats i domstol eller är under utredning (inklusive disciplinära förfaranden), eller som är föremål för förundersökning” – ska tolkas så, att detta begrepp omfattar ett förvaltningsförfarande som är begränsat till att förbereda en administrativ åtgärd.

48. Domstolen slog där fast att ”begreppet ’förundersökning’ ... skall tolkas på så sätt att det omfattar ett förvaltningsförfarande .. endast för det fall att det omedelbart föregår ett domstolsförfarande eller ett förfarande som i det närmaste är att anse som ett domstolsförfarande och att det uppstår ur nödvändigheten av att samla bevis eller utreda ett ärende innan det egentliga förfarandet inleds”.²¹

49. På motsvarande sätt anser jag att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 i det aktuella fallet endast skulle ha kunnat omfatta sådana undersökningar som vid tidpunkten för ansökan om tillgång till dem hade införlivats i ett pågående fördragsbrottsförfarande samt sådana andra undersökningar som även om de inte avsåg ett fall där ett förfarande redan hade inletts, var avsedda att införlivas i det förfarande som inom kort skulle inledas.

50. Jag anser således att ClientEarth har rätt i sitt påstående att artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts genom att undersökningar som inte omedelbart har följts av ett fördragsbrottsförfarande felaktigt har inkluderats i begreppet utredning.

51. Överklagandet bör således vinna bifall såvitt avser denna punkt.

52. Om överklagandet vinner bifall såvitt avser den första delgrunden måste det fastställas exakt vilka undersökningar som på grund av sin anknytning till ett fördragsbrottsförfarande som redan har inletts eller som är nära att inledas vid tidpunkten för ansökan om tillgång, ska anses ingå i ett sådant förfarande. Såsom redovisas i punkt 76 i förevarande förslag till avgörande, måste detta medföra att målet återförvisas till tribunalen.

19 — Dom av den 17 juni 1998 (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56).

21 — Dom Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), punkt 30.

53. När tribunalen har klargjort vilka undersökningar som har anknytning till ett pågående eller nära förestående fördragsbrottsförfarande, är det nödvändigt att pröva om en begäran om utlämnande av dem kan avslås mot bakgrund av den allmänna presumptionen att det är nödvändigt att avslå begäran för att skydda syftet med kommissionens utredningar, det vill säga på så sätt att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 blir tillämpligt.

2. Den andra delgrunden: Skyddet av utredningar och den allmänna presumptionen som innebär att en ansökan om tillgång till handlingar kan avslås

54. I den första grundens andra delgrund för överklagandet bestrider klaganden att den allmänna presumption om sekretess som kommissionen har åberopat för att vägra att ge tillgång till de begärda handlingarna kan tillämpas i förevarande fall.

55. Enligt domstolens praxis är det möjligt för den institution till vilken en ansökan om tillgång riktas att åberopa en allmän presumption om sekretess för en viss kategori av handlingar när ansökningar om tillgång till dessa kan bli föremål för liknande allmänna överväganden. I synnerhet har domstolen godtagit en allmän presumption av det slaget för handlingar som rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder,²² granskningsförfaranden i konkurrensärenden,²³ fördragsbrottsförfaranden²⁴ och domstolsförfaranden²⁵.

56. I förevarande fall är det emellertid tveksamt om de omtvistade undersökningarna, i sin helhet och utan åtskillnad, kan äventyra skyddet för syftet med kommissionens utredningar på det sätt som denna institution har gjort gällande i detta mål.

57. Det bör beaktas att det i samtliga fall rör sig om undersökningar som har utförts av ett privat konsultföretag, på uppdrag av kommissionen, och som handlar om i vilken mån olika medlemsstater har fullgjort sin skyldighet att införliva vissa direktiv.²⁶ I den överklagade domen anger tribunalen att "... kommissionen beställde undersökningarna i samband med utövandet av sin skyldighet att övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av domstolen enligt artikel 17 FEU".²⁷ Det innebär att det knappast kan ifrågasättas att de omtvistade undersökningarna, såväl med tanke på deras syfte (granskning av införlivandet av vissa direktiv) som på deras upphovsman (ett utomstående konsultföretag) inte kunde innehålla "känslig" information som kunde äventyra kommissionens verksamhet.

