



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MELCHIOR WATHELET
föredraget den 5 september 2013¹

Förenade målen C-514/11 P och C-605/11 P

**Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P),
Republiken Finland (C-605/11 P)
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Tillgång till institutionernas handlingar — Avslag på begäran om tillgång till handlingar rörande ett pågående fördragsbrottsförfarande angående ett dammbygge i floden Sabor (Portugal) — Artikel 4 — Undantag beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner — Skyldighet att göra en konkret och individuell prövning — Övervägande allmänintresse — Förordning (EG) nr 1367/2006 — Artikel 6 — Miljöinformation”

I – Inledning

1. Liga para a Protecção da Natureza (nedan kallad LPN) och Republiken Finland² har i sina överklaganden 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). Genom denna dom ogillade tribunalen LPN:s talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 november 2007. Därigenom bekräftades på grundval av artikel 4.2 tredje strecksatsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar³ avslaget på begäran om att ge LPN tillgång till vissa handlingar i ett pågående fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal beträffande ett dammbygge i floden Sabor (Portugal) som kunde strida mot rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar⁴ och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter⁵ (nedan kallat det omtvistade beslutet).

2. Förevarande överklaganden avser huvudsakligen det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, såsom detta tolkas mot bakgrund av artikel 6.1 i 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.⁶

1 — Originalspråk: franska.

2 — LPN:s och Republiken Finlands överklaganden inkom till domstolens kansli den 25 respektive den 30 november 2011.

3 — EGT L 145, s. 43.

4 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161.

5 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

6 — EUT L 264, s. 13.

3. I överklagandena har två principfrågor väckts.

- Den första frågan som uppkommer är om Europeiska kommissionen inom ramen för ett pågående fördragsbrottsförfarande har skyldighet att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som avses i en ansökan om tillgång till handlingar på grundval av förordning nr 1049/2001 för att kontrollera huruvida var och en av de aktuella handlingarna omfattas av undantaget från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i denna förordning beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner eller om kommissionen kan stödja sig på en allmän presumtion enligt vilken utlämnande av handlingar strider mot syftet med denna specifika verksamhet för att vägra tillgång till samtliga handlingar.
- Den andra frågan som uppkommer i förevarande fall är om förordning nr 1367/2006, närmare bestämt artikel 6.1 andra meningen i förordningen enligt vilken grunderna för avslag ska tolkas restriktivt när den begärda informationen gäller utsläpp i miljön, medför en annan bedömning.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Förordning nr 1049/2001

4. I förordning nr 1049/2001 fastställs principer, villkor och gränser för rätten till tillgång till Europeiska unionens institutioners handlingar som anges i artikel 15 FEUF.

5. I artikel 2 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

”1. 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.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

...”

6. I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs undantag för rätten till tillgång till unionens institutioners handlingar. De undantag som är aktuella i förevarande fall återfinns i punkt 2 i vilken följande föreskrivs:

”Institutionerna skall 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.”

7. De undantag som anges i bland annat artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 ska enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll.

B – Förordning nr 1367/2006

8. Enligt skäl 15 i förordning nr 1367/2006 bör "[u]ndantagen i förordning ... nr 1049/2001 ... 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. ..."

9. Enligt artikel 3 i förordning nr 1367/2006 ska "[f]örordning ... nr 1049/2001 ... 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.

..."

10. Artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, under rubriken "Tillämpning av undantag avseende begäran om tillgång till miljöinformation", har följande lydelse:

"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."

III – Bakgrund

11. LPN är en allmännyttig icke-statlig organisation med säte i Portugal som strävar efter att skydda miljön. Genom skrivelse av den 22 april 2003 gav LPN in ett klagomål till kommissions generaldirektorat för miljö där föreningen hävdade att det aktuella dammbygget skadade "Morais" och "Floden Sabor och Maçãs", områden av gemenskapsintresse, i strid med direktiv 92/43. Till följd av detta klagomål inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal och kontaktade de portugisiska myndigheterna för att kontrollera i vilken mån dammbygget riskerade att strida mot direktiven 79/409 och 92/43.

12. Genom skrivelse av den 27 mars 2007 och av den 16 juli 2007 begärde LPN att generaldirektoratet för miljö skulle ge föreningen tillgång till information om handläggningen av klagomålet och till handlingar som utarbetats av "kommissionens arbetsgrupp" liksom till skriftväxlingen mellan kommissionen och de portugisiska myndigheterna.

13. Genom det omtvistade beslutet avlog kommissionen slutligt denna begäran.

14. Till stöd för det omtvistade beslutet anförde kommissionen att de handlingar som varit föremål för skriftväxlingen mellan institutionen och de portugisiska myndigheterna i sin helhet omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Kommissionen anförde att det i ett (pågående) 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. Enligt kommissionen var dessutom 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 unionsrätten, såsom i förevarande fall.

15. Genom beslut av den 28 februari 2008 avskrev kommissionen LPN:s klagomål. Efter det att fördragsbrottsförfarandet avslutats beviljade kommissionen bland annat genom ett beslut av den 24 oktober 2008 LPN tillgång till nästan samtliga handlingar som begärts ut.

IV – Den överklagade domen

16. I talan vid tribunalen har LPN, med stöd av Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att kommissionen dels åsidosatt flera bestämmelser i förordning nr 1367/2006, särskilt artikel 6, dels inte har tillämpat undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som särskilt avser skyddet för syftet med utredningar.

17. Denna sistnämnda grund består av tre delgrunder. För det första har LPN klandrat kommissionen för att rättsstridigt ha underlåtit att konkret och individuellt pröva och motivera huruvida och i så fall i vilken mån detta undantag var tillämpligt på var och en av de handlingar som hade begärts ut. För det andra har kommissionen felaktigt underlåtit att bedöma huruvida den åtminstone borde ge tillgång till delar av dessa handlingar. För det tredje har kommissionen inte beaktat allmänintresset, såsom detta allmänintresse åberopades i begäran om tillgång till handlingarna.

18. Tribunalen konstaterade att ett fördragsbrottsförfarande pågick vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs och att kommissionen i princip hade rätt att åberopa undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, angående skydd för syftet med utredningar.⁷

19. Enligt tribunalen framgår det av motiveringen av det omtvistade beslutet att kommissionen väsentligen stött sig på den princip som erkänts av domstolen i ny rättspraxis, att den berörda institutionen får avstå från att göra en konkret, individuell prövning av var och en av de berörda handlingarna, då samtliga dessa handlingar faller under en och samma kategori av handlingar, vilken omfattas av ett undantag i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.⁸ På denna grund vägrade kommissionen tillgång till handlingarna i det pågående miljörättsliga fördragsbrottsärendet.

