Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. september 2018*

»Appel – aktindsigt i dokumenter fra EU-institutionerne – forordning (EF) nr. 1049/2001 – forordning (EF) nr. 1367/2006 – konsekvensanalyserapport, udkast til konsekvensanalyserapport og udtalelse fra udvalget for konsekvensanalyse – lovgivningsinitiativer på miljøområdet – afslag på aktindsigt – udlevering af dokumenter, hvori der er begæret aktindsigt under sagens behandling – vedvarende søgsmålsinteresse – undtagelse vedrørende beskyttelsen af en EU-institutions igangværende beslutningsproces – generel formodning«

I sag C-57/16 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 30. januar 2016,

ClientEarth, London (Det Forenede Kongerige), ved advocaten O.W. Brouwer, J. Wolfhagen og F. Heringa,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Finland ved H. Leppo og J. Heliskoski, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson og N. Otte Widgren, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagen,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved F. Clotuche-Duvieusart og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano (refererende dommer), afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas og J. Malenovský, og dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. Lycourgos, M. Vilaras og E. Regan,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juli 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. november 2017,

afsagt følgende

Dom

1 ClientEarth har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. november 2015, ClientEarth mod Kommissionen (T-424/14 og T-425/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:848), hvorved denne forkastede en påstand om annullation dels af Europa-Kommissionens afgørelse af 1. april 2014 om afslag på aktindsigt i en rapport om konsekvensanalyse vedrørende et udkast til et bindende instrument, der definerer strategirammen for risikobaserede inspektions- og overvågningsprocedurer i relation til Den Europæiske Unions miljølovgivning, og på aktindsigt i en udtalelse fra udvalget for konsekvensanalyse, dels af Kommissionens afgørelse af 3. april 2014 om afslag på aktindsigt i et udkast til en rapport om konsekvensanalyse vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på medlemsstatsplan på området for Unionens miljøpolitik og på aktindsigt i udtalelsen fra udvalget for konsekvensanalyse (herefter under ét »de omtvistede afgørelser«).

Retsforskrifter

2 Følgende fremgår af første, anden og sjette betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43):

»(1) I traktaten om Den Europæiske Union fastslås princippet om åbenhed i artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

(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 charter 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.«

3 Forordningens artikel 1 bestemmer:

»Formålet med denne forordning er:

a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter […] med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter

[…]«

4 Den nævnte forordnings artikel 4 med overskriften »Undtagelser« bestemmer i stk. 3, første afsnit, og i stk. 6:

»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.

[…]

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

5 Samme forordnings artikel 12 med overskriften »Direkte adgang i elektronisk form eller gennem et register« fastsætter i stk. 2:

»[…] 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.«

6 Følgende fremgår af 2. 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 på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13):

»(2) Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram […] understreger, at det er vigtigt at give offentligheden tilstrækkelige miljøoplysninger og reelle muligheder for at deltage i beslutningsprocessen på miljøområdet for derved at fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen og bidrage til offentlighedens bevidsthed om og støtte til de afgørelser, der træffes. […]

[…]

(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. […]«

7 Artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006 definerer begrebet »miljøoplysninger« som følger:

»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

[…]

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

[…]«

8 Denne forordnings artikel 3 med overskriften »Anvendelse af forordning [nr. 1049/2001]« har følgende ordlyd:

»Forordning [nr. 1049/2001] finder anvendelse på enhver anmodning fremsat af en informationssøgende om adgang til miljøoplysninger, der er i fællesskabsinstitutioners eller -organers besiddelse […]«

9 Artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 med overskriften »Anvendelse af undtagelser for så vidt angår anmodninger om adgang til miljøoplysninger« bestemmer i stk. 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.«

Sagens baggrund

10 Det fremgår af den appellerede dom, at ClientEarth, der er en almennyttig organisation, som har til formål at beskytte miljøet, den 20. januar 2014 på grundlag af forordning nr. 1049/2001 indgav to begæringer til Kommissionen om aktindsigt i dokumenter, som denne institution var i besiddelse af. Den første af disse begæringer vedrørte et udkast til en konsekvensanalyserapport om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på medlemsstatsplan på området for Unionens miljøpolitik samt en udtalelse fra udvalget for konsekvensanalyse om dette udkast (herefter »konsekvensanalysedokumenterne om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet«). Den anden begæring vedrørte en konsekvensanalyserapport vedrørende et udkast til et bindende instrument, der definerer strategirammen for risikobaserede inspektions- og overvågningsprocedurer i relation til Den Europæiske Unions miljølovgivning, og en udtalelse fra samme udvalg om denne rapport (herefter »konsekvensanalysedokumenterne om inspektioner og overvågning på miljøområdet« og, sammen med konsekvensanalysedokumenterne om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, under ét »de omtvistede dokumenter«).

11 Kommissionen gav ved skrivelser af 13. og 17. februar 2014 afslag på disse to begæringer under henvisning til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

12 Den 4. marts 2014 genfremsatte ClientEarth i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2, de to begæringer over for Kommissionen. Kommissionen opretholdt ved de omtvistede afgørelser afslaget på aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

13 I disse afgørelser anførte Kommissionen for det første, at dokumenterne vedrørte igangværende konsekvensanalyser, som blev udført med henblik på vedtagelse af lovgivningsinitiativer vedrørende dels miljøinspektioner og -overvågning, dels adgangen til klage og domstolsprøvelse på dette område. Kommissionen præciserede med hensyn hertil, at konsekvensanalyserne skulle udgøre en hjælp for Kommissionen i forbindelse med forberedelsen af dennes lovgivningsforslag, og at indholdet af disse analyser understøttede de strategiske valg, der blev foretaget i sådanne forslag. Udbredelsen af de omtvistede dokumenter på dette tidspunkt ville derfor ifølge Kommissionen være til alvorlig skade for de igangværende beslutningsprocesser. Udbredelsen ville nemlig påvirke Kommissionens råderum, formindske dens mulighed for at finde kompromiser og risikere at skabe ydre pres, som kunne underminere de vanskelige beslutningsprocesser, under hvilke der bør herske en tillidsfuld atmosfære. Kommissionen henviste i denne forbindelse til artikel 17, stk. 1, TEU og artikel 17, stk. 3, tredje afsnit, TEU.

14 Hvad nærmere bestemt angår konsekvensanalysedokumenterne om inspektioner og overvågning på miljøområdet fremhævede Kommissionen dels den omstændighed, at inspektionerne og overvågningen udgør et kerneelement i gennemførelsen af offentlige politikker, som er et område, hvor EU-institutionerne siden 2001 har forsøgt at tiltrække opmærksomhed og fremme handling på EU-plan, dels behovet for, at diskussionen skånes for ydre indflydelsesfaktorer, da en sådan indflydelse vil berøre kvaliteten af kontrollen af medlemsstaterne.

15 For så vidt angår konsekvensanalysedokumenterne om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet lagde Kommissionen vægt på spørgsmålets følsomhed, de mulige meningsforskelle mellem medlemsstaterne og den omstændighed, at der var gået ti år, siden Kommissionen den 24. oktober 2003 fremlagde sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (KOM(2003) 624 endelig) (EUT 2004, C 96, s. 22).

16 Endvidere tilføjede Kommissionen, at andre dokumenter om de to omhandlede konsekvensanalyser allerede var tilgængelige på internettet, og at alle de øvrige dokumenter vedrørende disse analyser ville blive offentliggjort i forbindelse med kommissærkollegiets vedtagelse af de pågældende lovgivningsforslag.

17 Kommissionen konkluderede heraf, at der skulle gives afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, eftersom de deri omhandlede beslutningsprocesser var på et tidligt og følsomt stadium.

