RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

9. september 2011 *

I sag T-29/08,

Liga para Protecção da Natureza (LPN), Lissabon (Portugal), ved advokat P. Vinagre e Silva,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Danmark, først ved B. Weis Fogh, dernæst ved C. Vang, som befuldmægtigede,

af

Republikken Finland, først ved J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski, M. Pere og H. Leppo, dernæst ved J. Heliskoski og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede,

* Processprog: portugisisk.

og af

Kongeriget Sverige ved A. Falk, S. Johannesson og K. Petkovska, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Europa-Kommissionen ved P. Costa de Oliveira og D. Recchia, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 22. november 2007, hvorved den bekræftede afslaget på at give indsigt i dokumenter, der var en del af en igangværende traktatbrudssag mod Den Portugisiske Republik angående projektet om opførelse af en dæmning ved floden Sabor i Portugal, som formodedes at være i strid med Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7),

har

RETTEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi (refererende dommer), og dommerne E. Cremona og S. Frimodt Nielsen,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. oktober 2010,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 1049/2001

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastlægger de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter som omhandlet i artikel 255 EF.

2 Artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:

»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.

[…]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

[…]«

3 Artikel 4, stk. 2, 3 og 6, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer bl.a.:

»2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

— […]

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

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.«

Forordning (EF) nr. 1367/2006

4 Ottende 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 L 264, s. 13) lyder således:

»Definitionen af miljøoplysninger i denne forordning omfatter oplysninger i enhver form om miljøets tilstand. Denne definition, som er afstemt med definitionen i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41 […], s. 26), har samme indhold som definitionen i Århuskonventionen. Definitionen af »dokument« i forordning […] nr. 1049/2001 omfatter miljøoplysninger som defineret i nærværende forordning.«

5 15. betragtning til forordning nr. 1367/2006 lyder således:

»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. […]«

6 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.

[…]«

7 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, der har overskriften »Anvendelse af undtagelser for så vidt angår anmodninger om adgang til miljøoplysninger«, bestemmer:

»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 strengt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.«

De faktiske omstændigheder

8 Sagsøgeren, Liga para Protecção da Natureza (LPN), der er en portugisisk organisation med hjemsted i Lissabon (Portugal), er medlem af Plataforma Sabor Livre, som består af en række ikke-statslige organisationer (ngo'er), der har til formål at beskytte miljøet. LPN følger i denne egenskab projektet om opførelse af en dæmning over Sabor-floden i Portugal (herefter »dæmningsprojektet«) for bl.a. at sørge for, at de berørte arter og levesteder sikres en tilstrækkelig beskyttelse i forhold til kravene i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

9 LPN indgav ved skrivelse af 22. april 2003 en klage, der blev registreret under nr. 2003/4523, til Europa-Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Miljø, hvori organisationen hævdede, at dæmningsprojektet var i strid med habitatdirektivet, fordi det var til skade for »Morais« og »Rios Sabor e Maçãs«, der er lokaliteter af fællesskabsbetydning (LAF).

10 Efter at have modtaget denne klage indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod Den Portugisiske Republik og henvendte sig til de portugisiske myndigheder for at få klarhed over, i hvilket omfang dæmningsprojektet kunne være i strid med Rådets direktiv 79/409/EF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) og habitatdirektivet.

11 Ved skrivelse af 27. marts 2007 anmodede LPN GD for Miljø om aktindsigt i oplysninger om klagens behandling, dokumenter udarbejdet af »Kommissionens arbejdsgruppe« og oplysninger, som Kommissionen havde udvekslet med de portugisiske myndigheder.

12 Ved skrivelse af 22. maj 2007 afslog GD for Miljø LPN's begæring om aktindsigt med henvisning til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, fordi udleveringen af de pågældende dokumenter kunne få negativ indvirkning på forløbet af den traktatbrudsprocedure, der var indledt i henhold til artikel 226 EF, og hvor Kommissionen og medlemsstaterne burde samarbejde i et klima af gensidig tillid for at kunne indgå i forhandlinger og bilægge tvisten i mindelighed. I denne skrivelse understregede GD for Miljø bl.a., at Kommissionen den 18. oktober 2005 havde sendt en åbningsskrivelse til de portugisiske myndigheder, som disse havde svaret på den 16. december 2005, og at man stadig arbejdede på at løse tvisten på bilateralt plan.

13 I en skrivelse af 14. juni 2007, der var stilet til Kommissionen og blev registreret af denne den 22. juni 2007, begærede LPN igen aktindsigt og forlangte, at Kommissionen tog sit afslag op til ny vurdering.