20. Tribunalen erinrade dessutom om att det omtvistade beslutet hade antagits med stöd av såväl förordning nr 1049/2001 som förordning nr 1367/2006 och att det var nödvändigt att först bedöma om, såsom LPN och intervenienterna gjort gällande, den sistnämnda förordningen kan påverka räckvidden av kommissionens skyldighet att göra en konkret, individuell prövning enligt förordning nr 1049/2001.⁹

7 — Se punkt 101 i den överklagade domen.

8 — Ibidem (punkterna 118 och 119).

9 — Ibidem (punkterna 103 och 104).

A – *Inverkan av förordning nr 1367/2006 på räckvidden av kommissionens prövningsskyldighet*

21. Tribunalen konstaterade att det fanns ett antal undantag från kommissionens skyldighet att konkret och individuellt pröva handlingar som begärts utlämnade. Så är fallet när tillgång till handlingar uppenbart ska vägras (om till exempel vissa handlingar uppenbarligen i sin helhet omfattas av ett undantag från rätten till tillgång till handlingar), eller, tvärtom, uppenbart ska beviljas (eftersom det är uppenbart att vissa handlingar ska lämnas ut i sin helhet) eller när de aktuella handlingarna redan har varit föremål för en konkret och individuell bedömning av kommissionen under liknande omständigheter.¹⁰

22. Tribunalen slog fast att det ”i princip [står] institutionen fritt ... att grunda sig på allmänna presumptionsregler 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. Institutionen i fråga är emellertid skyldig att i varje enskilt fall kontrollera huruvida de allmänna överväganden som normalt sett är tillämpliga på handlingar av ett visst slag faktiskt är tillämpliga på den handling som begärs utlämnad”¹¹.

23. Tribunalen fann att varken skälen eller bestämmelserna i förordning nr 1367/2006 innehåller något som ger stöd för slutsatsen att de allmänna övervägandena ovan¹² inte skulle gälla för en begäran om tillgång till miljöinformation.¹³

24. Tribunalen slog fast att det i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 visserligen föreskrivs att undantagen från rätten till tillgång till handlingar ska tolkas restriktivt och att en avvägning mellan skilda intressen ska ske men att ”konstaterandet [inte påverkade] frågan huruvida den berörda institutionen [skulle] göra en konkret, individuell prövning av de handlingar eller den information som begärs utlämnade”.¹⁴ Tribunalen slog fast att ”[d]e villkor som ställts upp i rättspraxis för när institutionen, undantagsvis, får avstå från en sådan konkret, individuell bedömning ... i tillämpliga delar även [gäller] när de berörda handlingarna uppenbart faller under en och samma kategori som kan omfattas av ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Enligt dessa principer, fastslagna i rättspraxis, kan samtliga handlingar rörande ett pågående fördragsbrottsförfarande skyddas som kategori. Detta påverkas inte av att det följer av artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 att presumtionen för att det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnande av information om miljöutsläpp inte är tillämplig på ett sådant förfarande.”¹⁵

B – *Kommissionens iakttagande av skyldigheten att bedöma de berörda handlingarna*

25. Tribunalen slog fast att det i förevarande fall var uppenbart dels att alla de berörda handlingarna och deras innehåll i sin helhet föll under en och samma kategori av handlingar, dels att tillgång till denna kategori av handlingar skulle vägras med stöd av det åberopade undantaget. Tribunalen fann 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. Den slog vidare fast att ett utlämnande, även ett delvist sådant, av de berörda handlingarna skulle innebära en faktisk risk för att skyddet för syftet med kommissionens utredning av Republiken Portugals påstådda fördragsbrott i samband med dammbygget skulle skadas¹⁶.

10 — Ibidem (punkterna 113 och 114).

11 — Ibidem (punkt 115).

12 — Ibidem (punkterna 113–115).

13 — Ibidem (punkt 116).

14 — Ibidem (punkt 117).

15 — Ibidem (punkt 117).

16 — Ibidem (punkt 121).

26. Tribunalen underkände dessutom LPN:s och intervenienternas argument att om kommissionen fick avstå från en konkret, individuell bedömning av innehållet i var och en av de berörda handlingarna, så skulle den inte kunna ta tillräcklig hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut i den mening som avses i artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006.¹⁷

27. Tribunalen tillade att klagandenas ställning i ett fördragsbrottsförfarande i den mening som avses i meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och EU-ombudsmannen om klagandens ställning i ärenden om överträdelser av gemenskapsrätten (KOM(2002) 141 slutlig)¹⁸ är fundamentalt annorlunda än i ett förfarande som rör dem själva, exempelvis i ett förfarande om tillämpning av gemenskapens konkurrensregler, där klagandena har särskilda processuella garantier vars efterlevnad granskas av domstol om talan väcks mot ett beslut att avslå klagomålet.¹⁹

28. Tribunalen påpekade att de berörda hade rätt 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 artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.²⁰ Enligt tribunalen hade emellertid varken LPN eller intervenienterna anfört några omständigheter som kunde sätta i fråga bedömningen att samtliga berörda handlingar omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.²¹

C – Bedömningen av huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnande

29. Tribunalen gjorde bedömningen att presumptionen om ett övervägande allmänintresse av utlämnande enligt artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom fördragsbrottsförfarandet mot Republiken Portugal pågick vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs. Det var därför inte nödvändigt att uttala sig om huruvida de berörda handlingarna innehöll information som faktiskt rörde ”utsläpp” i miljön.²² Tribunalen ansåg, tvärtemot vad LPN och intervenienterna har anfört, att artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006, som utgör *lex specialis* i förhållande till förordning nr 1049/2001, utesluter en förstärkning av öppenheten i miljöärenden vid avvägningen mellan de skilda intressena enligt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, när de berörda handlingarna ingår i akten i ett pågående fördragsbrottsärende.²³

30. Tribunalen anförde dessutom att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 ”endast [avser] skyldigheten att tolka andra undantag än dem som nämns i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 restriktivt, det vill säga andra än dem som stadgas i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001”.²⁴ Enligt tribunalen hänvisar ”artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 ... endast till ”allmänhetens intresse” och inte till ett ”övervägande” allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001.”²⁵ Följaktligen kan tribunalen inte godta LPN:s och intervenienternas argument att principerna om en hög grad av öppenhet, allmänhetens tillgång till handlingar, förbättrat medborgardeltagande i beslutsprocessen och större legitimitet i detta fall likväl utgör ett allmänintresse, eller rentav ett övervägande allmänintresse, som motiverar att de berörda handlingarna lämnas ut.²⁶

17 — Ibidem (punkt 122).

18 — EGT C 244, s. 5.

19 — Ibidem (punkt 126).

20 — Ibidem (punkt 128).

21 — Ibidem (punkt 129).

22 — Ibidem (punkt 134).

23 — Ibidem (punkt 135).

24 — Ibidem (punkt 136).

25 — Idem.

26 — Idem.