18 For det andet anførte Kommissionen, at der ikke var en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelse af de omtvistede dokumenter. Med hensyn hertil bemærkede Kommissionen i det væsentlige, at selv om formålet om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten og dermed menneskers sundhed ville kunne opnås ved en ikke-diskriminerende adgang til klage og domstolsprøvelse, var den imidlertid ikke i stand til at afgøre, hvorledes udbredelsen af dokumenterne på dette tidspunkt ville hjælpe de personer, der bor i Unionen, med indirekte at påvirke det miljø, de lever i. Adgangen til klage og domstolsprøvelse er således allerede mulig ved nationale retter, og de omhandlede beslutningsprocesser tilsigter alene at forbedre denne adgang. Kommissionen bemærkede desuden, at der i 2013 var foretaget en offentlig høring, hvor interessenterne, herunder civilsamfundet, havde kunnet bidrage til at fastlægge hovedlinjerne i forslagene. Herudover ville udbredelsen af de omtvistede dokumenter på dette tidspunkt være til

skade for beslutningsprocesserne og kunne påvirke muligheden for at opnå det bedst mulige kompromis. Den offentlige interesse ville være bedre sikret ved muligheden for at fortsætte disse beslutningsprocesser uden nogen form for ydre pres.

19 For det tredje afviste Kommissionen muligheden for at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, eftersom disse i deres helhed var omfattet af undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit.

Sagen for Retten og den appellerede dom

20 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 11. juni 2014 anlagde ClientEarth to søgsmål med påstand om annullation af henholdsvis Kommissionens afgørelse af 1. april 2014 (sag T-425/14) og Kommissionens afgørelse af 3. april 2014 (sag T-424/14), der er nævnt i nærværende doms præmis 1. ClientEarth nedlagde endvidere påstand om, at Kommissionen blev pålagt at betale sagsomkostningerne. Ved kendelse afsagt den 27. april 2015 af afdelingsformanden for Rettens Anden Afdeling blev de to sager forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

21 I forbindelse med disse søgsmål fremsatte ClientEarth et enkelt anbringende, der i det væsentlige var opdelt i to led. Til støtte for dette anbringendes første led om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 anførte ClientEarth tre klagepunkter vedrørende for det første denne bestemmelses manglende anvendelighed, for det andet manglende risiko for alvorlig skade for Kommissionens beslutningsprocesser, og for det tredje eksistensen af en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelsen af de omtvistede dokumenter. ClientEarth frafaldt udtrykkeligt det første klagepunkt i retsmødet for Retten, hvilket blev noteret i referatet fra dette retsmøde. ClientEarth anførte med det nævnte anbringendes andet led, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt.

22 Retten undersøgte som det første dette andet led og forkastede det.

23 For så vidt angår det første led prøvede Retten imidlertid efter at have konstateret, at Kommissionen ikke havde foretaget en individuel og konkret undersøgelse af de omtvistede dokumenter, om denne institution kunne afslå aktindsigt i disse dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 på grundlag af en generel formodning om, at udbredelsen af denne type dokumenter i princippet ville være til alvorlig skade for Kommissionens igangværende beslutningsprocesser som omhandlet i denne bestemmelse.

24 Med henblik herpå bemærkede Retten for det første i den appellerede doms præmis 68-75, at de omtvistede dokumenter, for så vidt som de var en del af gennemførelsen af to konsekvensanalyser, indgik i samme kategori af dokumenter.

25 For det andet undersøgte Retten i den nævnte doms præmis 76-84 de regler, der regulerer Kommissionens forberedelse og udarbejdelse af politiske forslag, og som bl.a. følger af artikel 17, stk. 1-3, TEU. Retten konkluderede efter denne undersøgelse, at de pågældende regler pålagde denne institution, når den forbereder og udarbejder sådanne forslag, at sørge for at handle i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse. Retten udledte deraf, at det derfor var nødvendigt at sætte denne institution i stand til at handle på denne måde.

26 I den appellerede doms præmis 94-96 anførte Retten, at Kommissionen efter fasen med offentlig høring, som denne havde organiseret i forbindelse med konsekvensanalyseproceduren med henblik på at indhente bidrag fra de interesserede parter, skulle have plads til selvstændige overvejelser, der midlertidigt var afskåret fra indflydelse og pres udefra af enhver art, således at den på grundlag af de oplysninger, der var indhentet i forbindelse med denne procedure, fuldkommen uafhængigt og i almenhedens interesse kunne vedtage eventuelle forslag til politiske initiativer. Kommissionens

initiativret skulle beskyttes mod enhver form for offentlige eller private interesser, som uden for denne høring tilsigtede at tvinge Kommissionen til at vedtage et initiativ, ændre det eller frafalde det, hvilket ville forlænge eller vanskeliggøre drøftelsen i denne institution. Konsekvensanalyserapporterne indeholdt en sammenligning af de forskellige strategiske muligheder, som Kommissionen havde undersøgt. Efter Rettens opfattelse indebar udbredelsen af de nævnte rapporter, omend i udkastfasen, og af udtalelserne herom fra udvalget for konsekvensanalyse derfor en øget risiko for, at tredjepart målrettet uden for den nævnte høring forsøger at udøve indflydelse på Kommissionens strategiske valg. Der forelå navnlig en risiko for, at personer, der har deltaget i denne høring, indgiver nye bemærkninger til Kommissionen om de valgmuligheder og tilfælde, som denne har planlagt, eller ny kritik af disse, idet de hævder, at deres synspunkt ikke er blevet tilstrækkeligt eller behørigt taget i betragtning.

27 På denne baggrund lagde Retten i den appellerede doms præmis 97 til grund, at Kommissionen uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de dokumenter, der var udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af konsekvensanalysen, med henblik på anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med rette principielt kunne formode, at udbredelsen af disse dokumenter ville være til alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces i forbindelse med udarbejdelsen af et politisk forslag.

28 For det tredje præciserede Retten i den nævnte doms præmis 98 og 99, at denne formodning kunne finde anvendelse, så længe Kommissionen ikke havde truffet afgørelse om et eventuelt politisk forslag, dvs. indtil denne institution besluttede enten at vedtage et initiativ eller at frafalde et planlagt initiativ.

29 For det fjerde anførte Retten i den appellerede doms præmis 100-106, at den nævnte formodning fandt anvendelse uden hensyn til arten af det planlagte forslag, lovgivning eller andet.

30 For det femte anførte Retten i den nævnte doms præmis 107-110, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke var til hinder for anerkendelse af en sådan formodning.

31 Hvad nærmere bestemt angår de omtvistede dokumenter konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 116-124, at disse dokumenter henhørte under anvendelsesområdet for den nævnte generelle formodning, og at ClientEarth ikke havde påberåbt sig noget argument, der kunne afkræfte denne formodning.

32 Endelig fastslog Retten i den nævnte doms præmis 133-163, at ingen af de af ClientEarth fremførte argumenter kunne rejse tvivl om den vurdering, som Kommissionen havde foretaget, hvorefter der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter.

33 Retten forkastede følgelig første led i det enkelte anbringende vedrørende annullation og frifandt dermed Kommissionen i det hele.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

34 ClientEarth har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, herunder de af eventuelle intervenienter afholdte omkostninger.

35 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster appellen som ugrundet, og at ClientEarth tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

36 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12. juli 2016 har Republikken Finland og Kongeriget Sverige fået tilladelse til at intervenere til støtte for ClientEarths påstande. Disse medlemsstater har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves. Kongeriget Sverige har ligeledes nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale de omkostninger, som dette har afholdt i forbindelse med appelsagen.

Om appellen

Søgsmålsinteressens fortsatte bestående

37 I retsmødet den 3. juli 2017 har ClientEarth anført, at den endelige udgave af konsekvensanalyserapporten som arbejdsdokument om et initiativ fra Kommissionen vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet er blevet offentliggjort på internettet den 28. juni 2017 (SWD(2017) 255 final), hvilket Kommissionen har bekræftet. I lyset af forklaringer afgivet af sidstnævnte i dette retsmøde fremgår det, at denne offentliggørelse er sket efter denne institutions vedtagelse den 28. april 2017 af en meddelelse vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (C(2017) 2616 final).

