Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 28. november 2017[1]

Sag C-57/16 P

ClientEarth
mod

Europa-Kommissionen

»Appel – aktindsigt i institutionernes dokumenter – forordning (EF) nr. 1049/2001 – begæring om aktindsigt i udkast til konsekvensanalyserapport, konsekvensanalyserapport og udtalelse fra Udvalget for Konsekvensanalyse – generel formodning for fortrolighed – afslag på aktindsigt – lovgivningsdokumenter«

I. Indledning

1. Den foreliggende appel indgår i et annullationssøgsmål, som ClientEarth har anlagt ved Den Europæiske Unions Ret til prøvelse af to afgørelser fra Europa-Kommissionen, hvorved ClientEarth fik afslag på aktindsigt. Kommissionen afslog nærmere bestemt ved afgørelse af 1. april 2014 at give appellanten aktindsigt i en konsekvensanalyserapport vedrørende et udkast til et bindende instrument, der definerer strategirammen for risikobaserede inspektions- og overvågningsprocedurer, og om Den Europæiske Unions miljølovgivning samt en udtalelse fra Udvalget for Konsekvensanalyse. Kommissionen gav endvidere ved afgørelse af 3. april 2014 appellanten afslag på aktindsigt i et udkast til en konsekvensanalyserapport vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på medlemsstatsplan på området for Unionens miljøpolitik og en udtalelse fra Udvalget for Konsekvensanalyse (herefter »de omtvistede dokumenter«).

2. Appellanten anlagde derfor sag til prøvelse af disse to afgørelser, hvorefter Retten ved dom af 13. november 2015, ClientEarth mod Kommissionen (T-424/14 og T-425/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:848), frifandt Kommissionen.

3. Retten fastslog i denne dom i det væsentlige, at de omtvistede dokumenter tilhørte den samme kategori af dokumenter, og at en generel formodning for fortrolighed var påkrævet, idet udbredelsen af disse dokumenter ville være til skade for beslutningsprocessen med udarbejdelsen af forslag til retsakter fra Kommissionen.

4. Appellanten, støttet af den finske og den svenske regering, har iværksat appel til prøvelse af den nævnte dom.

1 – Originalsprog: fransk.

5. Domstolen vil i forbindelse med denne appel hovedsageligt få lejlighed til at tage stilling til, om en institution kan begrunde et afslag på aktindsigt i konsekvensanalyser med henvisning til en generel formodning for fortrolighed, når der henses til selve arten af disse analyser. Domstolen skal således undersøge, om Kommissionen, når den udfærdiger dokumenter, der er knyttet til lovgivningsproceduren, optræder som lovgivende myndighed. Denne undersøgelse vil give Domstolen anledning til at foretage den nødvendige afvejning mellem princippet om gennemsigtighed, forbedringen af den offentlige debat, Kommissionens uafhængighed og fortroligheden af oplysninger, således som disse begreber er anvendt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter[2].

6. Jeg vil i dette forslag til afgørelse redegøre for grundene til, at den appellerede dom efter min opfattelse skal ophæves.

II. Retsforskrifter

A. Forordning nr. 1049/2001

7. Anden og sjette betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

»(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions [c]harter om grundlæggende rettigheder.

[…]

(6) Adgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed, herunder i henhold til delegeret kompetence, uden at hensynet til institutionernes effektive beslutningsproces dog må tilsidesættes. Der bør i videst muligt omfang gives direkte adgang til sådanne dokumenter.«

8. Den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1 og 4, bestemmer:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[…]

4. Med forbehold af artikel 4 og 9 gives der offentligheden adgang til dokumenterne, enten efter skriftlig begæring eller direkte i elektronisk form eller gennem et register. Navnlig skal der i overensstemmelse med artikel 12 sikres direkte adgang til dokumenter, som er udarbejdet eller modtaget i forbindelse med en lovgivningsprocedure.«

2 – EFT 2001, L 145, s. 43.

9. Artikel 4, stk. 3 og 6, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[…]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.«

10. Det fremgår af denne forordnings artikel 12, stk. 2, at »[n]avnlig lovgivningsdokumenter, dvs. dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør med forbehold af artikel 4 og 9 gøres direkte tilgængelige«.

B. Forordning nr. 1367/2006

11. 7. og 15. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet [3] på Fællesskabets institutioner og organer[4] har følgende ordlyd:

»(7) […] [B]estemmelserne om adgang til miljøoplysninger [bør] dog gælde for Fællesskabets institutioner og organer, når disse handler som lovgivende myndighed.

[…]

(15) Undtagelserne i forordning […] nr. 1049/2001 bør med forbehold af mere specifikke bestemmelser i nærværende forordning finde anvendelse på anmodninger om miljøoplysninger. Grundene til afslag for så vidt angår adgang til miljøoplysninger bør fortolkes restriktivt, idet der tages hensyn til den offentlige interesse, der tilgodeses ved oplysningernes offentliggørelse, og til, hvorvidt de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. Begrebet »forretningsmæssige interesser« dækker aftaler om tavshedspligt indgået af institutioner eller organer, der handler som bank.«

3 – EUT 2005, L 124, s. 1 (herefter »Århuskonventionen«).

4 – EUT 2006, L 264, s. 13.

12. Denne forordnings artikel 1, stk. 1, litra a) og b), bestemmer:

»1. Denne forordning har til formål at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til [Århus]konventionen, idet den fastsætter regler for, hvordan Århus-konventionens bestemmelser skal anvendes på fællesskabsinstitutioner og -organer, navnlig ved:

a) at sikre retten til offentlig adgang til miljøoplysninger, som fællesskabsinstitutioner eller -organer modtager eller tilvejebringer, og som er i sådanne institutioner eller organers besiddelse, og at opstille de grundlæggende vilkår og betingelser samt konkrete ordninger for udøvelsen af denne ret

b) at sikre, at miljøoplysninger gradvis stilles til rådighed for og formidles til offentligheden med henblik på at sikre, at miljøoplysninger i videst muligt omfang systematisk stilles til rådighed for og formidles til offentligheden. Med henblik herpå skal navnlig anvendelsen af computertelekommunikation og/eller elektronisk teknologi, når en sådan er til rådighed, fremmes.«

13. Den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. I denne forordning forstås ved:

[…]

d) »miljøoplysninger«: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

   […]

   iii) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i nr. i) og ii) nævnte elementer og faktorer, samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse elementer

   iv) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen

   v) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i nr. iii) nævnte foranstaltninger og aktiviteter

   […]«

14. Artikel 3 i forordning nr. 1367/2006 bestemmer:

»Forordning […] nr. 1049/2001 finder anvendelse på enhver anmodning fremsat af en informationssøgende om adgang til miljøoplysninger, der er i fællesskabsinstitutioners eller -organers besiddelse, uden forskelsbehandling på grundlag af statsborgerskab, nationalitet eller bopæl og, for juridiske personers vedkommende, uden forskelsbehandling på grundlag af det sted, hvor de har deres vedtægtsmæssige hjemsted eller det reelle center for deres virksomhed.

Ved anvendelsen af nærværende forordning forstås ved »institutioner« i forordning […] nr. 1049/2001 »fællesskabsinstitutioner eller -organer«.«

15. Denne forordnings artikel 6 bestemmer:

»1. For så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning […] nr. 1049/2001 anses der med undtagelse af undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen, at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. For så vidt angår de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning […] nr. 1049/2001, fortolkes grundene til afslag restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.

2. Ud over i de tilfælde, der er fastsat i artikel 4 i forordning […] nr. 1049/2001, kan fællesskabsinstitutioner og -organer afslå adgang til miljøoplysninger, såfremt offentliggørelsen af oplysningerne vil kunne have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører, som f.eks. ynglesteder for sjældne arter.«

III. Sagens baggrund

16. Appellanten er en nonprofitorganisation, der har til formål at beskytte miljøet.

17. Den 20. januar 2014 fremsendte appellanten to begæringer til Kommissionen om aktindsigt i forskellige dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001. Som anført ovenfor havde den første af disse begæringer til formål at opnå aktindsigt i Kommissionens konsekvensanalyse vedrørende gennemførelsen af Århuskonventionens søjle om »adgang til klage og domstolsprøvelse«, mens den anden begæring havde til formål at opnå aktindsigt i Kommissionens konsekvensanalyse vedrørende revisionen af den europæiske retlige ramme for miljøinspektioner og -overvågning på nationalt og på EU-plan.