31. Slutligen slog tribunalen fast att varken LPN eller intervenienterna kunde identifiera något eventuellt annat övervägande allmänintresse än det av en påstått förhöjd grad av öppenhet på miljöområdet, som kommissionen borde ha tagit hänsyn till vid tillämpningen i detta fall av artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001. 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 1367/2006.²⁷

V – Förfarandet vid domstolen

32. Genom beslut av domstolens ordförande av den 27 februari 2012 förenades de båda målen vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

33. Genom beslut av domstolens ordförande av 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 att yttra sig vid den muntliga förhandlingen.

34. Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, som är intervenienter i första instans, har anslutit sig till LPN:s och Republiken Finlands yrkanden.

35. Skriftliga yttranden har inkommit från LPN, Republiken Finland, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Sverige och kommissionen. Klagandena och intervenienterna, inklusive Republiken Estland, har yttrat sig muntligen vid förhandlingen som ägde rum den 29 maj 2013.

VI – Överklagandena

36. LPN och Republiken Finland har till stöd för sitt överklagande gjort gällande tre huvudgrunder.

37. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006. Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001.

38. LPN har dessutom gjort gällande att beslutet om rättegångskostnader i punkterna 141 och 143 i den överklagade domen är behäftat med felaktig rättstillämpning i flera avseenden. LPN har lagt till att den överklagade domen innehåller två inkonsekvenser när det gäller identifieringen av det omtvistade beslutet.

VII – Analys

39. Innan jag prövar de grunder som LPN och Republiken Finland har åberopat till stöd för sina överklaganden kommer jag att ta ställning till det argument som LPN framfört i sitt överklagande avseende sin ställning som icke-statlig miljöorganisation. Enligt LPN kan en begäran om tillgång till handlingar avseende statligt stöd som lämnats av en part som tillvaratar enskilda intressen som den som det var fråga om i domstolens dom av den 29 juni 2010 i målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau,²⁸ inte likställas med en sådan begäran som det rör sig om i förevarande fall som dels kommer från en organisation som tillvaratar ett allmänintresse, vilket innebär att den har ett särskilt intresse av att aktivt delta i fördragsbrottsförfarandet, dels avser handlingar rörande utsläpp i miljön, vilket är ett fall som särskilt avses i förordning nr 1367/2006.

27 — Se punkt 138 i den överklagade domen.

28 — Mål C-139/07 P, REU 2010, s. I-5885.

40. Enligt min mening drog tribunalen i punkt 137 i den överklagade domen med rätta slutsatsen att rätten till tillgång till handlingarna inte är beroende av arten av det specifika intresse som den som begär att få ut handlingarna kan tänkas ha av informationen i fråga.

41. Av domstolens dom av den 1 februari 2007 i målet *Sison* mot rådet,²⁹ framgår att förordning nr 1049/2001 har till syfte att inrätta en generell rätt för allmänheten att få tillgång till institutionernas handlingar och inte att inrätta bestämmelser för att skydda ett särskilt intresse som en person kan ha av att få tillgång till en av dessa handlingar.³⁰ I denna dom slog domstolen fast att förordning nr 1049/2001 inte föreskriver en skyldighet att beakta vissa särskilda intressen som en person kan åberopa för att få tillgång till en bestämd handling.³¹ Enligt min mening gäller samma resonemang för de bestämmelser i förordning nr 1367/2006 som är tillämpliga i förevarande fall och som syftar till att ge allmänheten³² en rätt till tillgång till miljöinformation som innehas av unionens institutioner eller organ.

42. LPN:s särskilda ställning kan följaktligen inte beaktas vid tillämpningen av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

A – Den första grunden avseende åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

1. Argumentation

43. LPN har gjort gällande att tribunalen har gjort en felaktig tolkning av artikel 4 i förordning nr 1049/2001. LPN har anfört att akten i förevarande fall innehåller olika typer av handlingar och att det är helt felaktigt och oproportionerligt att ange att ”samtliga handlingar rörande ett pågående fördragsbrottsförfarande [kan] skyddas som kategori”.³³

44. Republiken Finland har bestritt uppfattningen i den överklagade domen att samtliga handlingar rörande ett fördragsbrottsförfarande kan skyddas som kategori enligt undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilket innebär att en institution kan vägra tillgång till samtliga handlingar genom att stödja sig på en allmän presumtion att utlämnande av innehållet i sådana handlingar i princip undergräver skyddet för syftet med utredningar.

45. LPN och Republiken Finland har anfört att den ovannämnda domen i målet *kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau*, som avser statligt stöd, inte kan tillämpas i förevarande fall.

46. Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har anfört att tribunalen har åsidosatt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 genom att tillämpa en allmän presumtion för att utesluta tillgång till samtliga handlingar rörande ett fördragsbrottsförfarande. De har anfört att kommissionen tvärtom är skyldig att i det konkreta fallet kontrollera om utlämnandet av var och en av handlingarna kan skada syftet med utredningen. De har påpekat att domstolen har tillämpat allmänna presumtioner i mycket få fall och av klart definierade skäl som inte är tillämpliga i förevarande fall.

29 — Mål C-266/05 P, REG 2007 s. I-1233.

30 — Se domen i det ovan i fotnot 29 nämnda målet *Sison* mot rådet, punkt 43. I förordning nr 1049/2001 beviljas en mycket omfattande rätt till tillgång till handlingar från berörda institutioner, eftersom en sådan rätt, med tillämpning av artikel 6.1 i förordningen, inte är beroende av att sökanden anger skälen för sin ansökan. Se dom av den 26 januari 2010 i mål C-362/08 P, *Internationaler Hilfsfonds* mot kommissionen (REU 2010, s. I-669), punkt 56.

31 — Se domen i målet *Sison* mot rådet, punkt 45.

32 — Begreppet allmänheten definieras i artikel 2.1 b i förordning nr 1367/2006, vilken har en mycket vid formulering, som ”en eller flera fysiska eller juridiska personer samt föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer.”

33 — Se punkt 117 i den överklagade domen.

47. Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen har anfört att en allmän presumptionsregel, enligt vilken utlämnande av handlingar rörande ett fördragsbrottsförfarande skadar skyddet för syftet med utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, ska tillämpas. Om skriftväxlingen mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten hade utlämnats så hade viljan att samarbeta i en anda av ömsesidigt förtroende äventyrats. Enligt kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland ska domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau tillämpas analogt i förevarande fall, eftersom förfarandet för kontroll av statligt stöd är en variant av fördragsbrottsförfarandet som är anpassat till de specifika problem som statligt stöd innebär för konkurrensen på den gemensamma marknaden.

2. Bedömning

48. Det ska inledningsvis erinras om att LPN begärt tillgång till samtliga handlingar i ett pågående miljörättsligt fördragsbrottsärende enligt artikel 258 FEUF mot Republiken Portugal. Denna begäran framställdes under det administrativa förfarandets gång. I det omtvistade beslutet vägrade kommissionen att lämna ut de handlingar som LPN begärt ut med hänvisning till undantaget från rätten till tillgång till handlingar i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Kommissionen har allmänt antagit att utlämnandet av samtliga handlingar i detta skede undergräver fördragsbrottsförfarandet och har underlåtit att för var och en av de handlingar som begärts ut pröva om ett utlämnande skulle undergräva syftet med den undersökning som inletts i enlighet med artikel 258 FEUF mot Republiken Portugal.