14 Kommissionen underrettede ved skrivelse af 16. juli 2007 LPN om, at svarfristen i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 var blevet forlænget med 15 arbejdsdage og derfor udløb den 3. august 2007.

15 Ved skrivelse af 3. august 2007 underrettede Kommissionen LPN om, at den på grund af dokumenternes omfang desværre ikke var i stand til at svare rettidigt, og at Kommissionen ville gøre alt, hvad den kunne, for at give LPN et endeligt svar så hurtigt som muligt.

16 Den 27. september og den 1. oktober 2007 sendte LPN to nye skrivelser til Kommissionen, efter at den portugisiske økonomiminister offentligt havde udtalt, at Kommissionen havde henlagt eller snart ville henlægge den klage, der lå til grund for traktatbrudsproceduren vedrørende dæmningsprojektet.

17 Ved skrivelse af 9. november 2007 svarede GD for Miljø i det væsentlige, at Kommissionen ikke havde afsluttet traktatbrudsproceduren, men havde givet den »høj prioritet« for at kunne færdigbehandle den snarest muligt. GD for Miljø gjorde desuden opmærksom på, at det i overensstemmelse med sin »forretningsorden« ville orientere klageren om udviklingen i sagen og give klageren lejlighed til at fremsætte bemærkninger, før Kommissionen traf en afgørelse.

18 Kommissionen svarede på LPN's skrivelse af 14. juni 2007 i en skrivelse af 22. november 2007 (herefter »den anfægtede afgørelse«), hvori den bekræftede afslaget på at give aktindsigt i de ønskede dokumenter.

19 Kommissionen begrundede i det væsentlige den anfægtede afgørelse med, at alle de dokumenter, der indgik i dens skriftveksling med de portugisiske myndigheder, var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som fortolket ved Rettens dom af 11. december 2001, Petrie m.fl. mod Kommissionen (sag T-191/99, Sml. II, s. 3677, præmis 68), der sigter mod at beskytte formålet med inspektioner, undersøgelser og revision.

20 Kommissionen påpegede bl.a., at forholdet mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat under en traktatbrudsprocedure bør præges af gensidig tillid, således at de kan indlede forhandlinger og indgå kompromiser med det mål at finde en mindelig løsning på tvisten uden at skulle indbringe sagen for Domstolen. Den anførte også, at dels var forhandlingsprocessen mellem Kommissionen og de portugisiske myndigheder stadig i gang, dels var der blevet afholdt eller forventedes der afholdt en lang række drøftelser og møder med henblik på at vurdere dæmningsprojektets virkninger. Kommissionen udledte heraf, at det ville forringe dens muligheder for at behandle den påståede overtrædelse, hvis de ønskede dokumenter blev udleveret, fordi det kunne gøre det vanskeligt at nå til enighed med de portugisiske myndigheder om at bilægge tvisten i mindelighed, inden sagen blev indbragt for Domstolen. Kommissionen fandt det endvidere ikke muligt at give »delvis aktindsigt« i de nævnte dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, eftersom den påberåbte undtagelse gjaldt for alle disse dokumenter.

21 Kommissionen mente i øvrigt ikke, at der var tale om nogen »tungtvejende offentlige interesse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 1049/2001. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, hvorefter der anses at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet, gjaldt ifølge Kommissionen ikke for

undersøgelser vedrørende mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen, dvs. undersøgelser som denne. Den præciserede, at risikoen for, at der forelå en alvorlig tilsidesættelse af habitatdirektivet, heller ikke kunne anses for at være en sådan interesse, eftersom Domstolen var den eneste, der havde kompetence til at fastslå, at den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser efter EF-traktaten. Kommissionen mente ikke, at de ønskede dokumenter ville kaste lys over dette spørgsmål, når Domstolen ikke havde taget endelig stilling til det.

22 Ved skrivelse af 7. januar 2008 anmodede LPN i henhold til forordning nr. 1049/2001 Kommissionen om at få tilsendt den »forretningsorden«, der var nævnt i en skrivelse »af 22. november 2007« fra GD for Miljø, således at LPN fik »bedre mulighed for at undersøge og følge med i« klagebehandlingsproceduren.

23 Den 18. januar 2008, dvs. den dag, hvor den foreliggende sag til prøvelse af den anfægtede afgørelse blev anlagt, oplyste GD for Miljø LPN om, at det ville foreslå Kommissionen at henlægge dens klage som led i traktatbrudsproceduren vedrørende dæmningsprojektet, og opfordrede LPN til at fremsætte de bemærkninger, organisationen anså for relevante, senest en måned efter modtagelsen af den pågældende skrivelse.