58. Det kan medges att dessa undersökningar även kan ha innehållit uppgifter som inte är tillgängliga för enskilda. Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen kunde deras upphovsmän hänvisa till kommissionen för att få tillgång till de uppgifter som de behövde för att utarbeta undersökningarna i fråga, vilket sannolikt gjorde att de fick tillgång till källor som inte är öppna för enskilda. Det kan även medges att upphovsmännen kan ha handlat i kommissionens namn då de inhämtade uppgifter som låg till grund för undersökningarna. Av betydelse är emellertid att upphovet till dessa

22 — Dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

23 — Såväl beträffande företagskoncentrationer, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), som i förfaranden om konkurrensbegränsande samverkan, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). Beträffande denna fråga, se Lenaerts, K., "The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law", *Mundi et Europae civis. Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bryssel, 2014, s. 483–492.

24 — Målet LPN/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738).

25 — Dom av den 21 september 2010, Sverige/API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541).

26 — Av punkt 49 i den överklagade domen framgår att "... de omtvistade undersökningarna avser 19 medlemsstaters införlivande av vissa av unionens miljöskyddsdirektiv".

27 — Se föregående fotnot.

undersökningar, däribland bedömningarna av i vilken mån medlemsstaterna hade uppfyllt sina skyldigheter och de slutsatser som eventuellt skulle kunna ligga till grund för ett konkret förslag om att inleda ett fördragsbrottsförfarande, under alla förhållanden tillskrivs upphovsmännen och inte på något sätt kommissionen som sådan.

59. Mot bakgrund av detta anser jag att kommissionens argument att ett utlämnande av undersökningarna hade kunnat undergräva det ömsesidiga förtroendet mellan kommissionen och medlemsstaterna inte kan godtas, eftersom deras innehåll inte var ett uttryck för kommissionens uppfattning. Kommissionen hade alltid kunnat hänvisa till att undersökningarna i fråga inte avspeglade dess egen uppfattning om huruvida den nationella lagstiftningen var förenlig med unionsrätten och klargöra att dessa undersökningar hade ett rent informativt och instrumentellt syfte för att kommissionen skulle kunna bilda sig en egen uppfattning.

60. Det bör erinras om att även om undersökningarnas upphovsmän har kunnat inhämta de uppgifter som använts genom att hänvisa till kommissionen, handlade dessa uppgifter slutligen om i vilken mån medlemsstaterna uppfyllt sin skyldighet att införliva vissa miljödirektiv, det vill säga om uppgifter som i stor utsträckning per definition ska vara allmänt kända och därmed tillgängliga för enskilda. En annan fråga är att en granskning av alla de berörda lagstiftningarna i en union som då bestod av 27 medlemsstater medför betydande tekniska svårigheter, inte minst av språkliga skäl, och detta förklarar det intresse som undersökningarna kan ha för klaganden, i egenskap av organisation som ägnar sig åt miljöskydd, och därmed det företräde som öppenhetsprincipen bör ges i detta sammanhang, vilket innefattar rätten till tillgång till uppgifter och handlingar enligt artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

61. Eftersom de undersökningar som klaganden har begärt att få tillgång till helt och hållet har utarbetats av ett utomstående konsultföretag, utan att kommissionen har gjort några tillägg eller bedömningar, kan de under alla förhållanden inte tillskrivas kommissionen i egentlig mening, utan en tredje part. I artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs härvid att "[f]ör handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut".

62. Jag anser således att överklagandet bör vinna bifall även på den andra delgrunden. Under alla förhållanden bör det ankomma på tribunalen att pröva huruvida var och en av de undersökningar som tribunalen anser ingå i ett fördragsbrottsförfarande, innehåller uppgifter, synpunkter eller bedömningar som på något sätt kan påverka kommissionen på så vis att det undergräver skyddet för syftet med dess utredningar. Detta innebär att tribunalen inte kan använda sig av den allmänna presumptionen att det föreligger en risk för ett sådant undergrävande.

B. Den andra grunden för överklagandet

63. Om överklagandet vinner bifall såvitt avser den första grunden utesluter detta i princip inte en prövning av den andra grunden, genom vilken klaganden har gjort gällande att en tillämpning av artikel 4.4. c i Århuskonventionen i förevarande fall oundvikligen medför att begreppet utredning enbart kan avse det straffrättsliga och disciplinära området.