49. Detta förhållningssätt stöds i den överklagade domen.

50. Tribunalen anförde att kommissionen kunde utgå från principen att den allmänna presumptionen att ett utlämnande av handlingarna i ärendet skulle undergräva skyddet för syftet med utredningen gällde för samtliga av de berörda handlingarna, eftersom fördragsbrottsförfarandet pågick vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs.³⁴

51. Det har i förevarande överklaganden inte bestritts att kommissionen, såsom anges i punkt 101 i den överklagade domen, i princip hade rätt att åberopa undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 angående skydd för syftet med utredningar i den mån som ett fördragsbrottsförfarande pågick vid den tidpunkt då den aktuella begäran framställdes. Tvärtom rör överklagandet typen och omfattningen av den kontroll som kommissionen genomförde vid tillämpningen av detta undantag på de aktuella handlingarna och, särskilt, frågan huruvida institutionen var skyldig att genomföra en konkret prövning av innehållet i varje handling eller tvärtom kunde nöja sig med att åberopa en allmän presumtion, tillämplig på samtliga av de handlingar som begärts ut, om att skyddet för syftet med förfarandet skulle undergrävas.

52. Enligt fast rättspraxis är syftet med förordning nr 1049/2001, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 i förordningen att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt.³⁵ Rätten till tillgång till handlingar är emellertid begränsad av hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11, att institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva något av de intressen som skyddas genom denna artikel. När kommissionen beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut är den således i princip skyldig att förklara hur

34 — Ibidem (punkt 127).

35 — Dom 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 33 och domen i det ovan i fotnot 28 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 51.

tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det av institutionen åberopade undantaget i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Då sådana undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar ska de tolkas och tillämpas restriktivt.³⁶

53. Av ovannämnda rättspraxis framgår att kommissionen för att iaktta den vägledande principen om öppenhet i princip var skyldig att inte enbart göra en konkret, individuell prövning av var och en av de handlingar som LPN begärt ut för att avgöra om utlämnandet av dessa handlingar faktiskt undergräver syftet med den utredning som inlett i enlighet med artikel 258 FEUF mot Republiken Portugal, utan även förklara beträffande var och en av de aktuella handlingarna hur beslutet att helt eller delvis lämna ut var och en av dessa handlingar skulle kunna undergräva detta syfte.

54. Såsom tribunalen anfört i punkt 113 och följande punkter i den överklagade domen finns det emellertid undantag, som har utvecklats i rättspraxis, från kommissionens skyldighet att konkret och individuellt pröva handlingar som begärts utlämnade.

55. Med tillämpning av denna rättspraxis³⁷ kan det vara så att det inte är nödvändigt att göra en konkret och individuell prövning av varje handling när det till följd av de särskilda omständigheterna i förevarande fall är uppenbart att tillgång till handlingarna ska vägras eller tvärtom beviljas. Den aktuella institutionen kan i dessa fall stödja sig på en allmän presumtion som gäller för vissa kategorier av handlingar, när liknande allmänna överväganden kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma slag.³⁸

56. Enligt senaste rättspraxis kan de berörda, när tillgång till en viss handling nekats på grundval av en sådan allmän presumtion, om de så önskar styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumptionsregel eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.³⁹

57. Det ska i detta avseende påpekas att möjligheten att tillämpa allmänna presumtioner som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar i stället för att konkret och individuellt pröva varje handling innan tillgång till handlingarna vägras inte är obetydlig. Den innebär inte enbart en begränsning av den grundläggande principen om öppenhet i artikel 11 FEU, artikel 15 FEUF och förordning nr 1049/2001 utan även nödvändigtvis en begränsning i praktiken av tillgången till de aktuella handlingarna. Jag anser följaktligen att det ska finnas starka och övertygande skäl för att sådana presumtioner ska kunna tillämpas. Domstolen har hittills uttryckligen slagit fast att sådana allmänna presumtioner kan tillämpas i tre specifika fall, nämligen vid granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder,⁴⁰ förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer⁴¹ och förfaranden vid unionsdomstolarna⁴².

36 — Se dom 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), punkterna 70–73 och där angiven rättspraxis.

37 — Se, för ett likande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 50, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 54, och dom av den 28 juni 2012 i mål C-404/10 P, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 116, och dom av den 28 juni 2012 i mål C-477/10 P, kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 57, samt domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 74.

38 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 54, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 116, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 57, och domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 74.

39 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 126, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 68.

40 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau.

41 — Se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob och kommissionen mot Agrofert Holding.

42 — Se domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen.

58. Först och främst slog domstolen i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau fast att en allmän presumtion kan tillämpas vid vägran att lämna ut handlingar rörande granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder. Domstolen fastslog att det vid tolkningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 bör beaktas att intresserade parter⁴³, med undantag för den medlemsstat som är ansvarig för beviljandet av stödet, enligt rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF]⁴⁴ inte har rätt att få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet. Domstolen fann att om intresserade parter skulle ha rätt att med stöd av förordning nr 1049/2001 få tillgång till de aktuella handlingarna, så skulle systemet för granskning av statliga stödåtgärder äventyras.

59. I domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob och kommissionen mot Agrofert Holding slog domstolen fast att en allmän presumtion även kan tillämpas för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar hänförliga till ett förfarande för kontroll av företagskoncentrationer, eftersom den lagstiftning som reglerar detta förfarande innehåller stränga regler beträffande behandlingen av uppgifter som har samlats in eller framkommit i ett sådant ärende.

60. Domstolen slog fast att en rätt till tillgång i allmänhet – med stöd av förordning nr 1049/2001 – till handlingar som har utväxlats mellan kommissionen och de anmälade parterna eller tredje man i ett sådant ärende skulle äventyra den avvägning som unionslagstiftaren har velat säkerställa i koncentrationsförordningen mellan, å ena sidan, de berörda företagens skyldighet att ge kommissionen potentiellt känsliga affärsuppgifter för att kommissionen ska kunna bedöma huruvida den planerade företagskoncentrationen är förenlig med den gemensamma marknaden och, å andra sidan, säkerställandet av ett förstärkt skydd som tillämpas på de upplysningar som kommissionen fått del av med stöd av tystnadsplikten och i form av affärshemligheter.⁴⁵ Domstolen fann att det finns en allmän presumtionsregel enligt vilken ett utlämnande av de handlingar som utväxlats mellan kommissionen och företagen i ett ärende avseende kontroll av företagskoncentrationer i princip skulle undergräva såväl skyddet för syftet med utredningen som skyddet för de inblandade företagens affärsintressen.⁴⁶