38 Ved skrivelse af 2. februar 2018 har Kommissionen meddelt Domstolen, at den den 29. januar 2018 har udleveret konsekvensanalysedokumenterne om inspektioner og overvågning på miljøområdet til ClientEarth. Ifølge Kommissionen følger udleveringen af denne institutions vedtagelse den 18. januar 2018 af en meddelelse om EU-tiltag, der skal forbedre overholdelsen af miljøbestemmelser og forvaltningen af miljøet (COM(2018) 10 final) samt en afgørelse om at nedsætte en ny ekspertgruppe i Kommissionen (Forummet for Overholdelse af Miljøbestemmelser og Forvaltning af Miljøet) (C(2018) 10 final). Kommissionen har gjort gældende, at ClientEarth efter denne udlevering har fået aktindsigt i alle de omtvistede dokumenter, hvilket kan medføre, at Domstolen i overensstemmelse med artikel 149 i dennes procesreglement fastslår, at der ikke længere er anledning til at træffe afgørelse i nærværende appel.

39 ClientEarth har i sit indlæg, der blev indleveret til Domstolen den 20. februar 2018, modsat sig, at der afsiges kendelse om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen.

40 I den forbindelse har ClientEarth for det første gjort gældende, at denne, i modsætning til hvad Kommissionen har anført, alene fik aktindsigt i tre af de fire omtvistede dokumenter og ikke dem alle. ClientEarth har nemlig endnu ikke modtaget udtalelsen fra udvalget for konsekvensanalyse om udkastet til en konsekvensanalyserapport vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. For det andet har ClientEarth gjort gældende, at denne under alle omstændigheder har bevaret en interesse i at opnå ophævelse af den appellerede dom og annullation af de omtvistede afgørelser, dels med henblik på at undgå, at den ulovlighed, disse er behæftet med, gentages i fremtiden, dels for så vidt som Kommissionen ikke formelt har trukket disse afgørelser tilbage.

41 Kommissionen har ved skrivelse af 16. marts 2018 underrettet Domstolen om udleveringen til ClientEarth, ved postforsendelse af samme dato, af udtalelsen fra udvalget for konsekvensanalyse om udkastet til en konsekvensanalyserapport vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet dateret den 21. maj 2014.

42 ClientEarth har fremsat sine bemærkninger til denne skrivelse den 27. marts 2018.

43 Det bemærkes med hensyn hertil, at i henhold til Domstolens faste praksis skal sagens genstand, ligesom søgsmålsinteressen, bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornødent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet eller i givet fald appellen med sit resultat kan bibringe parten en fordel (jf. i denne retning dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og

Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis, og af 27.6.2013, Xeda International og Pace International mod Kommissionen, C-149/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:433, præmis 31).

44 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at ClientEarth havde søgsmålsinteresse i forbindelse med anlæggelsen af annullationssøgsmålet ved Retten.

45 Til trods for offentliggørelsen eller udleveringen til ClientEarth i forbindelse med nærværende appel af de forskellige dokumenter, der er nævnt i denne doms præmis 37, 38 og 41, skal det for det første bemærkes, at de omtvistede afgørelser ikke er blevet trukket tilbage af Kommissionen, hvorfor tvisten har bevaret sin genstand (jf. i denne retning dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 48 og 49).

46 For det andet ønskede ClientEarth i det foreliggende tilfælde, således som denne nærmere bestemt har påpeget, at opnå aktindsigt i de omtvistede dokumenter, bl.a. med henblik på at gøre sin holdning gældende i forbindelse med Kommissionens igangværende beslutningsprocesser og derved skabe debat om denne institutions udkast til handlinger, inden den traf afgørelse om de planlagte initiativer ved i givet fald enten at fremlægge et forslag eller ved at opgive initiativerne.

47 I lyset af de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 37, og de forklaringer, som Kommissionen har fremført i retsmødet for Domstolen, fremgår det, at udleveringen af konsekvensanalyserapporten og af udtalelsen fra udvalget for konsekvensanalyse vedrørende adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet er sket efter Kommissionens afgørelse om ikke at fremlægge et lovgivningsforslag på området og om at vedtage en meddelelse. For så vidt angår udleveringen til ClientEarth af konsekvensanalysedokumenterne om inspektioner og overvågning på miljøområdet fremgår det af nærværende doms præmis 38, at den er sket efter Kommissionens vedtagelse af en meddelelse om overholdelsen af miljøbestemmelser og forvaltningen af miljøet samt af en afgørelse om nedsættelse af en ny ekspertgruppe på området. Udleveringen af disse forskellige dokumenter synes dermed først at være sket efter Kommissionens vedtagelse af en afgørelse om de planlagte initiativer. På dette grundlag synes udleveringen ikke at have gjort det muligt for ClientEarth fuldt ud at opnå de mål, som denne forfulgte med indgivelsen af begæringerne om aktindsigt.

48 For det tredje fremgår det af Domstolens praksis, at en sagsøger i visse tilfælde fortsat kan bevare en interesse i at påstå annullation af en anfægtet retsakt og i givet fald ophævelse af en dom afsagt af Retten om forkastelse af en sådan påstand for at opnå, at den, der har udstedt den nævnte retsakt, i fremtiden foretager passende ændringer, og dermed undgå risikoen for gentagelse af den ulovlighed, hvormed den anfægtede retsakt påstås behæftet (jf. i denne retning dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis). For at en sådan interesse fortsat kan bestå, forudsættes det, at ulovligheden vil kunne gentage sig i fremtiden, uafhængigt af de særlige omstændigheder i den omhandlede sag (jf. i denne retning dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 52).

49 I det foreliggende tilfælde har ClientEarth bl.a. kritiseret Retten for at have lagt til grund, at Kommissionen med rette afslog aktindsigt i de omtvistede dokumenter på grundlag af den generelle formodning om, at udbredelsen af dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af en konsekvensanalyse, i princippet vil være til alvorlig skade for dennes igangværende beslutningsproces med henblik på udarbejdelse af et strategisk forslag, således som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. En af de af ClientEarth påberåbte ulovligheder beror således i det væsentlige på anvendelsen af denne formodning.

50 Som anført af ClientEarth vil denne ulovlighed kunne gentage sig i fremtiden, uafhængigt af de særlige omstændigheder i nærværende sag.

51 Det bemærkes i denne forbindelse, at i henhold til fast retspraksis skal en EU-institution, når den modtager en begæring om aktindsigt og beslutter at afslå denne begæring på grundlag af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, i princippet anføre en forklaring på, hvorledes aktindsigt i det pågældende dokument konkret og faktisk vil kunne skade den interesse, der er beskyttet ved denne undtagelse. Endvidere bør risikoen for en sådan skade med rimelighed kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har i visse tilfælde anerkendt, at den pågældende institution imidlertid i denne henseende kan basere sig på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da lignende generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

52 Formålet med sådanne formodninger består således i muligheden for, at den berørte EU-institution kan lægge til grund, at udbredelsen af visse kategorier af dokumenter i princippet er til skade for den interesse, der er beskyttet ved den undtagelse, der anføres på grundlag af sådanne generelle betragtninger, uden at den derved er forpligtet til konkret og individuelt at undersøge hvert af de ønskede dokumenter (jf. i denne retning dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europa, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 73, og af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

53 Den generelle formodning, som Retten har anerkendt i nærværende sag, vil dermed på ny i fremtiden kunne anvendes af Kommissionen i forbindelse med nye begæringer om aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af en igangværende konsekvensanalyse, hvilket denne institution i øvrigt ikke har bestridt.

54 Desuden er ClientEarth særligt udsat for sådanne anvendelser af den nævnte formodning i fremtiden. Det fremgår nemlig af den appellerede doms præmis 1, at ClientEarth er en nonprofit organisation, der har til formål at beskytte miljøet. ClientEarth har i denne henseende i det væsentlige gjort gældende, uden at Kommissionen har bestridt dette, at en af dens opgaver er at agere til fordel for øget gennemsigtighed og legitimitet i Unionens lovgivningsproces, og at det derfor er sandsynligt, at den på ny i fremtiden begærer aktindsigt i dokumenter, der svarer til de omtvistede dokumenter, og at Kommissionen på ny afslår denne begæring på grundlag af den nævnte generelle formodning. ClientEarth vil da skulle anlægge et nyt annullationssøgsmål for at anfægte den samme formodning.

55 Det er derfor ClientEarths opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt den i nærværende sag omhandlede generelle formodning er lovlig, er relevant under hensyn til fremtidige begæringer om aktindsigt i sådanne dokumenter (jf. analogt dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 59).