64. Den andra grunden för överklagandet innebär således att det bör göras en jämförelse mellan artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, där det hänvisas till utredningar i allmänhet, och artikel 4.4 c i Århuskonventionen, enligt vilken en begäran om information får avslås om ett utlämnande skulle få negativa följder för "en myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art".

65. Frågan är således om bestämmelsen i Århuskonventionen ska ha företräde framför bestämmelsen i förordning nr 1049/2001.

66. Om den andra grunden för överklagandet formuleras på detta sätt, kan svaret på denna fråga inte skilja sig från domstolens svar i dess nyligen meddelade dom av den 13 januari 2015.²⁸ Domstolen bekräftade där, även om frågan avsåg en annan bestämmelse i Århuskonventionen (artikel 9.3 om talerätt), sin traditionella praxis beträffande möjligheterna att åberopa internationella avtal som underlag för att pröva giltigheten av unionens sekundärrätt.

67. De skäl som föranledde domstolen att slå fast att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte kan åberopas utesluter även åberopandet av artikel 4.4 c i samma konvention, eftersom denna bestämmelse inte heller uppfyller villkoren i punkt 54 i domen, nämligen att dess bestämmelser till sitt innehåll ska framstå som ovillkorliga och tillräckligt precisa.

68. Artikel 4.4 c i Århuskonventionen innehåller ingen ovillkorlig och tillräckligt precis skyldighet som är ägnad att direkt reglera enskildas situation. Enligt denna artikel får "en begäran om miljöinformation .. avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande: ... c) Domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art." Hänvisningen till "möjligheter att genomföra en undersökning av ... disciplinär art" är tillräckligt allmän och obestämd för att kunna innefatta alla slags prövningar från myndigheternas sida av huruvida de som omfattas av bestämmelserna vars efterlevnad myndigheterna ska säkerställa har handlat rättsenligt.

69. Att pröva om medlemsstaterna uppfyller sin skyldighet att införliva vissa direktiv och, i förekommande fall, inleda ett fördragsbrottsförfarande, kan på ett naturligt sätt anses ingå i kommissionens "möjligheter att genomföra en undersökning" som i detta hänseende, i vidare bemärkelse, kan anses vara "av disciplinär art", eftersom den innebär att kommissionen kan säkerställa att unionsrätten genomförs med hjälp av de befogenheter att ålägga påföljder som den har tilldelats i fördragen. Endast om det av artikel 4.4 c i Århuskonventionen tydligt skulle framgå att hänvisningen till "en myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art" endast avser förfaranden rörande enskilda, skulle slutsatsen kunna dras att den inte kan innefatta förfaranden som handlar om medlemsstaters agerande. Eftersom Europeiska unionen är en union av stater, ligger det i dess egen unika natur att förfaranden för att pröva om dess huvudaktörer, medlemsstaterna, har handlat rättsenligt, ska uppfattas som "disciplinära" förfaranden i den mening som avses i Århuskonventionen. Följaktligen kräver den tolkning av artikel 4.4 c i konventionen som ClientEarth har förordnat en precisering, utan vilken denna bestämmelse inte direkt kan påverka dess enskilda ställning.

C. Den tredje grunden för överklagandet

70. Genom den tredje grunden för överklagandet, vilken är tydligt underordnad de två föregående, väcker ClientEarth frågan vilka allmänintressen som i sista hand kan motivera att en handling lämnas ut trots att det kan undergräva de rättsliga intressen som skyddas genom något av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001. Enligt ClientEarth behöver detta övervägande rättsliga intresse inte skilja sig från de principer som följer av öppenhetsprincipen. Eftersom tribunalen inte har uppfattat det så har bevisbördan enligt ClientEarth omvänt till klagandens nackdel.

28 — Rådet/Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P till C-403/12 P, EU:C:2015:4).

71. I punkt 107 i den överklagade domen slog tribunalen fast att "[d]et framgår ... av rättspraxis att det övervägande allmänintresse som anges i artikel 4.2 *in fine* och 4.3 första stycket *in fine* i förordning nr 1049/2001 – och som kan motivera att en handling lämnas ut, trots att detta kan undergräva eller allvarligt undergräva de rättsliga intressen som skyddas genom de undantag som föreskrivs i de ovannämnda bestämmelserna – i princip skiljer sig från de ovannämnda principerna som ligger till grund för denna förordning (domen i det i punkt 52 ovan nämnda målet API mot kommissionen, punkt 97)".