61. I domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen slog domstolen slutligen fast att det föreligger en allmän presumtion om att ett utlämnande av en institutions inlagor i ett domstolsförfarande undergräver skyddet för nämnda förfarande, i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, under den tid förfarandet pågår.⁴⁷

62. Domstolen fann att det förhållandet att det i förordning nr 1049/2001 föreskrivs en skyldighet för vissa institutioner att medge insyn inte kan leda till att dessa institutioners processuella ställning, inom ramen för pågående domstolsförfaranden, undergrävs med hänsyn till principen om parternas likställdhet i processen. Domstolen hänvisade till principen om god rättskipning och påpekade vidare att uteslutandet av dömande verksamhet från tillämpningsområdet för rätten till tillgång till handlingar motiveras, utan att åtskillnad görs mellan förfarandets olika stadier, av kravet att meningsutbytena mellan parterna och den berörda domstolens överläggningar i det aktuella målet ska äga rum ostört under hela domstolsförfarandet. Domstolen slog dessutom med stöd av en analog tillämpning av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau fast att en sådan presumtion även är motiverad med hänsyn till att det varken enligt stadgan för Europeiska unionens domstol eller rättegångsreglerna för unionens domstolar föreligger någon rätt för tredje man att få tillgång till inlagor som getts in till domstolen i ett domstolsförfarande.

43 — Särskilt stödmottagarna och deras konkurrenter.

44 — EUT L 83, s. 1.

45 — Se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 121, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 62.

46 — Se domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 123, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 64.

47 — Se domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 94.

63. LPN och Republiken Finland har gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den slog fast att domstolens resonemang i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau beträffande granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder även är tillämpligt på fördragsbrottsförfaranden. Jag anser att så inte är fallet.

64. Det framgår inte enbart av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau utan även av domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob och kommissionen mot Agrofert Holding att domstolen tillåtit tillämpning av de allmänna presumtionerna enligt vilka handlingar hänförliga till granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder eller förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer inte ska lämnas ut, bland annat med hänvisning till förekomsten av strikta regler som begränsar tillgången till handlingarna i dessa förfaranden. Med andra ord har domstolen, liksom unionslagstiftaren, visserligen inte fastställt någon rangordning mellan de aktuella bestämmelserna,⁴⁸ men den har genom de allmänna presumtionerna reglerat tillämpningen av de allmänna bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 när ett beslut att bevilja tillgång till handlingarna i ärendet skulle innebära att det specifika syftet med de regler som syftar till att säkerställa effektiviteten med granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder eller förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer undergrävs.

65. Dessa specifika regler genom vilka allmänhetens tillgång till handlingarna inom ramen för vissa förfaranden begränsas har visserligen haft en viss betydelse i domstolens resonemang för att motivera att de allmänna presumptionsreglerna tillämpas, inte enbart i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, utan även i domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob och kommissionen mot Agrofert Holding.⁴⁹ Jag anser dock, tvärtemot de argument som LPN och Republiken Finland anfört, att denna omständighet inte i sig var avgörande.

66. Tillämpningen av sådana allmänna presumtioner motiveras nämligen huvudsakligen av behovet av att säkerställa ett korrekt genomförande av de aktuella förfarandena och av att garantera att syftet med dem inte undergrävs.

67. Jag framhåller härvidlag att domstolen i domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen huvudsakligen grundade sig på principen om parternas likställdhet i processen och behovet av att säkerställa ett välfungerande förfarande för att motivera att sådana allmänna presumptionsregler tillämpas. Den omständigheten att det inte föreligger någon rätt för tredje man att få tillgång till inlagor som getts in till domstolen i ett domstolsförfarande behandlades enbart subsidiärt i denna dom för att motivera att domstolsförfaranden som sådana inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001.

68. Härav följer att den aspekt som förenar domstolens resonemang i dessa domar⁵⁰ var den omständigheten att utlämnande av handlingar i vissa förfaranden inte var förenligt med principen om att säkerställa ett välfungerande förfarande och skulle kunna äventyra dessa. Av domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, kommissionen mot Éditions Odile Jacob och kommissionen mot Agrofert Holding framgår dessutom att den allmänna presumtionen om att tillgång till handlingarna ska vägras omfattade samtliga handlingar rörande det aktuella förfarandet som inte hade offentliggjorts.

48 — Se i detta avseende domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 110, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 52, där domstolen slog fast att trots att det inte finns några uttryckliga bestämmelser om rangordningen mellan förordning 1049/2001 och förordningarna på området för kontroll av företagskoncentrationer så ”ska respektive förordning tillämpas på ett sätt som är förenligt med den andra förordningen för att därigenom säkerställa en tillämpning som är koherent.”

49 — I domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Éditions Odile Jacob, punkt 115, och kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 56, grundade sig domstolen även på skyddet för affärsintressen när den konstaterade att detta skydd och skyddet för syftet med utredningen är nära förbundna.

50 — Nämligen domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Technische Glaswerke IlmenauTGI, kommissionen mot Éditions Odile Jacob, kommissionen mot Agrofert Holding och Sverige m.fl. mot API och kommissionen.

69. Enligt min mening är den förenande aspekten även tillämplig på det administrativa skedet av fördragsbrottsförfarandet som regleras i artikel 258 FEUF, trots att detta förfarande inte i alla delar motsvarar granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer eller domstolsförfaranden. De sistnämnda förfarandena motsvarar inte heller varandra.

70. Det särskilda samband som finns mellan fördragsbrottsförfarandet och granskningsförfarandet avseende statliga stödåtgärder, som båda syftar till att säkerställa att medlemsstaterna iakttar unionsrätten, bör emellertid noteras. Vid negativa beslut avseende ett olagligt stöd avslutas enligt artikel 108.2 andra stycket FEUF det administrativa skede som föreskrivs i artikel 258 FEUF och när den frist som anges i kommissionens negativa beslut⁵¹ för den berörda staten att efterkomma beslutet har löpt ut så får kommissionen direkt hänskjuta ärendet till Europeiska unionens domstol.⁵² Därav följer att kommissionens negativa beslut avseende ett olagligt stöd med tillämpning av artikel 108.2 andra stycket FEUF på sätt och vis ersätter det administrativa förfarandet rörande fördragsbrott.

71. Det ska även erinras om att kommissionen, liksom i förfarandena avseende statligt stöd eller planerade koncentrationer, har en central roll under hela fördragsbrottsförfarandet. Kommissionen har, på grund av sin roll som EUF-fördragets övervakare, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Den beslutar själv om det finns ett behov av att inleda det administrativa förfarandet genom att sända en formell underrättelse och fortsätta förfarandet genom att avge ett motiverat yttrande.⁵³ Syftet med det administrativa förfarandet är att säkerställa att unionsrätten iaktas genom att erbjuda medlemsstaten möjlighet att göra sina invändningar gällande, och om möjligt undvika ett domstolsförfarande.