56 Under disse omstændigheder skal det lægges til grund, at ClientEarth fortsat har en søgsmålsinteresse. Anerkendelsen af en sådan interesse tjener hensynet til god retspleje, henset til risikoen for en gentagelse af den påberåbte ulovlighed, og under hensyn til de særlige omstændigheder, der er nævnt ovenfor.

57 Følgelig skal der træffes afgørelse i nærværende appel.

Det første anbringende

58 Det første appelanbringende vedrører det forhold, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 55-127 anerkendte, at der forelå en generel formodning for, at udbredelsen af dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med forberedelsen af en konsekvensanalyse som de omtvistede dokumenter, i princippet kan være til alvorlig skade for Kommissionens igangværende

beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, så længe denne institution ikke har truffet nogen afgørelse om en eventuel fremlæggelse af et forslag. Dette anbringende er delt i fem led, idet første til fjerde led er anført principalt og femte led subsidiært. Det første til fjerde led skal undersøges først.

– *Parternes argumenter*

59 ClientEarth har, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, med det første anbringendes første led gjort gældende, at Retten, da den anerkendte eksistensen af den nævnte generelle formodning, foretog en fejlagtig anvendelse af Domstolens praksis.

60 Selv om Domstolen allerede har medgivet, at der eksisterer generelle formodninger for fortrolighed i forhold til forskellige typer af dokumenter, fremgår det af denne retspraksis, at disse formodninger skal fortolkes og anvendes snævert. Desuden har de sager, hvori Domstolen har anerkendt de nævnte formodninger, forskellige kendetegn, der ikke forefindes i den foreliggende sag.

61 Disse sager vedrører navnlig en helhed af dokumenter, der er klart kendetegnet ved, at de alle henhører under en sagsmappe i en igangværende retslig eller administrativ procedure, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

62 Endvidere er de omhandlede dokumenter i størsteparten af de nævnte sager omfattet af en særlig lovgivning, der på den ene eller den anden måde begrænser adgangen til aktindsigt i dem. I den foreliggende sag gælder en særlig lovgivning for de omtvistede dokumenter, der omhandler miljøoplysninger, nemlig konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev indgået i Århus den 25. juni 1998 (herefter »Århuskonventionen«) og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1), og forordning nr. 1367/2006. Denne lovgivning har imidlertid tværtimod til formål at udvide retten til aktindsigt i disse oplysninger.

63 Kommissionen har tilbagevist disse argumenter, henset til, at ClientEarth efter Kommissionens opfattelse har udledt regler af Domstolens praksis, som ikke er indeholdt i denne. Det fremgår nemlig af denne retspraksis, at fastlæggelsen af en generel formodning for fortrolighed forudsætter dels, at de ønskede dokumenter tilhører samme kategori af dokumenter eller er af samme art, dels at aktindsigt i disse dokumenter indebærer en risiko for skade for det bedst mulige forløb af og formålet med de procedurer, de vedrører.

64 Med det første anbringendes andet led har ClientEarth, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 55-99 fastslog, at artikel 17, stk. 1-3, TEU hjemlede anerkendelse af en generel formodning for dokumenters fortrolighed, når disse er udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse. Dels har Retten forvekslet fortrolighed og uafhængighed. Det er nemlig uigennemsigtighed og ikke gennemsigtighed, der vil kunne være til skade for Kommissionens uafhængighed. Gennemsigtighed vil tværtimod kunne styrke denne uafhængighed, idet Kommissionen sættes i stand til bedre at modstå eventuelt pres udefra. Dels kan artikel 17 TEU ikke uden at tilsidesætte princippet om en snæver fortolkning af undtagelserne til retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter udgøre et generelt grundlag for Kommissionens afslag på aktindsigt i sådanne dokumenter.

65 Kommissionen har heroverfor anført, at Retten korrekt undersøgte de regler, der regulerer Kommissionens beslutningsprocedure, herunder navnlig dem, der fremgår af artikel 17, stk. 1-3, TEU, som bestemmer, at Kommissionen, når den forbereder og udarbejder politiske forslag, handler uafhængigt og i almenhedens interesse. I modsætning til, hvad ClientEarth har anført, fastsætter disse regler ikke, at Kommissionen i den forbindelse fører mange og konstante dialoger med de interesserede

parter. Det ville, således som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 79-84 og 96, i praksis være umuligt for Kommissionen at foretage selvstændige overvejelser og udøve sin initiativbeføjelse fuldkommen uafhængigt, såfremt den hele tiden skulle være engageret i sådanne dialoger. Essensen af denne beføjelse ville ikke kunne opretholdes, såfremt de interesserede parter uden for den offentlige høring, som denne institution organiserer, søgte at forpligte Kommissionen til at vedtage, ændre eller afstå fra et initiativ. I øvrigt bør den offentlige interesse i at kunne forstå Kommissionens beslutningsproces være opfyldt i forbindelse med fremsættelsen af et forslag eller opgivelsen af et planlagt initiativ, idet den endelige version i både det ene og det andet tilfælde med henblik på fuld eller delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter vil være tilgængelig i overensstemmelse med retningslinjerne for konsekvensanalyse vedtaget af Kommissionen den 15. januar 2009 (herefter »retningslinjerne af 2009«).

66 ClientEarth, som støttes af Kongeriget Sverige, har med sit første anbringendes tredje led anført, at Retten begik en retlig fejl ved at anerkende, at der foreligger en generel formodning for fortrolighed i forhold til de omtvistede dokumenter, uden at den undersøgte, herunder i den appellerede doms præmis 96, risikoen for, at en udbredelse af denne type dokumenter specifikt, konkret og faktisk vil være til skade for den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Anerkendelsen af en sådan formodning forudsætter nemlig, at der først er godtgjort en risiko for en sådan skade.

67 Kommissionen har derimod anført, at Retten i den nævnte præmis 96 redegjorde for den objektive, faktiske og specifikke risiko, som udbredelsen ville medføre for de igangværende beslutningsprocesser. Desuden har ClientEarth selv fremlagt beviset for den reelle karakter af det pres udefra, som Kommissionen risikerer at blive udsat for i tilfælde af en sådan udbredelse, idet ClientEarth har erklæret, at formålet med begæringen om aktindsigt var at få mulighed for at deltage i beslutningsprocesserne.

68 Med det første anbringendes fjerde led har ClientEarth, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 100-106 ikke tog hensyn til den omstændighed, at de omtvistede dokumenter indgår i en lovgivningsmæssig sammenhæng og er tæt forbundet med afgørelsen om, hvorvidt et lovgivningsinitiativ skal fortsættes eller ej.

69 Ved udarbejdelsen af konsekvensanalyser deltager Kommissionen nemlig dels i lovgivningsprocessen, og de dokumenter, der udarbejdes i denne forbindelse, udgør grundlaget for eventuelle lovgivningsmæssige retsakter. Disse dokumenter bør kvalificeres som »lovgivningsdokumenter« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, hvorfor de bør gøres til genstand for en udvidet gennemsigtighed. Endvidere begrunder Domstolens praksis ikke, at der anerkendes en generel formodning for fortrolighed i forhold til dokumenter af denne karakter.

70 Kommissionen har heroverfor for det første anført, at lovgivningsproceduren først begynder ved fremlæggelsen af et lovgivningsforslag. Den generelle formodning, som Retten har anerkendt, finder alene anvendelse, indtil Kommissionen træffer en afgørelse vedrørende en eventuel vedtagelse af et sådant forslag, dvs. på et tidspunkt, hvor der endnu ikke foreligger et lovgivningsdokument. Kommissionen har tilføjet, at borgerne har mulighed for at få kendskab til grundlaget for Unionens lovgivningsinitiativ i det øjeblik, hvor lovgivningsproceduren starter med fremsættelsen af lovgivningsforslaget, idet de omtvistede dokumenter vil blive offentliggjort på det pågældende tidspunkt.

71 Selv om det for det andet antages, således som Retten konstaterede i den appellerede doms præmis 105, at de omtvistede dokumenter skal kvalificeres som »lovgivningsdokumenter« som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, finder denne bestemmelse imidlertid anvendelse med forbehold for denne forordnings artikel 4 og 9 og dermed med forbehold for muligheden for at anerkende en generel formodning, der omfatter de omtvistede dokumenter.