24 Ved skrivelse af 6. februar 2008 til GD for Miljø begærede LPN igen indsigt i sagsakterne i forbindelse med traktatbrudsproceduren og i den »forretningsorden« for Kommissionen, der var nævnt i generaldirektoratets skrivelse af 9. november 2007, hvilken ifølge LPN var nødvendig for, at den reelt kunne benytte sig af retten til at blive hørt og fremsætte »relevante bemærkninger«. LPN anmodede også om, at svarfristen på en måned først blev regnet fra det tidspunkt, hvor organisationen modtog de uddybende oplysninger og dokumenter, som den havde bedt om.

25 Ved skrivelse af 19. februar 2008 til Kommissionen begærede LPN på ny aktindsigt i Kommissionens særlige »forretningsorden«.

26 Den 27. februar 2008 sendte LPN en skrivelse til Kommissionen, hvori organisationen fremførte en række tekniske, formelle og retlige indsigelser mod, at dens klage blev henlagt.

27 Den 4. marts 2008 sendte LPN en e-mail, hvori organisationen uddybede de bemærkninger, den var kommet med i skrivelsen af 27. februar 2008.

28 Ved skrivelse af 3. april 2008 meddelte Kommissionen i det væsentlige LPN, for det første, at den på sit møde den 28. februar 2008 havde besluttet at henlægge klagen over dæmningsprojektet, for det andet, at klagerne ikke havde privilegeret adgang til dokumenter i forbindelse med procedurer for overtrædelse af fællesskabslovgivningen og derfor skulle påberåbe sig deres almindelige ret til aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, og for det tredje, at Kommissionen havde henlagt klagen, og at undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, derfor ikke længere fandt anvendelse, hvilket betød, at de ønskede dokumenter nu kunne udleveres, medmindre de var omfattet af en anden undtagelse i denne forordning. Kommissionen vedlagde til dette formål en liste over dokumenter med titlen »Oversigt over sagsakter«. Kommissionen forklarede endelig, hvorfor den ud fra den gældende fællesskabslovgivning på miljøområdet ikke fandt det hensigtsmæssigt at behandle klagen yderligere.

29 LPN begærede herefter aktindsigt i nogle af de dokumenter, der var opført på den »Oversigt over sagsakter«, som Kommissionen havde fremsendt.

30 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. maj 2008, der blev registreret under nr. T-186/08, anlagde LPN sag til prøvelse af bl.a. Kommissionens beslutning af 28. februar 2008 om at henlægge klagen.

31 Den 20. juni 2008 fik LPN adgang til GD for Miljøs sagsakter og indsigt i nogle af de ønskede dokumenter.

32 Ved skrivelse af 11. juli 2008 fremsatte LPN igen begæring om aktindsigt i de dokumenter, som den ikke havde fået adgang til eller kun havde fået delvis adgang til.

33 Ved skrivelse af 24. oktober 2008 med journalnr. SG.E.3/MIB/psi D(2008) 8639 (herefter »afgørelsen af 24. oktober 2008«) bevilgede Kommissionen først LPN fuld aktindsigt i 21 dokumenter, der var opført på en liste i bilaget til denne skrivelse. Den bevilgede dernæst LPN delvis aktindsigt i 16 andre dokumenter, der var opført på denne liste. Den afslog endelig at give aktindsigt i ti andre dokumenter på listen (jf. punkt 2.1-2.3 i afgørelsen af 24. oktober 2008). Kommissionens afslag på aktindsigt i visse dokumenter eller visse dele af dokumenter var støttet på undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der har til formål at beskytte beslutningsprocessen. Hvad angik visse passager i et af dokumenterne påberåbte den sig dog også undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, vedrørende beskyttelse af retslige procedurer (jf. punkt 2.4.1 og 2.4.2 i afgørelsen af 24. oktober 2008).

34 Den 7. november 2008 sendte Kommissionen en skrivelse med to yderligere dokumenter til LPN.

35 Ved kendelse af 7. september 2009, LPN mod Kommissionen (sag T-186/08, ikke trykt i Samling af Afgørelser), afviste Retten det af LPN anlagte søgsmål, der er nævnt i præmis 30 ovenfor, for så vidt som det tilsigtede annullation af Kommissionens beslutning af 28. februar 2008 om at henlægge klagen.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

36 LPN har anlagt denne sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. januar 2008.

37 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 8., 19. og 20. maj 2008 fremsatte Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for LPN's påstande. Formanden for Rettens Tredje Afdeling imødekom disse begæringer ved kendelse af 8. juli 2008. Republikken Finland indgav sit interventionsindlæg den 27. august 2008, og Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige indgav deres indlæg den 22. september 2008. Kommissionen fremsatte sine bemærkninger til disse indlæg den 5. februar 2009.