72. Jag delar tribunalens åsikt i punkt 126 i den överklagade domen att dialogen i det administrativa skedet av fördragsbrottsförfarandet mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten är bilateral. Detta gäller trots den omständigheten att ett klagomål, såsom i förevarande fall, kan ha föranlett detta, eftersom den eventuella klaganden inte har någon rättighet i ett senare skede av fördragsbrottsförfarandet.⁵⁴ Kommissionen anförde i det omtvistade beslutet 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.”

73. Även om det administrativa förfarandet rörande fördragsbrott inte motsvarar ett domstolsförfarande i alla delar, så kan det leda till ett sådant förfarande, eftersom kommissionen när detta förfarande har avslutats kan begära att domstolen ska fastställa det fördragsbrott som den klandrat den berörda medlemsstaten för.⁵⁵

51 — Eller, i förekommande fall, den frist som kommissionen därefter har fastställt. Se dom av den 14 december 2006 i de förenade målen C-485/03-C-490/03, kommissionen mot Spanien (REG 2006, s. I-11887), punkt 53.

52 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 53.

53 — Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, ska den bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot denna medlemsstat, fastställa vilka bestämmelser medlemsstaten har åsidosatt och bedöma vid vilken tidpunkt den bör väcka talan vid domstolen, varvid de överväganden som ligger till grund för ett sådant val inte kan påverka frågan huruvida talan kan upptas till sakprövning. Se i detta avseende dom av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-3851), punkt 27, och av den 8 december 2005 i mål C-33/04, kommissionen mot Luxemburg (REG 2005, s. I-10629), punkt 66.

54 — Se i detta avseende det ovannämnda meddelandet KOM/2002/141 slutlig.

55 — Se i detta avseende dom av den 14 februari 1989 i mål 247/87, Star Fruit mot kommissionen (REG 1989, s. 291), punkt 12, och dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland (REG 1998, s. I-5449), punkt 46. Fördragsbrottsförfarandet präglas av lämplighetshänsyn. Se dom av den 19 maj 2009 i mål C-531/06, kommissionen mot Italien (REG 2009, s. I-4103), punkterna 23 och 24. Det ankommer enbart på kommissionen att bedöma om det är lämpligt att väcka talan om fördragsbrott.

74. Det enda syftet – att bevara integriteten hos förfarandet – som föranlett domstolen att erkänna en allmän presumtion för granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder⁵⁶, förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer⁵⁷ och ett domstolsförfarande⁵⁸ är enligt min mening tillämpligt på det administrativa förfarandet rörande fördragsbrott.

75. Jag anser således att ett beslut att bevilja allmänheten tillgång, helt eller delvis, till handlingarrörande detta förfarande medan det pågår äventyrar fullgörandet av förfarandets mål och motiverar följaktligen att en allmän presumtion, såsom den som erkänts av domstolen i andra förfaranden, tillämpas.

76. LPN och Republiken Finland har mycket riktigt gjort gällande att innehållet i handlingarna hänförliga till ett miljörättsligt fördragsbrottsärende nödvändigtvis var heterogent och kunde utöver skriftväxlingen mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten inbegripa endast till exempel tekniska och vetenskapliga undersökningar. I förevarande fall konstaterade tribunalen att den aktuella akten enbart innehöll skriftväxling mellan kommissionen och medlemsstaten.⁵⁹ Även om detta inte hade varit fallet är det visserligen riktigt att de handlingar som finns hos kommissionen inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande utan tvekan kan skilja sig mycket åt och att varje fördragsbrottsförfarande mot en medlemsstat har sina särdrag. Detta innebär emellertid inte att det inte finns ett behov av att säkerställa ett välfungerande förfarande genom att begränsa inblandningen från tredje parter. Härav följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 121 i den överklagade domen fann att handlingar hänförliga till ett pågående fördragsbrottsförfarande utgjorde en enda kategori av handlingar vid tillämpningen av den allmänna presumtionen om att neka tillgång till handlingar på grundval av det undantag som kommissionen åberopat.

77. Det ska även erinras om att ett undantag enligt artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 endast kan tillämpas under den tid som skyddet är motiverat med hänsyn till handlingens innehåll.⁶⁰ När förfarandet avslutats ska tillgång till handlingarna beviljas om inget av de andra undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1949/2001 är tillämpligt.

78. I förevarande fall framgår det klart av punkterna 28–35 i den överklagade domen att LPN, efter beslutet av den 28 februari 2008 om avskrivning av klagomålet avseende dammbygget, fick tillgång till nästan samtliga handlingar som begärts ut.⁶¹

79. Jag föreslår följaktligen att domstolen fastställer att överklagandet inte kan vinna bifall på den första grunden.

56 — Se punkt 58 ovan.

57 — Se punkterna 59 och 60 i förevarande förslag till avgörande.

58 — Se punkterna 61 och 62 i förevarande förslag till avgörande.

59 — Se punkt 121 i den överklagade domen.

60 — Se domen i målet i det ovan i fotnot 35 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 70.

61 — Se punkt 15 ovan.

B – *Den andra grunden avseende åsidosättande av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006*

1. Argumentation

80. LPN har, i motsats till vad tribunalen angav i punkterna 113–117 i den överklagade domen, gjort gällande att det av en noggrann läsning av artikel 6.1 i förordning 1367/2001 jämförd med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 framgår att kommissionen inte är undantagen från skyldigheten att ”konkret och individuellt pröva handlingar som begärts utlämnade”.⁶² LPN har gjort gällande att utredningar visserligen är undantagna enligt den första delen i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006. De omfattas dock med nödvändighet och logiskt av den andra delen i nämnda artikel. LPN har anfört att i den mån det inte kan antas att det föreligger ett övervägande allmänintresse att vägra tillgång till de handlingar som omfattas av utredningarna så ska de potentiella skälen för att vägra tillgång till de handlingar som omfattas av utredningen tolkas restriktivt. Det ska därvid göras en bedömning av huruvida allmänintresset av utlämnandet av information om miljön i förevarande fall är starkare än eventuella andra intressen som ska skyddas genom att handlingarna inte lämnas ut och det ska konkret kontrolleras om informationen i de handlingar som begärts ut har ett samband med miljöutsläpp.

81. Republiken Finland har med stöd av Konungariket Danmark och Konungariket Sverige gjort gällande att tribunalen i punkt 136 i den överklagade domen gjorde en felaktig tolkning av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 när den fann att denna bestämmelse ”endast [avser] skyldigheten att tolka andra undantag än dem som nämns i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 restriktivt, det vill säga andra än dem som stadgas i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001.”