72 For det tredje udelukker Domstolens praksis ikke anerkendelse af en sådan formodning i en lovgivningsmæssig sammenhæng.

Domstolens bemærkninger

– Indledende bemærkninger

73 Det bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 i overensstemmelse med første betragtning dertil indgår i den hensigt, der er udtrykt i artikel 1, stk. 2, TEU om at markere en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt (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 34).

74 Dette for Unionen grundlæggende princip er ligeledes udtrykt dels i artikel 15, stk. 1, TEUF, der bl.a. fastsætter, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer arbejder så åbent som muligt, et princip, der ligeledes bekræftes i artikel 10, stk. 3, TEU og artikel 298, stk. 1, TEUF, dels ved fastsættelsen af retten til aktindsigt i dokumenter i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 18.7.2017, Kommissionen mod Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, præmis 52).

75 Det følger af anden betragtning til denne forordning, at åbenhed sikrer EU-institutionerne en større legitimitet, effektivitet og gør dem mere ansvarlig over for Unionens borgere i et demokratisk system. Ved at tillade en åben debat af forskellige synspunkter, bidrager denne åbenhed bl.a. til at styrke borgernes tillid (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 45 og 59).

76 Med henblik herpå fastsætter artikel 1 i forordning nr. 1049/2001, at denne har til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter (jf. i denne retning dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

77 Det fremgår ligeledes af den nævnte forordnings artikel 4, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser (dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 57). Blandt disse undtagelser fastsætter samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit, bl.a., at der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en EU-institution til internt brug, 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.

78 Da sådanne undtagelser fraviger princippet om, at der skal gives offentligheden videst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt (dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

79 Som bemærket i nærværende doms præmis 51 kan den berørte EU-institution, når den på grundlag af en af de nævnte undtagelser beslutter at afslå aktindsigt i et dokument, der ønskes udleveret, i visse tilfælde med henblik herpå basere sig på de generelle formodninger, der anvendes i forhold til visse kategorier af dokumenter.

80 Som det følger af den retspraksis, der er anført i den nævnte præmis 51, indebærer anerkendelsen af en generel formodning i forhold til en ny kategori af dokumenter imidlertid, at det forud herfor godtgøres, at udbredelsen af den type dokumenter, der falder ind under denne kategori, med rimelighed kan forventes at kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved den pågældende undtagelse. De generelle formodninger, der endvidere udgør en undtagelse til den berørte EU-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, skal fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 81).

81 Domstolen har indtil nu fastslået, at der gælder generelle formodninger for fortrolighed i forhold til fem kategorier af dokumenter, nemlig dokumenterne i en administrativ sag vedrørende en procedure for kontrol af statsstøtte, de indlæg, der er indgivet til Unionens retsinstanser i forbindelse med en retslig procedure, der stadig verserer, de dokumenter, der inden for rammerne af en fusionskontrolprocedure er blevet udvekslet mellem Kommissionen, de anmeldende parter og tredjemænd, de dokumenter, der vedrører en præjudiciel traktatbrudsprocedure, herunder dokumenter, der er udvekslet mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat inden for rammerne af en EU-pilotprocedure, samt dokumenter vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis; hvad angår indlæg indgivet til Unionens retsinstanser, jf. i denne retning dom af 18.7.2017, Kommissionen mod Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis; hvad angår dokumenter, der er udvekslet inden for rammerne af en EU-pilotprocedure, jf. dom af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 51). I hvert af disse tilfælde vedrørte det omhandlede afslag på aktindsigt en helhed af dokumenter, der var klart afgrænset ved deres tilhørsforhold til sagsakter i en verserende administrativ eller retslig procedure (dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 78; jf. ligeledes dom af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Det er i lyset af disse indledende betragtninger, at det første anbringendes første til fjerde led skal undersøges under ét.

83 Det skal med henblik herpå afgøres, om Retten uden at begå en retlig fejl i den appellerede doms præmis 68-111 i det væsentlige kunne lægge til grund, at Kommissionen med henblik på anvendelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med rette kunne antage, at udbredelsen af de dokumenter, der var udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse, så længe den ikke havde truffet nogen afgørelse om et eventuelt forslag, i princippet ville være til alvorlig skade for dens igangværende beslutningsproces vedrørende udarbejdelse af et sådant forslag, og dette uafhængigt dels af det planlagte forslags lovgivningsmæssige eller øvrige karakter, dels af den omstændighed, at de berørte dokumenter indeholder miljøoplysninger som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006.

Udarbejdelsen og indholdet af de omtvistede dokumenter

84 Det bemærkes for det første, at det i sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001 anføres, at adgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor EU-institutionerne optræder som lovgivende myndighed. Borgernes mulighed for at kende alle oplysningerne om grundlaget for Unionens lovgivningsforanstaltninger er således en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder, der bl.a. er anerkendt i artikel 10, stk. 3, TEU (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 46, og af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 33). Således som ClientEarth i det væsentlige har fremhævet, kræver en sådan handling ikke alene, at borgerne råder over de omhandlede

oplysninger for at kunne forstå de valg, som EU-institutionerne træffer i forbindelse med lovgivningsproceduren, men også, at de får adgang til disse oplysninger rettidigt, dvs. på et tidspunkt, der gør dem i stand til effektivt at gøre deres synspunkt gældende vedrørende disse valg.

85 Som generaladvokaten endvidere har påpeget i punkt 64 og 65 i forslaget til afgørelse, fremgår det af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, der gennemfører det princip, der følger af sjette betragtning til denne forordning, at ikke alene de retsakter, der er vedtaget af EU-lovgiver, men mere generelt dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer med henblik på vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, skal kvalificeres som »lovgivningsdokumenter« og dermed gøres direkte tilgængelige, dog med forbehold af den nævnte forordnings artikel 4 og 9.

86 I denne henseende konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 103 med rette, at Kommissionen, når den forbereder konsekvensanalysedokumenter som de omtvistede dokumenter, ikke selv optræder som lovgivende myndighed. Desuden afvikles konsekvensanalyseproceduren inden lovgivningsproceduren i snæver forstand, som nemlig først begynder formelt med Kommissionens fremlæggelse af et lovgivningsforslag.

87 Når dette er sagt skal det i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 17, stk. 2, TEU kan EU's lovgivningsmæssige retsakter kun vedtages »på forslag af Kommissionen«, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Den initiativret, som Kommissionen har i henhold til denne bestemmelse, indebærer dels, at det tilkommer denne institution at beslutte, om den skal fremlægge et forslag til en retsakt, ud over i de tilfælde, hvor den er forpligtet til at fremlægge et sådant forslag. Kommissionens beslutning som følge af en konsekvensanalyse om at opgive et påtænkt lovgivningsinitiativ afslutter endeligt det planlagte lovgivningstiltag, som kun kan genoptages, såfremt denne institution omgør sin beslutning. Dels indebærer Kommissionens initiativret retten til at fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af et eventuelt forslag, idet det bemærkes, at Rådet i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF, bortset fra i de tilfælde, der er nævnt i denne bestemmelse, kun kan ændre dette forslag med enstemmighed, når det i medfør af traktaterne træffer afgørelse på forslag af Kommissionen (jf. i denne retning dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 70 og 72).

88 Henset til denne beføjelse er Kommissionen en væsentlig aktør i lovgivningsprocessen.

89 I det foreliggende tilfælde vedrører de omtvistede dokumenter, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 9 og 33, konsekvensanalyser, der er foretaget med henblik på, at Kommissionen vedtager lovgivningsinitiativer.

90 I denne forbindelse udgør de af Kommissionen udførte konsekvensanalyser, således som anført af Retten i den appellerede doms præmis 86-88, ifølge retningslinjerne af 2009 et afgørende redskab med henblik på at sikre, at denne institutions initiativer og EU-lovgivningen forberedes på et gennemsigtigt, fuldstændigt og afbalanceret grundlag. Det er på grundlag af disse oplysninger, at Kommissionen vil kunne vurdere hensigtsmæssigheden, nødvendigheden, karakteren og indholdet af sådanne forslag. Konsekvensanalyserapporterne indeholder nærmere bestemt en præsentation af de forskellige påtænkte strategiske valgmuligheder, en analyse af indvirkningerne af, fordelene og ulemperne ved disse valgmuligheder, samt en sammenligning af de nævnte valgmuligheder. Selv om det i disse retningslinjer anføres, at konsekvensanalyserne ikke erstatter Kommissionens beslutningstagen, fremgår det af den nævnte doms præmis 9, at denne institution i de omtvistede afgørelser har anført, at de strategiske valg, der blev foretaget i lovgivningsforslagene, var understøttet af indholdet af analyserne.