18. Ved skrivelse af 13. februar 2014 gav Kommissionen afslag på den anden begæring. Kommissionen anførte i denne forbindelse, at denne begæring vedrørte en »udkast til en konsekvensanalyserapport vedrørende et bindende instrument, der definerer strategirammen for risikobaserede inspektions- og overvågningsprocedurer og [Unionens] miljølovgivning« samt udtalelsen fra Udvalget for Konsekvensanalyse om denne rapport. Dette afslag var støttet på undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

19. Ved skrivelse af 17. februar 2014 gav Kommissionen endvidere afslag på den første begæring. Kommissionen anførte i denne forbindelse, at denne begæring vedrørte et »udkast til en konsekvensanalyserapport om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på medlemsstatsplan på området for [Unionens] miljøpolitik« samt udtalelsen fra Udvalget for Konsekvensanalyse om denne rapport. Dette afslag var støttet på undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit.

20. Den 4. marts 2014 genfremsatte appellanten i henhold til samme forordnings artikel 7, stk. 2, to begæringer til Kommissionen.

21. Ved skrivelse af 24. marts 2014 informerede Kommissionen appellanten om, at fristen for svaret på disse genfremsatte begæringer i henhold til den nævnte forordnings artikel 8, stk. 2, var blevet forlænget med 15 arbejdsdage.

22. Ved skrivelse af 1. og 3. april 2014 gav Kommissionen på ny afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter på grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 (herefter »de omtvistede afgørelser«).

23. I de omtvistede afgørelser anførte Kommissionen for det første, at den i forbindelse med drøftelser og forhandlinger med henblik på Kommissionens vedtagelse af lovgivningsinitiativer vedrørende henholdsvis miljøinspektioner og -overvågning og adgangen til klage og domstolsprøvelse på dette område havde indledt konsekvensanalyser, som stadig var i gang. Kommissionen præciserede i denne henseende, at konsekvensanalyserne var beregnet til at hjælpe forberedelsen af sådanne initiativer, og at de strategiske valg (»*policy choices*«), der findes i et lovgivningsinitiativ, skal understøttes af indholdet af en konsekvensanalyse.

24. Udbredelsen af de omtvistede dokumenter på dette tidspunkt ville desuden ifølge Kommissionen være til alvorlig skade for de igangværende beslutningsprocesser, eftersom udbredelsen ville påvirke Kommissionens råderum og formindske dens mulighed for at finde kompromiser. Derudover ville en sådan udbredelse risikere at medføre ydre pres, som kunne underminere de vanskelige beslutningsprocesser, hvori der bør herske en tillidsfuld atmosfære. Kommissionen henviste desuden til bestemmelserne i artikel 17, stk. 1, TEU og artikel 17, stk. 3, tredje afsnit, TEU.

25. I denne henseende insisterede Kommissionen for det første i afgørelsen af 1. april 2014 på den omstændighed, at inspektionerne og overvågningen udgjorde et kerneelement i gennemførelsen af offentlige politikker, som udgjorde et område, hvor institutionerne siden 2001 har forsøgt at tiltrække opmærksomhed og at fremme en handling på EU-plan, og den omstændighed, at diskussionen burde være skånet for ydre indflydelsesfaktorer, da en sådan indflydelse ville berøre kvaliteten af medlemsstaternes kontrol.

26. For det andet lagde Kommissionen i afgørelsen af 3. april 2014 vægt på, at spørgsmålet om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet er følsomt, på de mulige meningsforskelle mellem medlemsstaterne og på den omstændighed, at der var gået ti år, siden Kommissionen fremlagde forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 24. oktober 2003 om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet[5].

27. Endelig tilføjede Kommissionen i de omtvistede afgørelser, at forskellige dokumenter om de to igangværende konsekvensanalyser var afsluttet og allerede tilgængelige på internettet, og at alle andre dokumenter om de nævnte konsekvensanalyser ville blive offentliggjort i forbindelse med kommissærkollegiets vedtagelse af lovgivningsforslagene.

28. Henset til disse forhold konkluderede Kommissionen i de omtvistede afgørelser, at der burde gives afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, fordi beslutningsprocesserne var på et tidligt og følsomt stadium (»*at a very early and delicate stage*«).

29. Kommissionen anførte for det andet, at der ikke var en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelsen af de ønskede dokumenter. I denne henseende anførte Kommissionen, at Unionen er forpligtet til at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og dermed menneskers sundhed. Dette formål ville kunne opnås ved en ikke-diskriminerende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. For det første så Kommissionen sig dog ikke i stand til at vurdere, hvorvidt udbredelsen af de ønskede dokumenter på dette tidspunkt ville hjælpe de personer, der lever i Unionen, med indirekte at påvirke det miljø, som de lever i, eftersom adgangen til klage og domstolsprøvelse allerede er mulig for nationale retter, og de omhandlede beslutningsprocesser alene har til formål at forbedre denne adgang. Kommissionen tilføjede desuden, at der i 2013 havde været foretaget en offentlig høring, hvor interessenterne, herunder civilsamfundet, havde kunnet bidrage til

5 – KOM(2003) 624 endelig.

at fastlægge hovedlinjerne i forslagene. For det andet ville udbredelsen på dette tidspunkt ifølge Kommissionen være til skade for beslutningsprocesserne og påvirke muligheden for at opnå det bedst mulige kompromis. Ifølge Kommissionen ville den offentlige interesse desuden være bedre sikret ved muligheden for at fortsætte de omhandlede beslutningsprocesser uden nogen form for ydre pres.

30. For det tredje afviste Kommissionen muligheden for at give delvis aktindsigt som omhandlet i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, eftersom de ønskede dokumenter i deres helhed var omfattet af undtagelsen.

31. Efter dette afslag på aktindsigt anlagde ClientEarth den 11. juni 2014 to sager med påstand om annullation af henholdsvis afgørelse af 1. april 2014 (sag T-425/14) og afgørelse af 3. april 2014 (sag T-424/14).

32. ClientEarth foreholdt i det første led af et enkelt anbringende Kommissionen, at den med urette havde konkluderet, at der forelå en alvorlig risiko for beslutningsprocesserne, og at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelsen af de omtvistede dokumenter.

33. ClientEarth anførte med dette anbringendes andet led, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt.

34. Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen i de søgsmål, som ClientEarth havde anlagt.

IV. Parternes påstande

35. ClientEarth har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, herunder de af intervenienterne afholdte omkostninger.

36. Ved afgørelse af 12. juli 2016 har Domstolens præsident givet den finske og den svenske regering tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for appellanten.

37. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at ClientEarth tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. Gennemgang af appelsagen

A. Indledende bemærkninger

38. Kommissionen anførte under retsmødet, der blev afholdt den 3. juli 2017, at den den 28. april 2017 havde offentliggjort en meddelelse, hvori den oplyste, at initiativet »adgang til klage og domstolsprøvelse« på miljøområdet var blevet afsluttet, og at det var blevet frafaldet uden yderligere lovgivningsskridt. Kommissionen bemærkede endvidere, at den efter offentliggørelsen af denne meddelelse havde offentliggjort et af de omtvistede dokumenter den 28. juni 2017, nemlig udkastet til konsekvensanalyserapporten vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet[6], i hvilken forbindelse den ved afgørelse af 3. april 2014 havde afslået den af ClientEarth indgivne begæring om aktindsigt.

6 – Dette dokument er tilgængeligt på følgende internetside: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF

39. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at sagens genstand, ligesom søgsmålsinteressen, skal bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornødent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel[7]. Eftersom et af de omtvistede dokumenter, som ClientEarth har begæret aktindsigt i, er blevet offentliggjort, er en del af det søgsmål, som denne organisation har anlagt, blevet uden genstand. Det er således ikke længere fornødent at træffe afgørelse om udkastet til konsekvensanalyserapporten vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

40. Domstolen bør derfor efter min opfattelse fastslå, at det er ufornødent at træffe afgørelse vedrørende påstanden om annullation af afgørelsen af 3. april 2014, for så vidt som den vedrører aktindsigt i et udkast til en konsekvensanalyserapport vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

B. Bedømmelse

41. ClientEarth har til støtte for appellen fremsat to anbringender. ClientEarth har med det første anbringende foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved at anerkende, at der forelå en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter.