82. Kommissionen har gjort gällande att unionslagstiftaren, genom att undanta utredningar av möjliga fördragsbrott från den presumtion 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 inom ramen för de parametrar som har fastställts i förordning nr 1049/2001. Av förordning nr 1367/2006 kan inte slutsatsen dras att miljörättsliga fördragsbrottsförfaranden ska behandlas annorlunda än fördragsbrottsförfaranden på andra områden vad gäller den allmänna presumptionsregeln att utlämnande av handlingarna i ärendet i princip undergräver skyddet för syftet med utredningen.

83. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 inte påverkar bedömningskriteriet när det gäller beslutet att vägra tillgång till handlingar hänförliga till ett pågående miljörättsligt fördragsbrottsförfarande som fortfarande regleras av förordning nr 1049/2001. I denna bestämmelse återges enbart det krav som har uppställts av unionsdomstolarna att grunderna för undantag ska tolkas restriktivt och att miljöintressen ska beaktas vid nämnda bedömning.

2. Bedömning

84. Förevarande grund avser tolkningen av artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 och handlar särskilt om huruvida reglerna om tillgång till miljöinformation påverkar frågan om kommissionen ska göra en konkret och individuell prövning av handlingarna rörande ett miljörättsligt fördragsbrottsförfarande.

62 — Se punkt 113 i den överklagade domen.

85. Enligt min mening påpekade tribunalen riktigt i punkt 105 i den överklagade domen att "[förordning nr 1367/2006] utgör *lex specialis* i förhållande till förordning nr 1049/2001, genom att den ersätter, ändrar eller preciserar vissa av bestämmelserna i sistnämnda rättsakt när begäran om tillgång avser "miljöinformation" eller information som "gäller utsläpp i miljön".⁶³

86. Av artikel 3 i förordning nr 1367/2006 framgår klart att förordning nr 1049/2001 ska tillämpas när en sökande begär tillgång till miljöinformation som innehas av unionens institutioner. Härav följer att förordning nr 1367/2006 har en mycket begränsad räckvidd vad gäller tillgång till denna information, eftersom ändringarna av förordning nr 1049/2001 var mycket specifika.

87. I skäl 15 och artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 preciseras samspelet mellan de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 och bestämmelserna i förordning nr 1367/2006.

88. Av skäl 15 i förordning nr 1367/2006 framgår först och främst att de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 i princip bör tillämpas fullständigt, med förbehåll för eventuella, mer specifika bestämmelser i förordning nr 1367/2006.

89. I artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 betonas att principen om öppenhet ska tillämpas "[b]eträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning (EG) nr 1049/2001 ... om den begärda informationen rör miljöutsläpp" genom att det föreskrivs att det anses föreligga ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av denna information.

90. Vissa undantag som föreskrivs i artikel 4 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, nämligen "utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen", undantas emellertid uttryckligen enligt artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 från den förstärkta tillämpningen av principen om öppenhet. Presumtionen att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingarna lämnas ut är inte tillämplig på information i ett ärende rörande ett fördragsbrottsförfarande, trots att den information som begärts rör miljöutsläpp.

91. Frågan kvarstår huruvida dessa förfaranden i stället omfattas av den andra meningen i nämnda artikel 6.1. Enligt den andra meningen ska – vad gäller "de andra undantag" som avses i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 – 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.

92. LPN och Republiken Finland har gjort gällande att "de andra undantagen" nödvändigtvis automatiskt omfattar fördragsbrottsförfaranden, eftersom artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 inte tillämpas på dessa. Detta innebär i princip att kommissionen måste göra en individuell och konkret prövning av samtliga handlingar rörande ett miljörättsligt fördragsbrottsförfarande och att en allmän presumtion inte kan tillämpas.

93. Jag delar inte denna tolkning av den aktuella bestämmelsen.

94. Jag anser i första hand att det inte enbart framgår av ordalydelsen i artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006, utan även av den allmänna systematiken och syftet med denna bestämmelse⁶⁴ att den enbart ska tillämpas på undantag som inte har angetts i den första meningen i denna bestämmelse. I artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 anges emellertid uttryckligen fördragsbrottsförfaranden,⁶⁵ även om det är för att behandla dem som en undantagsregel bland bestämmelserna i artikel 4.2 första och tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

63 — Se även punkt 135 i den överklagade domen.

64 — Se även artikel 3 i förordning nr 1367/2006 och skäl 15 i förordningen.

65 — Se punkt 136 i den överklagade domen.

95. Av bestämmelserna i artikel 6.1 första och andra meningen i förordning nr 1367/2006 framgår det klart att unionslagstiftaren uttryckligen avsåg att undanta fördragsbrottsförfaranden från tillämpningsområdet för artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 i dess helhet.

96. Härav följer att enbart bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 ska tillämpas på utlämnande av handlingar rörande ett miljörättsligt fördragsbrottsförfarande och att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 inte påverkar frågan huruvida kommissionen ska göra en konkret och individuell prövning av handlingarna. Eftersom artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 inte ska tillämpas på fördragsbrottsförfaranden, är kommissionen inte skyldig att pröva om den information som begärts rör miljöutsläpp i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

97. Jag anser i andra hand att även om domstolen skulle anse att artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 ska tillämpas på fördragsbrottsförfaranden, så innebär detta inte någon ändring vad gäller frågan i förevarande grund. Enligt domstolens fasta rättspraxis avseende artikel 4 i förordning nr 1049/2001⁶⁶ erinras i denna bestämmelse om skyldigheten att tolka grunderna för avslag på begäran om tillgång till handlingar restriktivt med hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och bestämmelsen ger inte någon vägledning i detta avseende om hur artikel 4 i förordning nr 1049/2001, som är relevant i förevarande fall, ska tolkas eller tillämpas eller om en allmän presumtionsregel ska tillämpas.

98. Av punkterna 73 och 74 i domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen framgår klart att en restriktiv tolkning och tillämpning av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 inte innebär att allmänna presumtionsregler inte kan tillämpas på vissa kategorier av handlingar.

99. Jag anser dessutom att skyldigheten att beakta ”huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön” uppenbarligen anknyter till skyldigheten att tolka grunderna för avslaget på begäran om tillgång till handlingar restriktivt, genom att förstärka denna skyldighet. Jag anser emellertid återigen att denna skyldighet inte heller innebär att allmänna presumtionsregler inte kan tillämpas på vissa kategorier av handlingar.

100. Jag anser följaktligen inte att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 136 i den överklagade domen slog fast att ”LPN och intervenienterna inte heller, beträffande tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, kan stödja sig på artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006” och att domstolen ska ogilla överklagandena såvitt avser den andra grunden.

C – Den tredje grunden avseende åsidosättande av artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001

1. Argumentation

101. LPN, Republiken Finland, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har gjort gällande att tribunalens analys – i punkterna 132–138 i den överklagade domen, i frågan huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnande av handlingarna – är felaktig.

⁶⁶ — Se domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 36.