91 Det følger heraf, hvilket ClientEarth og Republikken Finland ligeledes i det væsentlige har gjort gældende, at konsekvensanalyserapporterne og de dertil knyttede udtalelser fra udvalget for konsekvensanalyse i en sådan sammenhæng omfatter oplysninger af væsentlig betydning for Unionens lovgivningsproces, idet de udgør en del af grundlaget for dennes lovgivningstiltag.

92 Selv om spørgsmålet om Kommissionens fremlæggelse af et forslag af lovgivningsmæssig karakter ikke er afklaret på tidspunktet for konsekvensanalysefasen, vil udbredelsen af disse dokumenter kunne øge gennemsigtigheden og åbenheden vedrørende lovgivningsprocessen som helhed, herunder navnlig i de forberedende faser af denne proces, og på denne måde styrke Unionens demokratiske karakter ved at give borgerne mulighed for at overvåge disse oplysninger og søge at påvirke den nævnte proces. Således som ClientEarth i det væsentlige har anført, gør en sådan udbredelse på et tidspunkt, hvor Kommissionens beslutningsprocedure endnu pågår, det dels muligt for borgerne at forstå de af denne institution påtænkte valgmuligheder og de valg, som denne har truffet, og derved forstå de overvejelser, der understøtter Unionens lovgivningstiltag. Udbredelsen gør endvidere borgerne i stand til effektivt at gøre deres synspunkt gældende vedrørende disse valg, inden de fastsættes endeligt, både hvad angår Kommissionens afgørelse om at fremlægge et lovgivningsforslag og hvad angår indholdet af et sådant forslag, som har betydning for Unionens lovgivningstiltag.

93 Det følger heraf, således som anført af generaladvokaten i punkt 67 og 68 i forslaget til afgørelse, at sådanne dokumenter under hensyn til deres genstand udgør de dokumenter, der er omhandlet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

94 Den betydning, det har for borgerne, at de får adgang til dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse, selv når Kommissionens beslutningsproces stadig er i gang, drages i øvrigt ikke i tvivl af den omstændighed, som denne institution har fremhævet, at ClientEarth i det foreliggende tilfælde har haft mulighed for at deltage i de offentlige høringer, som den nævnte institution havde organiseret i forbindelse med de konsekvensanalyseprocedurer, der er omhandlet i den foreliggende sag, og at et vist antal af de dertil knyttede dokumenter allerede var offentligt tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser. Selv om sådanne høringer ligeledes har til formål at sikre gennemsigtighed i Kommissionens beslutningsproces og borgernes deltagelse i denne proces, erstatter de ikke sidstnævntes mulighed for efter begæring at få aktindsigt i konsekvensanalyserapporter og udtalelser fra udvalget for konsekvensanalyse. Det fremgår nemlig af retningslinjerne af 2009, at de høringer, som Kommissionen organiserer, ikke nødvendigvis er tilgængelige for hele offentligheden. Endvidere er det ikke i den foreliggende sag godtgjort, at de oplysninger, der er udleveret i forbindelse med disse høringer, og dem, der fremgår af de dokumenter, der allerede er offentligt tilgængelige, i det væsentlige svarer til dem, der indgår i de omtvistede dokumenter.

95 Det følger af det ovenstående, at de hensyn, som ligger til grund for det princip, der er anført i sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001 og gennemført ved denne forordnings artikel 12, stk. 2, om en udvidet adgang til dokumenter, som EU-institutionerne har vedtaget, når disse optræder som lovgivende myndighed, og som er anført i nærværende doms præmis 84, ligeledes har gyldighed for så vidt angår dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af en konsekvensanalyseprocedure, såsom de omtvistede dokumenter, der er udarbejdet med henblik på Kommissionens eventuelle vedtagelse af lovgivningsinitiativer. Disse dokumenter skal derfor, således som ClientEarth har gjort gældende, ligeledes omfattes af retten til aktindsigt.

96 For det andet skal det ligeledes bemærkes, at de omtvistede dokumenter indeholder miljøoplysninger som omhandlet i forordning nr. 1367/2006.

97 I henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra d), nr. v), udgøres sådanne oplysninger nemlig af oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer og

miljøaftaler. Det fremgår i denne henseende dels af nærværende doms præmis 90, at konsekvensanalyserapporterne bl.a. indeholder en undersøgelse af indvirkningerne af og fordelene og ulemperne ved de forskellige strategiske valg, som Kommissionen har påtænkt med henblik på en eventuel vedtagelse af det ene eller det andet lovgivningsinitiativ. Dels er det i det foreliggende tilfælde godtgjort, at de omtvistede dokumenter vedrører lovgivningsinitiativer på miljøområdet.

98 Forordning nr. 1367/2006 har i overensstemmelse med dennes artikel 1 til formål at sikre, at miljøoplysninger i videst muligt omfang systematisk stilles til rådighed for og formidles til offentligheden (dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis). Det følger i det væsentlige af anden betragtning til denne forordning, at adgangen til disse oplysninger nemlig har til formål at fremme en mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen for derved at fremme de kompetente organers ansvarlighed i beslutningsprocessen og bidrage til offentlighedens bevidsthed om og støtte til de afgørelser, der vedtages (dom af 23.11 2016, Kommissionen mod Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, præmis 80).

99 I denne henseende gælder, at selv om forordning nr. 1049/2001 ifølge artikel 3 i forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse på alle begæringer om aktindsigt i miljøoplysninger, tilføjer artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 mere specifikke regler om sådanne begæringer, der dels letter, dels indskrænker adgangen til aktindsigt (dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

100 Navnlig fremgår det bl.a. af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006, set i lyset af 15. betragtning dertil, at den begrundelse for afslag, der fremgår af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, skal fortolkes strengt for så vidt angår miljøoplysninger under hensyn til den interesse, som udbredelsen af de ønskede oplysninger udgør for offentligheden, idet der søges en øget gennemsigtighed i disse oplysninger.

101 Det følger af de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 84-100, at der i det foreliggende tilfælde er tale om dokumenter, der indgår i en lovgivningsproces, idet disse dokumenter desuden indeholder miljøoplysninger, og at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 dermed skal fortolkes og anvendes så meget desto mere strengt.

Den generelle formodning, der blev anerkendt i den appellerede dom

102 Med henblik på at anerkende en generel formodning for fortrolighed vedrørende de dokumenter, der var udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse, så længe Kommissionen ikke havde truffet nogen beslutning om et eventuelt forslag, støttede Retten sig, som anført i nærværende doms præmis 26, på generelle betragtninger, jf. den appellerede doms præmis 94-96, der i det væsentlige vedrørte dels behovet for at bevare Kommissionens rum for overvejelser og dennes kapacitet til at udøve sin initiativret i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1-3, TEU, dels risikoen for, at udbredelse af dokumenterne, der var udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse vedrørende en igangværende beslutningsproces, ville medføre pres eller indflydelse udefra, som ville kunne påvirke forløbet af denne institutions beslutningsproces.

103 Hvis Kommissionen for det første i henhold til artikel 17, stk. 1-3, TEU skal handle i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse, når den gennemfører en konsekvensanalyse, bemærkes, at konsekvensanalyseproceduren ikke udgør en type procedure, der som sådan indeholder kendetegn, som i princippet vil være til hinder for, at der tildeles fuld gennemsigtighed. Tværtimod afvikles denne procedure, således som Retten har præciseret i den appellerede doms præmis 93, med et formål om gennemsigtighed og åbenhed i Kommissionens beslutningsproces. Det følger af nærværende doms præmis 84-101, at dette så meget desto mere bør gøre sig gældende, når proceduren, som i det foreliggende tilfælde, indgår i en lovgivningsprocedure på miljøområdet.