42. ClientEarth har med det andet anbringende, som er fremsat subsidiært, anført, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 133-163 ikke at anerkende, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelsen af de omtvistede dokumenter.

43. Det første anbringende er opdelt i fem led, som skal behandles som følger.

1. Om det første anbringendes fjerde led om en retlig fejl, for så vidt som Retten ikke tog hensyn til de omtvistede dokumenters særlige karakter for at give den videst mulige adgang til aktindsigt i disse dokumenter

a) Parternes argumenter

44. ClientEarth, støttet af den finske og den svenske regering, har anført, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 100-106 at fastslå, at princippet om offentlighedens videst mulige adgang til institutionernes dokumenter ikke finder anvendelse på de omtvistede dokumenter, idet Kommissionen, når den udarbejder en konsekvensanalyse med henblik på at fremlægge et lovgivningsforslag, ikke optræder som lovgivende myndighed, og idet arten af de omhandlede dokumenter i denne forbindelse er uden betydning.

45. Appellanten har for det første anført, at Retten burde havde taget hensyn til den omstændighed, at disse dokumenter, konsekvensanalyserne, udgør en integrerende del af lovgivningsprocessen og nærmere bestemt af afgørelsen om at forelægge eller ikke at forelægge et lovgivningsforslag. Appellanten er af den opfattelse, at selv om Kommissionen, når den udarbejder denne type dokumenter, ikke formelt optræder som lovgivende myndighed, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse dokumenter udgør grundlaget for et lovgivningsforslag.

46. Den finske regering har i denne forbindelse henvist til Domstolens praksis, hvorefter »[å]benhed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres

7 – Jf. dom af 21.12.2016, Kommissionen mod Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

demokratiske rettigheder« [8]. Den finske regering er af den opfattelse, at det følger af denne retspraksis, at det centrale element, der skal tillægges vægt, ikke er, om den institution, der har udfærdiget det dokument, der er begæret aktindsigt i, optræder som lovgivende myndighed, men derimod selve arten af dette dokument, der kan tjene som grundlag for fremtidig lovgivning.

47. Den svenske regering har anført, at Kommissionen, når den udfærdiger konsekvensanalyser, optræder som lovgivende myndighed, idet den forbereder og udfærdiger forslag til lovgivningsmæssige retsakter.

48. Appellanten samt den finske og den svenske regering er derfor af den opfattelse, at der i overensstemmelse med sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001 og Domstolens praksis netop skal gives unionsborgerne den videst mulige adgang til dokumenter, såsom de omtvistede dokumenter.

49. Appellanten har for det andet anført, at Domstolens praksis i modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 106, ikke kan begrunde en anerkendelse af generelle formodninger, der finder anvendelse på lovgivningsdokumenter eller dokumenter, der er knyttet til eventuelle lovgivningsforslag.

50. Kommissionen har heroverfor anført, at der på det tidspunkt, hvor der blev indgivet begæring om aktindsigt i de omtvistede dokumenter, ikke var fremlagt noget lovgivningsforslag, og der fandtes derfor ikke nogen lovgivningsdokumenter på dette tidspunkt. Kommissionen har i denne forbindelse anført, at når et politisk forslag vedtages eller frafaldes, bliver denne type dokumenter offentliggjort, og borgerne har på dette tidspunkt mulighed for at få kendskab hertil med henblik på at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for Unionens lovgivningstiltag.

51. Kommissionen har endvidere anført, at selv om de omtvistede dokumenter måtte betegnes som »lovgivningsdokumenter« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne bestemmelse finder anvendelse med forbehold af denne forordnings artikel 4 og 9, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 105. Det er således ikke udelukket, at en generel formodning for fortrolighed kan anerkendes i en lovgivningsmæssig sammenhæng, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 106 under henvisning til dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [9].

b) Bedømmelse

52. Jeg bemærker, at artikel 15, stk. 3, TEUF og artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) fastsætter retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 1049/2001, at denne forordning har til formål at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for retten til aktindsigt. Eftersom retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter er hovedreglen, skal enhver undtagelse fra dette princip fortolkes strengt [10].

53. Denne forordnings artikel 4 indeholder således en liste over undtagelser fra retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, herunder den undtagelse, som Kommissionen har henvist til som begrundelse for at afslå aktindsigt i de i hovedsagen omtvistede dokumenter. I de tilfælde, hvor Kommissionen beslutter at afslå aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for en af de interesser, der er beskyttet ved denne artikel, påhviler det den i princippet at give en forklaring på,

8 – Jf. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 45 og 46), og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og 33).

9 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 – Jf. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 35 og 36).

hvorledes aktindsigt i dette dokument konkret og faktisk vil være til skade for den ved denne bestemmelse beskyttede interesse [11]. Det påhviler endvidere institutionen at undersøge, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af det pågældende dokument, på trods af at dette ville være til skade for den beskyttede interesse i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 [12].

54. Domstolen har imidlertid fastslået, at den berørte institution frit kan basere sig på de generelle formodninger, der gælder i forhold til visse kategorier af dokumenter, med henblik på at begrunde, hvorledes aktindsigt i disse dokumenter konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i denne forordnings artikel 4. Den berørte institution skal i denne forbindelse præcisere, på hvilke generelle hensyn den har baseret sin formodning, hvorefter udleveringen ville være til skade for en af de interesser, der er beskyttet ved undtagelserne i denne bestemmelse. Den berørte institution er i denne forbindelse ikke forpligtet til at foretage en konkret vurdering af indholdet af hvert af disse dokumenter [13].

55. Anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed udelukker imidlertid ikke retten for de personer, der har indgivet begæringen om aktindsigt i det pågældende dokument, til at bevise, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen [14].

56. Domstolen har indtil nu i fem tilfælde anerkendt anvendelsen af generelle formodninger for fortrolighed. Det er således blevet fastslået, at der gælder en generel formodning for fortrolighed med hensyn til aktindsigt i dokumenterne i en administrativ sag vedrørende en procedure for statsstøttekontrol [15], aktindsigt i indlæg indgivet af en institution i forbindelse med en retslig procedure [16], en begæring om aktindsigt i dokumenter, der var blevet udvekslet mellem Kommissionen og de anmeldende parter eller tredjemænd inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure [17], en nonprofitorganisations begæring om aktindsigt i dokumenter fra en traktatbrudssags administrative sagsakter under den administrative procedure [18] og en begæring om aktindsigt i en samling af dokumenter i en sag vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF, nu artikel 101 TEUF [19].

57. Princippet om gennemsigtighed spiller en væsentlig rolle i forbindelse med lovgivningstiltag. Selv om fjerde betragtning til og artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 giver offentligheden ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter i videst muligt omfang, fremgår det nemlig af sjette betragtning til samme forordning, at adgangen til disse dokumenter skal udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed. Domstolen har således allerede fastslået, at »[å]benhed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder« [20].

11 – Jf. dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 71 og 72), og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 31).

12 – Jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 44).

13 – Jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis).

14 – Jf. dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 62).

15 – Dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 – Dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541).

17 – Dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 – Dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 – Dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 – Jf. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 46), og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 33).

58. Det har en helt særlig relevans at afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for navnlig den almene interesse i, at det dokument, der er begæret aktindsigt i, gøres offentligt tilgængeligt, når institutionen optræder som lovgivende myndighed [21].

59. På baggrund af de betragtninger, der er anført ovenfor, opstår i det foreliggende tilfælde spørgsmålet om, hvorvidt Retten, når der henses til arten af de omtvistede dokumenter, der er begæret aktindsigt i, med føje kunne anerkende, at der gjaldt en generel formodning for fortrolighed i forhold til disse dokumenter.