72. Domstolen har tydligt slagit fast att "[e]tt övervägande allmänintresse som kan motivera utlämnandet av en handling .. inte nödvändigtvis [måste] skilja sig från de principer som ligger till grund för förordning nr 1049/2001".²⁹ Det följer emellertid av domstolens praxis att det inte räcker att åberopa allmänna överväganden för att styrka att öppenhetsprincipen "var av sådan särskild betydelse att den borde ha ansetts väga tyngre än skälen för att vägra lämna ut handlingarna i fråga".³⁰ Det kan således inte, såsom klaganden har gjort gällande, hävdas att blotta åberopandet av öppenhetsprincipen räcker för att motivera att en handling lämnas ut trots att det undergräver de rättsliga intressen som skyddas av undantagen i fråga.

73. Om överklagandet vinner bifall såvitt avser den första grunden och målet återförvisas till tribunalen, bör det under alla omständigheter, beträffande de konkreta undersökningar som kan omfattas av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, möjliggöra att det prövas om ClientEarth har anfört tillräckliga skäl för att styrka att det övervägande allmänintresse som ligger till grund för öppenhetsprincipen ska väga tyngre än syftet med kommissionens utredningar.

VII. Domstolens slutliga avgörande

74. I artikel 61 i domstolens stadga föreskrivs att "[o]m överklagandet är välgrundat ska domstolen upphäva tribunalens avgörande" och att "domstolen .. själv [kan] slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande".

75. Om domstolen i enlighet med mitt förslag finner att överklagandet ska vinna bifall såvitt avser den första grundens första delgrund, kan den enligt min uppfattning inte pröva överklagandet i sak, utan målet ska då återförvisas till tribunalen.

76. För att närmare kunna avgöra i vilka undersökningar det kan uteslutas att ett fördragsbrottsförfarande hade inletts å ena sidan och i vilka undersökningar det rörde sig om fall där det fortfarande fanns möjlighet att ett sådant förfarande inom kort skulle inledas, å andra sidan, är det nödvändigt att i varje enskilt fall avgöra om det rimligen kan antas att ett förfarande skulle inledas när ansökan om att få tillgång till undersökningarna gjordes. Hänsyn ska då tas till hur lång tid som gått sedan kommissionen fick tillgång till dem och vilka omständigheter som kunde motivera att kommissionen fortfarande inte hade beslutat att inleda ett förfarande. Detta innebär att målet bör återförvisas till tribunalen för prövning av denna fråga.

77. För det fall domstolen dessutom finner att överklagandet ska vinna bifall såvitt avser den första grundens andra delgrund är det också nödvändigt att återförvisa målet till tribunalen så att den, utan att tillämpa den allmänna presumptionen att det finns risk för att syftet med kommissionens utredande verksamhet undergrävs, kan pröva om var och en av de undersökningar som tribunalen bedömer ingå i ett fördragsbrottsförfarande innehåller uppgifter, synpunkter eller bedömningar som på något sätt kan påverka kommissionen så att detta syfte undergrävs.

29 — LPN/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P (EU:C:2013:738)), punkt 92, med hänvisning till dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (de förenade målen C-39/05 P och C-52/95 P (EU:C:2008:374)), punkterna 74 och 75.

30 — LPN/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P (EU:C:2013:738)), punkt 93.

VIII. Rättegångskostnader

78. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska gälla i mål om överklagande, föreslår jag att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IX. Förslag till avgörande

79. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska meddela följande domslut:

- 1) Överklagandet bifalls såvitt avser den första grunden.
- 2) Tribunalens dom av den 13 september 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482) upphävs.
- 3) Målet återförvisas till tribunalen för att den ska pröva vilka av de omtvistade undersökningarna som ingår i kategorin utredning, antingen på grund av att de ingår i ett pågående förfarande eller på grund av att de har anknytning till ett förfarande som rimligen kan antas komma att inledas inom rimlig tid. Tribunalen ska pröva om var och en av de undersökningar som den anser ingå i ett fördragsbrottsförfarande innehåller uppgifter, synpunkter eller bedömningar som på något sätt kan äventyra kommissionens verksamhet på så vis att syftet med skyddet av dess utredningar undergrävs, varvid tribunalen således inte får tillämpa den allmänna presumtionen att det föreligger risk för ett sådant undergrävande.
- 4) Kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.