104 Således som ClientEarth endvidere i det væsentlige har gjort gældende, garanterer gennemsigtigheden Kommissionens troværdighed i borgernes og de berørte organisationers øjne, idet legitimiteten af dens beslutningsprocedure styrkes, og bidrager dermed netop til at sikre, at denne institution opererer fuldkommen uafhængigt og i almenhedens interesse. Det er snarere manglen på information af offentligheden og debat, som kan skabe tvivl om, hvorvidt den nævnte institution udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse (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 59).

105 For det andet er der, således som ClientEarth og de medlemsstater, der har interveneret til støtte for denne, har fastholdt, ingen af de begrundelser, som Retten tiltrådte i den appellerede doms præmis 94-96, der kan begrunde, at der foreligger en risiko for alvorlig skade for Kommissionens igangværende beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Da Retten på grundlag af disse begrundelser anerkendte en generel formodning for fortrolighed vedrørende dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af en konsekvensanalyse, så længe Kommissionen ikke har truffet en afgørelse med hensyn til et eventuelt forslag, tilsidesatte Retten denne bestemmelse og princippet om streng fortolkning og anvendelse af den, således som bemærket i nærværende doms præmis 101, idet bestemmelsen er af særlig relevans for dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en lovgivningsproces, og som indeholder miljøoplysninger.

106 Det kan i denne forbindelse ikke udelukkes, at tredjemand, således som Retten har anført i den appellerede doms præmis 96, i tilfælde af udlevering af konsekvensanalyserapporter og udtalelser fra udvalget for konsekvensanalyse om disse rapporter, inden Kommissionen har truffet afgørelse om et eventuelt forslag, forsøger at udøve indflydelse eller pres på de strategiske valg, som denne institution foretager, eller at interesserede parter, der har afgivet bemærkninger i forbindelse med den offentlige høring, som den nævnte institution har organiseret i forbindelse med konsekvensanalyseproceduren, fremsætter nye bemærkninger til eller ny kritik af de af sidstnævnte påtænkte valgmuligheder eller tænkte tilfælde.

107 For så vidt som Kommissionen i det væsentlige for det første har gjort gældende, at den i tilfælde af en sådan udlevering vil skulle forholde sig til mange vedvarende dialoger med de interesserede parter, hvorved det i praksis ikke vil være muligt for den at råde over plads til selvstændige overvejelser og træffe en beslutning i fuldkommen uafhængighed om de forslag, der eventuelt skal vedtages, bemærkes imidlertid, at EU-retten i princippet ikke pålægger denne institution at føre sådanne dialoger i individuelle tilfælde, hvilket Kommissionen udtrykkeligt har medgivet i retsmødet for Domstolen. Selv om artikel 11, stk. 2, TEU i denne henseende fastsætter, at EU-institutionerne skal føre en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet, indebærer denne bestemmelse imidlertid ikke, at Kommissionen er forpligtet til at besvare eventuelle bemærkninger, der er modtaget efter udleveringen af et dokument på grundlag af forordning nr. 1049/2001, med hensyn til disses faktiske indhold og i hvert enkelt tilfælde.

108 For det andet har Retten under alle omstændigheder ikke godtgjort, at den indflydelse eller det ydre pres, som Kommissionen i givet fald kunne blive udsat for i tilfælde af udlevering af dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse vedrørende en igangværende beslutningsproces, ville være af en sådan art, at indflydelsen eller presset generelt og uafhængigt af konsekvensanalysens specifikke kontekst og den pågældende beslutningsproces, samt af det konkrete indhold af hvert af de ønskede dokumenter, risikerer at forhindre denne institution i at operere i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse, eller endog berøre, forlænge eller alvorligt vanskeliggøre en hensigtsmæssig afvikling af de interne drøftelser og den nævnte institutions beslutningsproces. Således som ClientEarth i det væsentlige har anført, kan de generelle betragtninger, som Retten med hensyn hertil har anført i den appellerede doms præmis 94-96, ikke begrunde en sådan risiko. Som det følger af nærværende doms præmis 92 og 98, udgør offentlighedens eller de interesserede parters manifestationer vedrørende de trufne valg og de strategiske valgmuligheder, som Kommissionen har påtænkt i

forbindelse med sine initiativer, navnlig lovgivningsinitiativerne på miljøområdet, inden denne har truffet nogen afgørelse om det planlagte initiativ, en integrerende del af EU-borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder.

109 Det følger heraf, at selv om Kommissionen skal kunne råde over plads til overvejelser, inden den træffer afgørelse om sine strategiske valg og de forslag, der eventuelt skal fremlægges, har Retten med urette i det væsentlige lagt til grund, at beskyttelsen af Kommissionens initiativret og bevarelsen af denne institutions evne til at udøve denne rettighed i fuldkommen uafhængighed og i almenhedens interesse, i princippet kræver, at de i forbindelse med en konsekvensanalyse udarbejdede dokumenter generelt kan forblive fortrolige, indtil den nævnte institution har truffet en sådan afgørelse.

110 For så vidt som Kommissionen i retsmødet for Domstolen har påberåbt sig den omstændighed, at de omtvistede dokumenter alene er interne udkast, der ikke er afsluttet, skal det i øvrigt påpeges, således som denne institution selv har bemærket i sit svarskrift, at Retten med henblik på at anerkende den omtvistede generelle formodning ikke specifikt støttede sig på denne omstændighed eller på behovet for at skåne den proces, der var forbundet med udarbejdelsen af disse dokumenter. Det fremgår nemlig af den appellerede doms præmis 94-97, at Retten med henblik herpå generelt anførte risikoen for, at udbredelsen af konsekvensanalyserapporterne, uanset om de forelå i udkast, og af udtalelserne fra udvalget for konsekvensanalyse i alvorlig grad ville skade Kommissionens igangværende beslutningsproces, der vedrørte udarbejdelsen og vedtagelsen af dens forslag.

111 Under alle omstændigheder skal det præciseres dels, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 vedrører aktindsigt i dokumenter til intern brug, som vedrører en sag, hvori den berørte EU-institution endnu ikke har truffet afgørelse. Denne bestemmelse udelukker dog hverken ved sin ordlyd eller den interesse, som den beskytter, muligheden for at søge aktindsigt i dokumenter, der har midlertidig karakter. Dels kan en sådan karakter ikke i sig selv generelt og uafhængigt af en individuel og konkret analyse af hvert dokument godtgøre, at der foreligger risiko for alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces. En sådan skade afhænger nemlig af faktorer såsom status for færdiggørelsen af det pågældende dokument, og hvor langt den omhandlede beslutningsproces er nået på tidspunktet for afslaget på aktindsigt i dette dokument, processens specifikke kontekst samt de spørgsmål, der endnu skal drøftes internt i den berørte institution.

112 Det følger af det ovenstående, at Retten begik retlige fejl, da den i den appellerede doms præmis 94-111 lagde til grund, at Kommissionen med henblik på anvendelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med rette kunne antage, at så længe den ikke havde truffet nogen afgørelse om et eventuelt forslag, ville udbredelsen af de dokumenter, der var udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse, i princippet være til alvorlig skade for dens igangværende beslutningsproces vedrørende udarbejdelse af et sådant forslag, og dette uafhængigt dels af det planlagte forslags lovgivningsmæssige eller øvrige karakter, dels af den omstændighed, at de berørte dokumenter indeholder miljøoplysninger som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006.

113 Følgelig skal det lægges til grund, uden at det derved er nødvendigt at undersøge de andre argumenter, som ClientEarth og de medlemsstater, der har interveneret til støtte for denne, har fremført, at det første anbringendes første til fjerde led er begrundede.

114 Da der gives medhold i det første anbringende på dette grundlag, skal den appellerede dom ophæves, uden at det derved er nødvendigt at undersøge dette anbringendes femte led, der subsidiært vedrører det forhold, at Retten har gjort den generelle formodning uigendrivelig, eller det andet anbringende, der ligeledes er anført subsidiært, hvorefter Retten havde begået en retlig fejl, idet den ikke anerkendte, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af de omtvistede dokumenter.