60. Det fremgår af den appellerede dom, at Retten i denne doms præmis 102 fastslog, at »selv om det er korrekt, at beføjelsen til at foreslå vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF i princippet, og medmindre andet er fastsat, er tillagt Kommissionen i henhold til bestemmelserne i artikel 17, stk. 2, TEU, forholder det sig ikke desto mindre således, at det er Parlamentet og Rådet, der i henhold til artikel 14, stk. 1, TEUF og artikel 16, stk. 1, TEU sammen udøver den lovgivende funktion. På samme måde fremgår det af artikel 289, stk. 1-3, TEUF, at enhver retsakt, der er vedtaget i en lovgivningsprocedure, er en lovgivningsmæssig retsakt, dvs. dels alle forordninger, direktiver og afgørelser, der er vedtaget i medfør af den almindelige lovgivningsprocedure, der er nævnt i artikel 294 TEUF, af Parlamentet og Rådet i fællesskab på forslag af Kommissionen, dels alle forordninger, direktiver og afgørelser, der er vedtaget i medfør af en særlig lovgivningsprocedure, dvs. enten af Parlamentet med deltagelse af Rådet eller af Rådet med deltagelse af Parlamentet«.

61. Retten bemærkede videre i den nævnte doms præmis 103, at »[d]et følger heraf, at Kommissionen, når den forbereder og udarbejder et forslag til retsakt, uanset om det er af lovgivningsmæssig art, ikke optræder som lovgivende myndighed, både fordi denne proces med forberedelse og udarbejdelse nødvendigvis er en proces, der går forud for lovgivningsproceduren som sådan, hvor selve arten af den retsakt, der foreslås, desuden skal fastslås, og fordi det er Parlamentet og Rådet, der udøver den lovgivende funktion«.

62. I den appellerede doms præmis 105 anførte Retten som svar på et af appellantens argumenter, at »[s]elv hvis det antages, at de ønskede dokumenter kan betegnes som »lovgivningsdokumenter« som omhandlet i nævnte artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, bemærkes imidlertid, at denne bestemmelse kun finder anvendelse »med forbehold af artikel 4 og 9« i samme forordning […]. Som det er fastslået i [denne doms] præmis 97 og 99 […], kan Kommissionen dog i forbindelse med anvendelsen af nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit, med rette antage, at udbredelsen af de ønskede dokumenter i alvorlig grad skader beslutningsprocessen med udarbejdelse af et politikforslag, så længe Kommissionen ikke har truffet afgørelse om sidstnævnte«.

63. Selv om det er korrekt, at Kommissionen ikke i snæver forstand kan betegnes som »lovgiver«, er det imidlertid min opfattelse, at dens rolle i lovgivningsprocessen gør den om ikke til kvasi-lovgiver, så i det mindste til en nødvendig lovgivningsaktør, uden hvis deltagelse Unionens lovgivningstiltag ikke ville findes. Som Domstolen nemlig bemærkede i dom af 14. april 2015, Rådet mod Kommissionen [22], »kan EU's lovgivningsmæssige retsakter [i henhold til artikel 17, stk. 2, TEU] kun vedtages »på forslag af Kommissionen«, medmindre der er tale om sådanne tilfælde, hvor andet er fastsat i traktaterne […]« [23]. Det tilkommer Kommissionen, »at beslutte, om den skal fremlægge et forslag til en retsakt, ud over i de tilfælde […], hvor den [i medfør af EU-retten] er forpligtet til at fremlægge et sådant forslag.

21 – Jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og 33).

22 – C-409/13, EU:C:2015:217.

23 – Jf. denne doms præmis 68.

Såfremt der fremlægges et forslag til en retsakt ved udøvelsen af denne beføjelse, tilkommer det ligeledes Kommissionen – der ifølge artikel 17, stk. 1, TEU skal fremme Unionens almene interesser og tage passende initiativer med henblik herpå – at fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget« [24].

64. Når der henses til selve ordlyden af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og opbygningen af denne forordning og det formål, som den forfølger, er det i øvrigt efter min opfattelse ikke institutionens karakter, der er afgørende for, om der består en videre ret til aktindsigt i Unionens dokumenter, men derimod selve dokumenternes art.

65. Denne artikel, der afspejles i sjette betragtning til den nævnte forordning – hvoraf det som nævnt fremgår, at adgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed – bestemmer, at »lovgivningsdokumenter, dvs. dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, […] med forbehold af artikel 4 og 9 [bør] gøres direkte tilgængelige«.

66. Som jeg allerede har bemærket i punkt 57 i dette forslag til afgørelse, bidrager åbenhed til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder.

67. Da Kommissionen tager initiativ til lovgivningsakter, udgør de dokumenter, som den forbereder og udfærdiger som led i lovgivningsprocessen, imidlertid netop grundlaget for disse lovgivningsforanstaltninger, som borgerne har krav på at få kendskab til. Det er netop disse dokumenter, der i videst muligt omfang skal gives adgang til i henhold til artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med sjette betragtning til denne forordning.

68. Konsekvensanalyserne og de rapporter, der er knyttet hertil, falder netop ind under denne kategori af dokumenter. For at kunne fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af et lovgivningsforslag, gennemfører Kommissionen nemlig konsekvensanalyser, der gør det muligt at foretage en konkret og dokumenteret vurdering af oplysningerne om en given situation og en vurdering af de påregnelige konsekvenser af i givet fald at vedtage en sådan lovgivning. Som det fremgår af retningslinjerne for konsekvensanalyse [25], »består [en konsekvensanalyse] i et sæt logiske trin, der skal følges, når man forbereder lovgivningsforslag. Det er en proces, hvorved der udarbejdes forberedende materiale til politiske beslutningstagere om fordele og ulemper ved de forskellige politikmuligheder, idet der foretages en analyse af deres potentielle virkninger. Resultatet af denne proces sammenfattes og præsenteres i [konsekvensanalyse-]rapporten« [26].

69. Det hersker således efter min opfattelse ikke tvivl om, at der skal gives den videste mulige adgang til konsekvensanalyser og konsekvensanalyserapporter i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 1409/2001. Den generelle formodning for fortrolighed kan derfor ikke finde anvendelse på disse dokumenter.

70. De dokumenter, for hvilke Domstolen har fastslået, at der gælder en generel formodning for fortrolighed, vedrørte alle en administrativ procedure eller en igangværende retslig procedure [27].

71. I det foreliggende tilfælde er der tale om en helt anden situation.

24 – Jf. denne doms præmis 70.

25 – Kommissionens retningslinjer for konsekvensanalyse af 15.1.2009 [SEC(2009) 92].

26 – Jf. s. 5 i disse retningslinjer.

27 – Jf. dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 78).

72. Der er her tale om en lovgivningsmæssig proces og ikke en administrativ eller retslig procedure, i hvilken forbindelse EU-lovgiver har ønsket at sikre en øget gennemsigtighed [28]. Det følger netop heraf, at der skal gives ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, idet den ønskede gennemsigtighed ellers ikke vil kunne nås. Domstolen henviste netop til dette ønske om gennemsigtighed i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [29], idet den anførte, at »det netop er åbenhed [i lovgivningsprocessen], som vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed« [30].

73. Medlemsstaterne fastslog med vedtagelsen af Maastrichttraktaten vigtigheden af dette princip og opfordrede Kommissionen til hurtigst muligt at forelægge Rådet en rapport om foranstaltninger, der kunne øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over [31]. Dette førte til, at artikel 255 EF blev indføjet i Amsterdamtraktaten, nu artikel 15 TEUF, og navnlig til fastsættelsen af chartrets artikel 42, der fastlægger retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter som en grundlæggende rettighed.

74. En generel formodning for fortrolighed udgør en undtagelse til denne grundlæggende rettighed og skal derfor fortolkes strengt, således som Domstolen ved flere lejligheder har fastslået bl.a. i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [32].