102. Tribunalen gjorde fel när den bedömde att det omtvistade beslutet var förenligt med artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001,⁶⁷ trots att kommissionen inte hade undersökt om det förelåg ett övervägande allmänintresse, vilket den borde ha gjort (även *ex officio*, såsom Konungariket Sverige anför) enligt artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001, eftersom artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 inte befriar kommissionen från detta.

103. Kommissionen har bestritt dessa argument.

2. Bedömning

104. Tribunalen slog i punkterna 134–136 i den överklagade domen fast att artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 inte utvidgar tillämpningen av principen om öppenhet med avseende på fördragsbrottsförfaranden och att ett övervägande allmänintresse av utlämnande av information som gäller utsläpp i miljön i dessa förfaranden inte ska anses föreligga i den mening som avses i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001.

105. Mot bakgrund av mitt svar ovan vad gäller den andra grunden anser jag att denna bedömning är riktig.

106. I punkt 138 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att LPN och intervenienterna inte kunde identifiera något eventuellt annat övervägande allmänintresse än det av en påstått förhöjd grad av öppenhet på miljöområdet, som kommissionen borde ha tagit hänsyn till vid tillämpningen i detta fall av artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001. De kunde vidare inte förklara huruvida och i så fall i vilken mån den begärda informationen rörde miljöutsläpp i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006. Enligt min mening kan detta konstaterande inte ifrågasättas vid överklagandet.⁶⁸

107. Det framgår av det ovan anförda att LPN i första instans enbart har gjort gällande att förhöjd grad av öppenhet på miljöområdet i sig utgjorde ett övervägande allmänintresse. I likhet med domstolens resonemang i punkterna 157 och 158 i domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen anser jag att så allmänna överväganden inte kan anses styrka att principen om öppenhet är av sådan betydelse att den ska gå före skälen att vägra lämna ut handlingarna i fråga. Dessutom framgår klart av punkt 62 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau att det inte ankommer på kommissionen att *ex officio* undersöka om ett övervägande allmänintresse kan motivera utlämnandet av de handlingar som avses i enlighet med artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001 och artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006. Domstolen slog tvärtom fast att de berörda kunde styrka att det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av de avsedda handlingarna.⁶⁹

108. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att överklagandena inte heller kan bifallas såvitt avser den tredje grunden.

67 — Se punkterna 135 och 136 i den överklagade domen.

68 — Enligt domstolens fasta rättspraxis framgår det av artikel 256 FEUF och artikel 58 första stycket i domstolens stadga att tribunalen är ensam behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma dessa faktiska omständigheter. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna, är domstolen enligt artikel 256 FEUF behörig att pröva tribunalens rättsliga bedömning av dessa omständigheter och de rättsliga följderna därav (dom av den 22 december 2008 i mål C-487/06 P, *British Aggregates* mot kommissionen, REG 2008, s. I-10515, punkt 96, och av den 27 oktober 2011 i mål C-47/10 P, *Österrike mot Scheucher Fleisch* m.fl., REU 2011, s. I-10707, punkt 57. I förevarande fall har varken LPN eller Republiken Finland gjort gällande att de omständigheter som tribunalen fastställt i punkt 138 i den överklagade domen är materiellt oriktiga.

69 — Se punkt 56 ovan.

VIII – LPN:s kompletterande begäran

109. LPN har gjort gällande att den överklagade domen innehåller motsägelser vad gäller identifieringen av det omtvistade beslutet.

110. LPN har för det första anfört att tvisten vid tribunalen avsåg ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet och inte av beslutet av den 24 oktober 2008 som nämnts i punkt 1 i domslutet i den överklagade domen. LPN har följaktligen ombett domstolen att i punkt 1 i domslutet i den överklagade domen klargöra att överklagandet gäller det omtvistade beslutet.

111. LPN har för det andra anfört att punkt 46 i den överklagade domen är illa formulerad och ska avfattas på följande sätt:

”LPN återkallade sin begäran om prövning av lagenligheten av [det omtvistade beslutet] vad gäller den tredje grunden i ansökan – att tidsfristen i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 inte hade iakttagits ...”

112. Kommissionen har bestritt LPN:s argument.

113. Enligt min mening har LPN underlåtit att ange exakt hur den bristande överensstämmelsen har påverkat dess rättsliga situation. I likhet med kommissionen anser jag dessutom att förevarande begäran inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det inte rör sig om en rättsfråga i den mening som avses i artikel 58 i domstolens stadga. Även om bristande överensstämmelse föreligger så ankommer det enbart på tribunalen att rätta till denna i enlighet med artikel 84 i dess rättegångsregler.

114. Härav följer att förevarande begäran ska avslås.

IX – LPN:s ifrågasättande av tribunalens bedömning avseende rättegångskostnaderna

115. LPN har gjort gällande att tribunalens bedömning avseende rättegångskostnaderna i punkterna 141 och 143 i den överklagade domen är behäftad med felaktig rättstillämpning i flera avseenden.

116. Kommissionen har bestritt LPN:s argument.

117. I detta avseende är det tillräckligt att erinra om att det av fast rättspraxis följer att, när alla andra grunder till stöd för överklagandet har underkänts, ett yrkande som avser att tribunalens beslut om rättegångskostnaderna var rättsstridigt ska avvisas i enlighet med artikel 58 andra stycket i domstolens stadga enligt vilken ett överklagande inte endast får avse rättegångskostnadernas storlek och fördelning.⁷⁰

118. Eftersom överklagandet inte kan vinna bifall på någon av LPN:s övriga grunder ska den sista grunden, avseende tribunalens beslut om fördelningen av rättegångskostnaderna, således avvisas.

119. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att såväl LPN:s överklagande i mål C-514/11 P som Republiken Finlands överklagande i mål C-605/11 P ska ogillas i sin helhet.

70 — Se dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen C-302/99 P och C-308/99 P, kommissionen och Frankrike mot TF1 (REG 2001, s. I-5603), punkt 31, och av den 30 september 2003 i de förenade målen C-57/00 P och C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mot kommissionen (REG 2003, s. I-9975), punkt 124.

X – Rättegångskostnader

120. Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 gäller i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, ska de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Enligt artikel 184.4 i dessa regler får domstolen besluta att en intervenient i första instans som deltar i överklagandet ska bära sina rättegångskostnader.

121. Jag anser att LPN och Republiken Finland ska bära rättegångskostnaderna i målen C-514/11 P och C-605/11 P, i enlighet med vad kommissionen har yrkat. Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

XI – Förslag till avgörande

122. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen

- ogillar överklagandena,
- förpliktar Liga para a Protecção da Natureza (LPN) att bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader som är hänförliga till överklagandet i mål C-514/11 P,
- förpliktar Republiken Finland att bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader som är hänförliga till överklagandet i mål C-605/11 P, och
- förpliktar Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland och Konungariket Sverige att bära sina rättegångskostnader som är hänförliga till överklagandena i de förenade målen C-514/11 P och C-605/11 P.