Om søgsmålene for Retten

115 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten trufne afgørelse, enten hjemvise den til Retten til afgørelse eller selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

116 I den foreliggende sag træffer Domstolen endelig afgørelse i sagen, der er moden til påkendelse.

117 Som anført i nærværende doms præmis 21 gjorde ClientEarth i første instans bl.a. gældende, at de omtvistede afgørelser tilsidesatte artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med den begrundelse, at Kommissionen med urette fandt, at udbredelse af de omtvistede dokumenter ville være til alvorlig skade for den igangværende beslutningsproces som omhandlet i denne bestemmelse.

118 I denne henseende fremgår det af disse afgørelser, hvis indhold er gengivet i nærværende doms præmis 13-17, at Kommissionen med henblik på at godtgøre en sådan risiko baserede sig på betragtninger af generel karakter vedrørende for det første den omstændighed, at konsekvensanalyserne udgjorde en støtte for denne institutions strategiske valg i lovgivningsforslagene, dernæst behovet for at bevare et manøvrerum, dens uafhængighed, evnen til at opnå kompromisser og til at handle i almenhedens interesse, samt den tillid, der bør være under drøftelserne internt, og endelig risikoen for det ydre pres, der i alvorlig grad kan berøre forløbet af disse drøftelser.

119 Endvidere støttede Kommissionen sig ligeledes på mere specifikke betragtninger vedrørende de to igangværende beslutningsprocesser, der på et tidligt og følsomt stadium af disse navnlig vedrørte den omstændighed, at de drøftede spørgsmål længe havde været genstand for overvejelser, og vigtigheden af disse spørgsmål. Hvad angår konsekvensanalysedokumenterne om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet påpegede Kommissionen ligeledes følsomheden af den problematik, der er forbundet med dette spørgsmål, samt muligheden for meningsforskelle mellem medlemsstaterne. For så vidt angår konsekvensanalysedokumenterne om inspektioner og overvågning på miljøområdet understregede Kommissionen endvidere behovet for, at drøftelserne skærmes mod indflydelse fra ydre faktorer, idet en sådan indflydelse ville berøre kvaliteten af kontrollen af medlemsstaterne.

120 Hvad for det første angår de argumenter af generel karakter, der er nævnt i nærværende doms præmis 118, svarer de i det væsentlige til dem, som Retten tiltrådte i den appellerede doms præmis 78-97. Det følger imidlertid af betragtningerne i nærværende doms præmis 84-112, at Kommissionen ikke kunne støtte ret på sådanne argumenter med henblik på at antage, at aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med en konsekvensanalyse, i princippet vil være til alvorlig skade for Kommissionens igangværende beslutningsprocesser som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, uden at der foretages en konkret og individuel vurdering af de omtvistede dokumenter.

121 Hvad for det andet angår argumenterne vedrørende de to igangværende beslutningsprocesser, der er gengivet i denne doms præmis 119, gør disse det heller ikke muligt, således som påberåbt af ClientEarth i første instans, at begrunde den konkrete, faktiske og rimeligt forudsigelige risiko for, at aktindsigt i de omtvistede dokumenter vil være til alvorlig skade for disse processer.

122 For det første er den omstændighed, hvis den antages at være godtgjort, at der er søgt aktindsigt i de omtvistede dokumenter på et tidligt stade i beslutningsprocessen, ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre en sådan risiko (jf. analogt dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 60).

123 Selv om Kommissionen i sit svarskrift i første instans har gjort gældende, at den ikke kan være forpligtet til at give offentligheden aktindsigt i konsekvensanalyserapporter i et foreløbigt udkast og i de eventuelle efterfølgende ændringer, følger det af de betragtninger, der er anført i nærværende doms

præmis 111, at et dokuments midlertidige karakter heller ikke i sig selv kan godtgøre denne risiko. Kommissionen har ikke udtømmende godtgjort begrundelsen for, hvorfor udleveringen af hvert af de omtvistede dokumenter hver for sig ville have været til alvorlig skade for dens igangværende beslutningsprocesser, bl.a. henset til den præcise fase, hvori de i den foreliggende sag omhandlede konsekvensanalyseprocedurer befandt sig, og henset til de specifikke spørgsmål, der endnu skulle drøftes internt på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser.

124 I denne henseende kan Kommissionens argument om, at udlevering af dokumenterne inden afslutning af konsekvensanalyseproceduren til visse af de interesserede parter, der ønsker at påvirke denne institutions arbejde, vil kunne medføre, at disse parter er overrepræsenteret og udøver en uforholdsmæssig indflydelse og dermed fordrejer den nævnte institutions beslutningsproces, ikke tiltrædes. Det tilkommer nemlig Kommissionen at sørge for at undgå en sådan situation, ikke ved at afslå aktindsigt i de nævnte dokumenter, men ved at tage hensyn til alle de foreliggende interesser, herunder dem, som personer eller interessegrupper, der ikke har anmodet om denne aktindsigt, repræsenterer. Denne institutions argument om, at det ikke er i offentlighedens interesse at få aktindsigt i forskellige versioner af udkastene til konsekvensanalyserapport og de efterfølgende ændringer dertil, fordi en sådan adgang vil skabe forvirring hos modtagerne af disse dokumenter, skal ligeledes forkastes. Selv om det ikke kan udelukkes, at en sådan omstændighed, hvis den viser sig at være rigtig, kan tages i betragtning med henblik på at forkaste en mere tungtvejende offentlig interesse, der begrunder udbredelse af det omhandlede dokument, kan denne omstændighed derimod ikke godtgøre, at der er en risiko for alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en sådan interesse, opstår imidlertid ikke, idet der ikke er godtgjort en sådan risiko.

125 For det andet har Kommissionen ikke i de omtvistede afgørelser godtgjort, hvorledes betydningen af de i de omtvistede dokumenter omhandlede spørgsmål og den omstændighed, at disse spørgsmål har været genstand for overvejelser i lang tid, medfører, at udbredelsen af disse dokumenter vil være til alvorlig skade for dens igangværende beslutningsprocesser.

126 Hvad for det tredje angår Kommissionens argumenter vedrørende de nævnte spørgsmåls følsomhed, de igangværende forhandlinger og eventuelle meningsforskelle mellem medlemsstaterne, er disse argumenter ikke på nogen måde understøttet og er for abstrakte til at kunne godtgøre, at der foreligger risiko for en sådan skade, hvorfor de ikke kan tiltrædes.

127 For det fjerde skal argumenterne vedrørende nødvendigheden af at skåne drøftelserne mod ekstern indflydelse, henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 106-109, forkastes. Endvidere har Kommissionen ikke forklaret, hvorledes en sådan indflydelse vil kunne berøre kvaliteten af kontrollen af medlemsstaterne, således som den har anført.

128 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, da den afslog at udlevere de omtvistede dokumenter på grundlag af denne bestemmelse. Følgelig skal de omtvistede afgørelser annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige argumenter, som ClientEarth har gjort gældende til støtte for sit annullationssøgsmål.

Sagsomkostninger

129 Det fremgår af artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagsomkostningerne. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme procesreglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

130 Da Kommissionen ikke har fået medhold i sine anbringender i nærværende appel, pålægges det denne at bære sine egne omkostninger og at betale de omkostninger, som ClientEarth har afholdt både i første instans og i denne appelsag, idet ClientEarth har nedlagt påstand herom, og idet Domstolen har givet medhold i de søgsmål, som ClientEarth anlagde ved Retten.

131 Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger i denne appelsag.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

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

2) Europa-Kommissionens afgørelse af 1. april 2014 om afslag på aktindsigt i en konsekvensanalyserapport vedrørende et udkast til et bindende instrument, der definerer strategirammen for risikobaserede inspektions- og overvågningsprocedurer i relation til Den Europæiske Unions miljølovgivning, og på aktindsigt i en udtalelse fra udvalget for konsekvensanalyse annulleres.

3) Europa-Kommissionens afgørelse af 3. april 2014 om 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 på aktindsigt i en udtalelse fra udvalget for konsekvensanalyse annulleres.

4) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, som ClientEarth har afholdt i første instans og i appelsagen.

5) Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger i forbindelse med appelsagen.

Underskrifter