75. Som nævnt har Kommissionen endvidere mulighed for i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 at afslå aktindsigt i sine dokumenter, såfremt den finder, at der foreligger en risiko for alvorlig skade for beslutningsprocessen, og såfremt den har undersøgt, at der ikke foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af disse dokumenter. Såfremt det i en situation som den foreliggende må antages, at der gælder en generel formodning for fortrolighed, ville dette i virkeligheden svare til at ændre den balance, der tilstræbes med den ordning, som er indført ved denne forordning. Kommissionen ville nemlig kunne undlade at give en konkret og individuel begrundelse for et afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter og basere dette afslag på generelle betragtninger. Det tilkommer i øvrigt den, der ønsker at få aktindsigt i Kommissionens dokumenter, at bevise, at der foreligger en sådan mere tungtvejende offentlig interesse. Dette ville faktisk føre til at vende bevisbyrden om, hvilket samlet set ikke synes at være i overensstemmelse med chartrets artikel 42, med den tidligere i dette forslag til afgørelse nævnte praksis fra Domstolen eller med selve EU-lovgivers ønske med hensyn til lovgivningsdokumenter.

76. Jeg er i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, endvidere af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 106, da den anførte, at Domstolen i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [33] »for første gang fastsl[og] muligheden for, at en institution kan basere sig på generelle formodninger« for så vidt angår lovgivningsdokumenter. Retten henviste nemlig netop til denne doms præmis 46, 47 og 50. Disse præmisser indgår imidlertid i den forklaring, som Domstolen gav om den måde, hvorpå den berørte institution skulle behandle en begæring om aktindsigt, og om indholdet i den begrundelse, der skulle angives. Domstolen behandlede først derefter de af appellanterne fremsatte anbringender. Den blotte henvisning, som Domstolen foretog i præmis 46, 47 og 50, skal derfor ikke opfattes som udtryk for, at en institution har mulighed for at basere sig på generelle formodninger i et sådant tilfælde.

28 – Jf. artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med sjette betragtning til denne forordning.

29 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 – Jf. denne doms præmis 59.

31 – Jf. erklæring nr. 17 om retten til adgang til oplysninger, der er knyttet som bilag til Maastrichttraktaten.

32 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

77. Når der henses til de ovenfor anførte betragtninger er det derfor min opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 100-106 konkluderede, at Kommissionen med føje kunne basere sig på en generel formodning for fortrolighed med henblik på at afslå aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

2. Om det første anbringendes første led om en påstået fejlagtig anvendelse af Domstolens praksis

a) Parternes argumenter

78. ClientEarth, støttet af den finske og den svenske regering, har anført, at Retten i den appellerede doms præmis 55-127 foretog en urigtig anvendelse af Domstolens praksis om anerkendelsen af en generel formodning for fortrolighed. Retten tog således ikke hensyn til den omstændighed, at Domstolen allerede havde fastslået, at Retten havde begået en retlig fejl ved at udvide rækkevidden af den generelle formodning for fortrolighed til studier, der vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt de forskellige medlemsstaters lovgivninger var forenelige med Unionens miljølovgivning. Domstolen fremhævede i denne forbindelse, at »en sådan formodning skal fortolkes og anvendes strengt, eftersom den udgør en undtagelse til den berørte institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel gennemgang af hvert af de dokumenter, der er genstand for en begæring om aktindsigt […], og mere generelt til princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med« [34].

79. Da Retten fastslog, at der gjaldt en generel formodning for fortrolighed i forhold til konsekvensanalyserne, tog den ikke hensyn til dette krav og så bort fra gennemsigtighedsprincippets grundlæggende karakter, således som dette princip er fastsat i traktaten og i forordning nr. 1049/2001.

80. Appellanten har endvidere foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 67 af Domstolens praksis udledte, at det kan anerkendes, at der foreligger en generel formodning for fortrolighed, når dette kræves af hensyn til den pågældende procedures »vellykkede gennemførelse«, selv om det for de sager, hvori en sådan formodning var blevet anerkendt, gjorde sig gældende, at de kun vedrørte dokumenter i en igangværende retslig eller administrativ procedure – idet Kommissionen i dette sidstnævnte tilfælde optrådte som traktatens vogter og som et organ, der gennemfører EU-retten – at sådanne formodninger var blevet anerkendt på grundlag af princippet om ligestilling af parterne eller tilsvarende betragtninger, eller at adgangen til sådanne dokumenter medførte en risiko for direkte at skade den berørte institutions interesser ved at bringe dens evne til faktisk at forsvare sig i fare, eller tredjemands interesse i, at fortroligheden vedrørende de oplysninger, der er fremlagt for Kommissionen, opretholdes.

81. Appellanten og den finske regering er endvidere af den opfattelse, at Domstolen i de sager, hvori den har anerkendt, at der foreligger en generel formodning for fortrolighed, har begrundet denne anerkendelse under henvisning til den omstændighed, at anvendelsen af en sådan generel formodning udtrykkeligt var begrundet i det forhold, at der fandtes specifikke bestemmelser, der på den ene eller den anden måde begrænsede adgangen til dokumenterne eller foreskrev, at tredjemand ikke kunne gives adgang til disse dokumenter [35].

34 – Jf. dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 80 og 81).

35 – ClientEarth har i denne forbindelse henvist til dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Den finske regering har bl.a. henvist til dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), af 28.6.2012, Kommissionen mod Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), og af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738).

82. Appellanten har endvidere anført, at Retten anvendte Domstolens praksis fejlagtigt, idet de omtvistede dokumenter ikke vedrørte en administrativ procedure, i hvilken forbindelse det påhvilede Kommissionen at sikre EU-rettens overholdelse, eller en retslig procedure, at adgangen til disse dokumenter ikke ville kunne skade de interesser, der normalt i henhold til Domstolens praksis beskyttes ved en generel formodning, såsom ligestillingen af parterne, og at denne adgang ikke særligt tilgodeså tredjemands interesser, idet ClientEarth er en nonprofitorganisation, der har til formål at beskytte miljøet, og som ikke søger at fremme private interesser.

83. Kommissionen har heroverfor anført, at der på ingen måde af Domstolens praksis om anerkendelsen af generelle formodninger for fortrolighed kan udledes en regel om, at Kommissionen for at kunne anvende sådanne formodninger skal optræde som organ, der gennemfører EU-retten. Kommissionen er tværtimod af den opfattelse, at Retten anvendte denne retspraksis korrekt, da den i den appellerede doms præmis 68-75, 78 og 97 fastslog, at anerkendelsen af, at der gælder en generel formodning for fortrolighed i forhold til dokumenter, såsom de omtvistede dokumenter, forudsætter, dels at disse dokumenter tilhører den samme kategori af dokumenter, dels at adgangen til de ønskede dokumenter, henset til de regler, der regulerer Kommissionens forberedelse af politikforslag, ville være til alvorlig skade for denne særlige procedure, så længe den var igangværende.

84. Kommissionen har i modsætning til, hvad appellanten synes at hævde, endvidere anført, at artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 netop bestemmer, at hensynet til institutionernes effektive beslutningsproces udgør en selvstændig interesse, hvis beskyttelse kan begrunde undtagelser fra offentlighedens ret til aktindsigt.

b) Bedømmelse

85. Appellanten har anført, at Retten foretog en urigtig anvendelse af retspraksis vedrørende generelle formodninger for fortrolighed.

86. Retten anførte i den appellerede doms præmis 66, at det »fremgår […] af [Domstolens] praksis, […] at det, for at en generel formodning gyldigt kan gøres gældende over for den person, som har begæret aktindsigt på grundlag af forordning nr. 1049/2001, er nødvendigt, at de ønskede dokumenter tilhører den samme kategori af dokumenter eller er af samme karakter«. Retten bemærkede derefter i denne doms præmis 67, at det »følger […] af denne retspraksis, at anvendelsen af generelle formodninger i det væsentlige er begrundet i et absolut krav om at sikre, at de pågældende procedurer fungerer korrekt, og garantere, at deres formål ikke undergraves. Anerkendelse af en generel formodning kan således være baseret på, at aktindsigten i visse procedurer er uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og risikoen for, at de undergraves, under forudsætning af at de generelle formodninger gør det muligt at bevare integriteten af forløbet af proceduren ved at begrænse en indblanding fra tredjepart«. Retten anførte videre, at »[a]nvendelsen af særlige regler fastsat ved en retsakt om en proces for en EU-institution, af hensyn til hvilken de ønskede dokumenter er udarbejdet, er et af kriterierne for at begrunde anerkendelsen af en generel formodning«.

87. Det følger af de ovenstående betragtninger, at Retten synes at være af den opfattelse, at der for at kunne anvende en generel formodning for fortrolighed skal tages hensyn til tre kriterier, nemlig at dokumenterne tilhører den samme kategori eller er af samme karakter, at adgangen til disse dokumenter vil være til skade for den pågældende procedures vellykkede gennemførelse, og at der findes en lovbestemmelse, der specifikt regulerer adgangen til de ønskede dokumenter, idet dette sidstnævnte kriterium ikke er af afgørende betydning for Retten [36].

36 – Jf. præmis 76 og 77 i den appellerede dom.

88. Det er ubestrideligt, at det fremgår af Domstolens praksis, at det for at anvende en generel formodning for fortrolighed er et krav, at de pågældende dokumenter er af samme karakter [37]. Selv om det er korrekt, at hensynet til den vellykkede gennemførelse af en specifik procedure var gjort gældende i de fem tilfælde, hvor Domstolen har anerkendt sådanne formodninger [38], kan disse formodninger efter min opfattelse ikke finde anvendelse i alle former for procedurer, herunder lovgivningsproceduren. Det gælder nemlig, som Domstolen fastslog i dom af 16. juli 2015, ClientEarth mod Kommissionen [39], at »[i] alle de sager, [der førte til anerkendelse af en generel formodning om fortrolighed], vedrørte afslaget på aktindsigt en samling af dokumenter, der klart var afgrænset som følge af, at de alle indgik i sagsakterne i en igangværende administrativ eller retslig procedure« [40].

89. I denne dom, der blev afsagt nogle få måneder før den appellerede dom, synes Domstolen til gengæld klart at have begrænset anvendelsen af generelle formodninger for fortrolighed til de situationer, hvor de dokumenter, hvori der var begæret aktindsigt, indgår i en igangværende administrativ eller retslig procedure. Som ClientEarth har anført, afslog Domstolen udtrykkeligt at udvide rækkevidden af formodningen for fortrolighed til at omfatte de undersøgelser om overensstemmelsen af lovgivningen i flere medlemsstater med Unionens miljøret, der var blevet foretaget af en ekstern virksomhed på vegne af Kommissionen, som på datoen for meddelelsen af afgørelsen om afslag på aktindsigt i disse undersøgelser ikke indgik i sagsakterne vedrørende den administrative fase af en traktatbrudsprocedure [41].

90. Som anført i punkt 72-75 i dette forslag til afgørelse, fremgår det i øvrigt ikke blot af bestemmelserne i den primære og den afledte ret, men også af Domstolens praksis, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, der udspringer af gennemsigtighedsprincippet, er en rettighed, i hvilken forbindelse undtagelser så meget desto mere skal fortolkes strengt, idet der er tale om en grundlæggende rettighed, og da denne sag vedrører lovgivningsdokumenter.

91. Selv om Retten i den appellerede doms præmis 58-61 således med føje henviste til Domstolens praksis vedrørende kravet om, at der skal anlægges en streng fortolkning af undtagelserne fra retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, drog Retten efter min opfattelse imidlertid ikke de konsekvenser, der skulle drages, når der henses til de omtvistede dokumenters særlige art.

92. Retten begik derfor en retlig fejl, eftersom den i den appellerede doms præmis 55-127 foretog en urigtig anvendelse af Domstolens praksis.

3. Om det første anbringendes andet led om en retlig fejl, for så vidt som Retten fastslog, at artikel 17, stk. 1-3, TEU udgør retsgrundlaget for opstillingen af en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter

a) Parternes argumenter

93. ClientEarth, støttet af den finske og den svenske regering, har med det første anbringendes andet led anført, at Retten ikke med føje kunne henvise til artikel 17, stk. 1-3, TEU som begrundelse for, at der gælder en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter. ClientEarth har for det første anført, at en øget gennemsigtighed om beslutningsprocessen styrker Kommissionens

37 – Jf. bl.a. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 50).

38 – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

39 – C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 – Jf. denne doms præmis 78.

41 – Jf. den nævnte doms præmis 77-82.

uafhængighed og i modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 55-99, ikke har den virkning, at Kommissionen bliver mere sårbar over for ydre indflydelse og pres af enhver art, som forhindrer den i at udøve den rolle, som den er tillagt i henhold til artikel 17, stk. 1-3, TEU, i fuldkommen uafhængighed og i den offentlige interesse.

94. Appellanten har heroverfor anført, således som Domstolen bemærkede i præmis 45 i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [42], at en øget gennemsigtighed sikrer forvaltningen en større legitimitet og effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Offentlighedens adgang til dokumenter, såsom de omtvistede dokumenter, gør det derfor ikke blot muligt nemmere at modstå ydre pres, for så vidt som gennemsigtigheden om konsekvensanalyseprocessen gør dette pres mere synligt for omverdenen, men giver også borgerne mulighed for at få en bedre forståelse for beslutningsprocessens genstand og i givet fald at rejse en debat, uden imidlertid at skade Kommissionens uafhængighed eller gribe ind i den mulighed for at foretage overvejelser, som den har brug for at kunne udøve.

95. ClientEarth har endvidere anført, at Domstolen i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [43] klart fastslog, at en institution ikke kan afslå aktindsigt og gøre gældende, at der er gjort indgreb i dens uafhængighed, alene af den grund, at en indrømmelse af aktindsigt i dokumenterne vil medføre en risiko for ydre pres.

96. Appellanten har for det andet anført, at artikel 17 TEU ikke kan anvendes som et generelt grundlag, der giver Kommissionen mulighed for at afslå aktindsigt i denne institutions dokumenter med den begrundelse, at deres udbredelse vil være til alvorlig skade for beslutningsprocessen. Appellanten er nemlig af den opfattelse, at en sådan tilgang vil kunne medføre en risiko for en uforholdsmæssig udvidelse af undtagelsen fra retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, idet det ville være tilstrækkeligt, at Kommissionen henviste til artikel 17 TEU for at afslå denne ret. ClientEarth har i denne forbindelse henvist til punkt 43-45 i generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse i sagen ClientEarth mod Kommissionen og ClientEarth og PAN Europe mod EFSA [44]. Appellanten har tilføjet, at en sådan tilgang, såfremt Domstolen måtte vælge at følge den, ikke ville være forenelig med princippet om, at enhver undtagelse fra retten til aktindsigt skal fortolkes strengt.

97. Kommissionen har i modsætning til, hvad appellanten har hævdet, anført, at de regler, der regulerer Kommissionens forberedelse og udarbejdelse af politikforslag, ikke stiller krav om, at Kommissionen skal gøre dette i en løbende dialog med de interesserede parter. Kommissionen har tværtimod anført, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 79-84 og 96, at hvis der blev indført krav om en sådan dialog, navnlig i perioden efter offentliggørelsen af dokumenter, såsom de omtvistede dokumenter, ville Kommissionen ikke have mulighed for at foretage selvstændige overvejelser, og den ville ikke være i stand til at træffe beslutninger i fuldkommen uafhængighed, således som det kræves i henhold til artikel 17, stk. 3, TEU.

98. Hvad angår appellantens argumenter om, at den omstændighed, at der gives indsigt i beslutningsprocessen, ikke skader Kommissionens uafhængighed, har Kommissionen anført, at hvis begæringen om aktindsigt i de omtvistede dokumenter har til formål at sikre en god forståelse for denne proces, må appellanten eller enhver anden interesseret part kunne afvente offentliggørelsen af disse dokumenter, til efter at denne proces er afsluttet enten som følge af, at der er fremlagt et lovgivningsforslag, eller at initiativet er blevet frafaldet.

42 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 – C-612/13 P og C-615/13 P, EU:C:2015:219.

b) Bedømmelse

99. Appellanten har i det væsentlige foreholdt Retten, at den fastslog, at det var begrundet, at Kommissionen anvendte en generel formodning for fortrolighed med henblik på at afslå aktindsigt i de omtvistede dokumenter, idet »en sådan generel formodning […] anses for påkrævet i betragtning af de regler, der regulerer Kommissionens forberedelse og udarbejdelse af politikforslag, herunder eventuelt forslag til retsakter« [45].

100. Efter i denne doms præmis 79-82 at have henvist til den rolle, som Kommissionen spiller i lovgivningsprocessen, bemærkede Retten, at Kommissionen skal have mulighed for at handle i fuldkommen uafhængighed og til gavn for de almene interesser, når den forbereder og udarbejder politikforslag [46]. Efter at have forklaret konsekvensanalysernes funktion og efter at have konstateret, at sådanne analyser udgør en del af et formål om gennemsigtighed og åbenhed i Kommissionens beslutningsproces i forbindelse med forberedelsen og udarbejdelsen af politikforslag og i et formål om interessenternes deltagelse i nævnte proces [47], fastslog Retten, at når først interessenterne er hørt, og oplysningerne er indhentet, skal Kommissionen have plads til at kunne foretage overvejelser med henblik på i fuldkommen uafhængighed og uden ydre pres eller i det hele taget indblanding fra tredjepart at vedtage forslag til politiske initiativer [48]. Retten fastslog nærmere bestemt i denne doms præmis 95, at »[d]et er […] vigtigt at beskytte [Kommissionens] initiativret [på lovgivningsområdet] mod enhver form for offentlige eller private interesser, der har til formål uden for de foretagne høringer at tvinge Kommissionen til at vedtage et politisk initiativ, til at ændre initiativet eller ligefrem at genfremsætte det, og således forlænge, eller sågar komplicere, drøftelsen i denne institution«.

101. Retten fastslog således i den appellerede doms præmis 96, at »[e]ftersom rapporten om konsekvensanalyse, således som det fremgår af [den appellerede doms] præmis 88 […], indeholder en sammenligning af forskellige strategiske muligheder på dette tidspunkt, indebærer udbredelsen af denne rapport, om end i udkastfasen, samt udvalgets udtalelser herom en øget risiko for, at tredjepart målrettet forsøger uden for den af Kommissionen foretagne offentlige høring at udøve indflydelse på Kommissionens valg af strategiske muligheder og betydningen af det politikforslag, som Kommissionen skal vedtage. De samme personer eller organer, der har fremsat bemærkninger i forbindelse med den offentlige høring, kan, hvis de har umiddelbar adgang til dokumenterne i konsekvensanalysen, fremsætte nye eller kritiske bemærkninger til omtalte valgmuligheder og tilfælde, idet de netop hævder, at deres synspunkt ikke er blevet tilstrækkeligt eller behørigt taget i betragtning, mens Kommissionen efter den offentlige høringsfase skal kunne have plads til selvstændige overvejelser, der midlertidigt er afskåret fra ydre indflydelse og pres af enhver art«.

102. Det skal første bemærkes, at det som allerede anført er min opfattelse, at en institution kan anvende en generel formodning for fortrolighed i forhold til lovgivningsdokumenter, såsom de omtvistede dokumenter.

103. Som appellanten har anført, synes denne vurdering i øvrigt at finde støtte i Domstolens praksis. Domstolen fastslog nemlig i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [49], der vedrørte en sag om afslag på aktindsigt i et lovgivningsdokument, at »det netop er åbenhed på dette punkt, som vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til

45 – Jf. den appellerede doms præmis 78.

46 – Jf. denne doms præmis 83 og 84.

47 – Jf. den nævnte doms præmis 85-93.

48 – Jf. den appellerede doms præmis 94.

49 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed« [50].

104. Domstolen fastslog derefter, at det »[h]vad […] angår […] argument[et] om, at uafhængigheden af [Rådets] Juridiske Tjeneste vil blive bragt i fare, såfremt det er muligt at udbrede de juridiske udtalelser, som denne tjeneste afgiver under lovgivningsprocedurer, [må] konstateres, at det er denne frygt, som er selve baggrunden for de hensyn, som tilgodeses af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. [Den] nævnte undtagelse [har] netop til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed«. Domstolen bemærkede videre, at »[p]å dette punkt hviler Rådets argumentation – såvel for Retten som for Domstolen – imidlertid alene på påstande, som ikke er nærmere underbygget. Vurderet på baggrund af de foregående betragtninger fremgår der ikke at være nogen reel og rimeligt forudsigelig risiko, der ikke er rent hypotetisk, for, at en udbredelse vil være til skade for beskyttelsen af denne interesse« [51].

105. Endelig fastslog Domstolen i samme doms præmis 64, at »[h]vad angår muligheden for, at der udøves pression for at opnå indflydelse på indholdet af de udtalelser, som afgives af Rådets Juridiske Tjeneste, skal det alene bemærkes, at selv om ansatte i denne Juridiske Tjeneste måtte blive udsat for ulovlig pression i dette øjemed, vil det i så fald være denne pression og ikke muligheden for at udbrede de juridiske udtalelser, som vil krænke institutionens interesse i at indhente juridiske udtalelser, der er kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed, og det vil derfor klart påhvile Rådet at træffe de nødvendige foranstaltninger til at bringe en sådan pression til ophør«.

106. Det fremgår efter min opfattelse af denne retspraksis, at selv om det er korrekt, at Kommissionen i lighed med Rådet skal have plads til at foretage overvejelser uden at blive udsat for enhver form for ydre pres for at kunne opretholde sin uafhængighed på lovgivningsområdet, og at den i denne forbindelse kan begrunde et afslag på aktindsigt i et lovgivningsdokument på grundlag af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, påhviler det imidlertid Kommissionen at godtgøre, at der foreligger en reel og rimeligt forudsigelig risiko, der ikke er rent hypotetisk, for, at en udbredelse vil være til skade for beslutningsprocessen.

107. Det vil derfor efter min opfattelse ikke være i overensstemmelse med denne retspraksis at fastslå, at en institution kan påberåbe sig en generel formodning for fortrolighed med henblik på at afslå aktindsigt i et lovgivningsdokument, når den som nævnt har pligt til at begrunde denne formodning med henvisning til generelle betragtninger. Jeg er i øvrigt af den opfattelse, at Domstolen i dommen af 1. juli 2008 i sagen Sverige og Turco mod Rådet [52] netop fastslog, at det ikke er muligt at anvende en generel formodning for fortrolighed i forhold til juridiske udtalelser, der udgør lovgivningsdokumenter, idet Domstolen i denne doms præmis 57 fastslog, at »Retten fejlagtigt [antog], at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovgivningsspørgsmål«.

108. Retten begik derfor en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 97 at fastslå, at »Kommissionen uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af konsekvensanalysen […], med rette principielt kan formode, at udbredelsen heraf i alvorlig grad skader dens beslutningsproces med udarbejdelsen af et politikforslag«.

50 – Jf. denne doms præmis 59.

51 – Jf. den nævnte doms præmis 62 og 63.

52 – C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374.

4. Om det første anbringendes tredje led om en retlig fejl, for så vidt som Retten ikke undersøgte, om en udbredelse specifikt, konkret og faktisk ville være til skade for den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001

a) Parternes argumenter

109. ClientEarth, som på dette punkt støttes af den svenske regering, har med det første anbringendes tredje led anført, at Retten begik en retlig fejl ved at anerkende, at der forelå en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter, uden at den undersøgte, om en udbredelse specifikt, konkret og faktisk ville være til skade for den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

110. Appellanten har nemlig anført, at Unionens institutioner i henhold til Domstolens praksis kun kan afslå aktindsigt i deres dokumenter, såfremt de giver en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse [53], og dette selv om den pågældende institution har baseret sig på en generel formodning med hensyn til en given kategori af dokumenter. Appellanten har anført, at den forudsætning er nødvendig for, at enhver borger får mulighed for at forstå grundene til, at den pågældendes begæring er blevet afslået, og for at sikre, at en undtagelse til princippet om, at der skal gives aktindsigt i videst muligt omfang, kun kan anses for begrundet, når indrømmelsen af aktindsigt i de ønskede dokumenter specifikt og faktisk vil være til skade for den interesse, der er beskyttet ved denne forordnings artikel 4, stk. 3.

111. ClientEarth har imidlertid anført, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 96 at fastslå, at Kommissionen med føje kunne basere sig på generelle og hypotetiske betragtninger for at afslå aktindsigt i de omtvistede dokumenter. Appellanten er nemlig af den opfattelse, at det ikke var tilstrækkeligt at fastslå, således som Retten gjorde det, at udbredelsen specifikt og konkret ville være til skade for den berørte institutions beslutningsproces, idet en tredjepart kunne have til hensigt at påvirke de politiske beslutninger, der er beskrevet i konsekvensanalyserapporten. Kommissionen ville således kunne misbruge og påberåbe sig en sådan generel og hypotetisk begrundelse med henblik på at afslå aktindsigt i alle dens dokumenter.

112. Den finske regering har tilføjet, at enhver udbredelse af oplysninger, der fremgår af de omtvistede dokumenter, efter denne regerings opfattelse ikke automatisk kan anses for at medføre en »alvorlig skade« for Kommissionens beslutningsprocesser i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit.

113. Kommissionen har heroverfor for det første anført, at Retten i den appellerede doms præmis 96 redegjorde for den faktiske og specifikke objektive risiko, som udbredelsen af de omtvistede dokumenter ville medføre for beslutningsprocesserne. Denne risiko bestod således i den omstændighed, at en sådan udbredelse ville gøre det muligt for de personer, der allerede havde fremsat bemærkninger i forbindelse med den offentlige høring, at fremsætte nye eller kritiske bemærkninger og derved begrænse den plads til selvstændige overvejelser, som Kommissionen skal kunne råde over. Kommissionen har for det andet anført, at appellanten, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 120, ikke tog hensyn til den generelle formodnings væsentligste kendetegn og formål, der, når det er fastslået, at der gælder en sådan formodning, netop gør det muligt for Kommissionen at anvende generelle begrundelser for afslag og ikke at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de ønskede dokumenter.

53 – Dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64).

b) Bedømmelse

114. Jeg forstår det således, at appellanten er af den opfattelse, at når en institution med henvisning til, at der gælder en generel formodning for fortrolighed, har afslået at give aktindsigt, har den imidlertid pligt til at undersøge, om udbredelsen af denne type dokumenter specifikt, konkret og faktisk vil medføre en risiko for at skade den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Appellanten har således reelt anført, at den undersøgelse, som institutionen skal foretage, er den samme undersøgelse som den, der skal foretages, når institutionen foretager en konkret og individuel undersøgelse af dokumentet.

115. Jeg deler ikke denne opfattelse. Jeg bemærker, at det fremgår af fast retspraksis, at »[den berørte institution] i princippet [kan] basere sin beslutning [om at give afslag på aktindsigt] på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter« [54]. Den generelle formodning for fortrolighed giver derfor den institution, der ønsker at anvende en sådan formodning, mulighed for at begrunde et afslag på aktindsigt med henvisning til den skade, som udbredelsen af denne type dokumenter normalt vil medføre. Domstolen har således fastslået, at denne skade kan have karakter af et indgreb i retten til forsvar, ligestillingen mellem parterne eller endog mere overordnet et indgreb i de retslige procedurer.

116. Domstolen fastslog i øvrigt i dommen af 21. september 2010 i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen [55], at »Kommissionen kan påberåbe sig en formodning om, at udbredelsen af indlæg indgivet i forbindelse med verserende retslige procedurer er til skade for disse procedurer i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, [i forordning nr. 1049/2001], og at den derfor under hele disse procedurers forløb kan afslå at efterkomme en begæring om aktindsigt vedrørende sådanne dokumenter uden at være forpligtet til at foretage en konkret undersøgelse heraf« [56]. Domstolen fastslog tilsvarende i dom af 14. juli 2016, Sea Handling mod Kommissionen [57], der vedrørte dokumenter, der indgik i en procedure for statsstøttekontrol, at »det ikke i det foreliggende tilfælde påhvilede Retten at undersøge, om udbredelsen af indholdet af de dokumenter, som Sea Handling ønskede indsigt i, ville kunne skade beskyttede interesser, idet Retten alene skal undersøge, om Kommissionen med føje kunne beslutte, at disse dokumenter var omfattet af en undersøgelse, der var gennemført som et led i en procedure for kontrol med statsstøtte« [58]. Domstolen fastslog videre, at »kravet om, at det skal undersøges, om en sådan generel formodning finder anvendelse i et konkret tilfælde, skal, således som Retten med føje fastslog i [præmis 65 i sin dom af 25. marts, Sea Handling mod Kommissionen (T-456/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:185)], nemlig ikke fortolkes således, at institutionen skal foretage en individuel undersøgelse af alle de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, idet dette krav vil fratage denne generelle formodning dens effektive virkning« [59].

117. Selve begrundelsen for en sådan formodning skal netop findes i muligheden for at antage, at udbredelsen af en type dokumenter vil være til skade for en af de beskyttede interesser, uden at det er nødvendigt at foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter. Dette er endvidere baggrunden for, at denne undtagelse fra retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter som nævnt ovenfor så meget desto mere skal fortolkes strengt.

54 – Jf. dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 50), af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 74), af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 45), og af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 65).

55 – C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 – Jf. denne doms præmis 146.

57 – C-271/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:557.

58 – Jf. denne doms præmis 68.

59 – Jf. den nævnte doms præmis 69.

118. Jeg er af disse grunde af den opfattelse, at Retten ikke begik en retlig fejl ved ikke at undersøge, om en udbredelse specifikt, konkret og faktisk ville være til skade for den interesse, der er beskyttet ved 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

5. Om det første anbringendes femte led om en retlig fejl, for så vidt som Rettens anerkendelse af, at der gjaldt en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter, gjorde denne formodning uafkræftelig

119. ClientEarth, støttet af den finske regering, har anført, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 113-127 ved at opstille kriterier, der gør den generelle formodning for fortrolighed uafkræftelig. Ved nærmere bestemt i denne doms præmis 120 at fastslå, at appellantens argument om bl.a. den manglende påvisning af en reel risiko for offentligt pres, det forhold, at de omtvistede dokumenter ikke er af følsom karakter, og den manglende relevans af den omstændighed, at beslutningsprocesserne befandt sig på et tidligt stadium, ikke på nogen måde kunne afkræfte denne generelle formodning, idet disse argumenter kun havde til formål at kritisere den generelle karakter af begrundelserne i de omtvistede afgørelser, og idet appellanten ikke havde fremlagt konkrete oplysninger, der gjorde det muligt at afkræfte den nævnte generelle formodning, gjorde Retten denne formodning til en uafkræftelig formodning.

120. Kommissionen har heroverfor anført, at appellanten med disse argumenter helt ser bort fra selve arten af den generelle formodning for fortrolighed, der gælder for denne type dokumenter. Kommissionen er i modsætning til, hvad appellanten har hævdet, endvidere af den opfattelse, at den omstændighed, at Retten bemærkede, at der ikke forelå konkrete oplysninger, der gjorde det muligt at afkræfte denne generelle formodning, viser nemlig, at denne formodning kan afkræftes, men at det i det foreliggende tilfælde var appellanten, som ikke havde godtgjort, hvorledes udbredelsen af de ønskede dokumenter ville være til skade for Kommissionens beslutningsprocesser.

121. Eftersom jeg er af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl ved at anerkende, at der gjaldt en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter, finder jeg det ikke nødvendigt at besvare det første anbringendes femte led.

122. På baggrund af samtlige de ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at det første anbringende skal tages til følge, og at den appellerede dom derfor skal ophæves.

123. Følgelig er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at undersøge det andet anbringende, som appellanten har fremsat subsidiært.

VI. Sagsomkostninger

124. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ClientEarth har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

125. Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer som intervenienter endvidere deres egne omkostninger i henhold til dette procesreglements artikel 140, stk. 1.

VII. Forslag til afgørelse

126. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det er ufornødent at træffe afgørelse om påstanden om annullation af afgørelse af 3. april 2014, hvorved Europa-Kommission gav afslag på aktindsigt i et udkast til en konsekvensanalyserapport vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på medlemsstatsplan på området for Den Europæiske Unions.

2) Den Europæiske Unions Rets dom af 13. november 2015, ClientEarth mod Kommissionen (T-424/14 og T-425/14, EU:T:2015:848), ophæves.

3) Kommissionen betaler sagsomkostningerne.

4) Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.«