38 LPN har, støttet af intervenienterne, nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Kommissionen har i svarskriftet nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— LPN tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 25. november 2008 har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at »den foreliggende sag er blevet uden genstand for så vidt angår de fremlagte dokumenter, eftersom [LPN] ikke længere har retlig interesse i sagen«, at »sagsgenstanden er blevet ændret for så vidt angår de dokumenter, der ikke er givet aktindsigt i«, og at det »under disse omstændigheder og i henhold til procesreglementets artikel 113 er ufornødent at træffe afgørelse«.

41 LPN og intervenienterne fremsatte bemærkninger til denne påstand inden for de fastsatte frister.

42 LPN anmodede i sine bemærkninger til Kommissionens påstand om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen, Retten om at pålægge Kommissionen at fremlægge de dokumenter, som LPN endnu ikke havde fået aktindsigt i eller kun havde fået delvis aktindsigt i, som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement.

43 Retten (Tredje Afdeling) besluttede på grundlag af den refererende dommers rapport at indlede den mundtlige forhandling.

44 Ved skrivelse af 12. juli 2010 anmodede Retten som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 sagens parter om at fremlægge visse dokumenter og om at give et skriftligt svar på en række skriftlige spørgsmål. Parterne efterkom denne anmodning ved at fremlægge lister over alle de dokumenter, som LPN havde bedt om og fået fuld eller delvis aktindsigt i under sagens behandling, og besvarede disse spørgsmål inden for de fastsatte frister. Retten bad desuden om, at samtlige parter under retsmødet tog stilling til, hvilken betydning Domstolens domme af 29. juni 2010 i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau og i sagen Kommissionen mod Bavarian Lager (henholdsvis sag C-139/07 P, Sml. I, s. 5885, og sag C-28/08 P, Sml. I, s. 6055) havde for løsningen af denne tvist.

45 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 5. oktober 2010.

46 Under retsmødet frafaldt LPN som svar på Rettens spørgsmål sit krav om en legalitetsprøvelse af afgørelsen af 24. oktober 2008 og sit tredje anbringende om manglende overholdelse af fristen i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 på betingelse af, at Retten tog hensyn til, at den anfægtede afgørelse blev truffet for sent, ved udmålingen af sagsomkostningerne. LPN gik desuden med til, at tvistens genstand blev begrænset til de dokumenter og uddrag af dokumenter, som LPN endnu ikke havde fået aktindsigt i, mod at Kommissionen blev pålagt sagsomkostningerne vedrørende den del af tvisten, som Retten ikke traf afgørelse om. Disse udtalelser blev tilført retsbogen.

47 I forlængelse af Republikken Finlands og LPN's begæringer om berigtigelse af retsbogen, indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. og den 20. oktober 2010, traf Retten bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling ved kendelse af 16. november 2010. Retten gav de øvrige parter lejlighed til at fremsætte

bemærkninger til disse begæringer, hvorefter den foretog de ønskede berigtigelser af retsbogen og afsluttede den mundtlige forhandling.

Retlige bemærkninger

Påstanden om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen

Parternes argumenter

48 Kommissionen har anført, at den ved skrivelse af 3. april 2008 underrettede LPN om, at begrundelsen for dens afslag som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke længere var gældende, og at den havde sendt LPN en liste over sagsakterne i forbindelse med traktatbrudsproceduren, for at LPN kunne gøre brug af sin ret til aktindsigt i dokumenterne. Den har endvidere anført, at LPN efterfølgende fik aktindsigt i nogle af de ønskede dokumenter og genfremsatte begæringen vedrørende de dokumenter, som den ikke havde fået aktindsigt i eller ikke havde fået fuld aktindsigt i. Kommissionen bekræfter, at den vedtog afgørelsen af 24. oktober 2008 som svar på denne begæring. Den har endelig oplyst, at den sendte en skrivelse med to yderligere dokumenter til LPN den 7. november 2008.

49 Kommissionen har heraf udledt, dels at den foreliggende sags genstand er blevet ændret, fordi der blev givet aktindsigt i mange af de ønskede dokumenter, dels at grundene til, at der ikke blev givet aktindsigt eller ikke blev givet fuld aktindsigt i visse dokumenter, med hensyn til disse dokumenter ikke længere svarede til dem, der var anført i den anfægtede afgørelse. For så vidt angår de dokumenter eller dele af

dokumenter, der blev udleveret, har LPN som følge heraf mistet sin interesse i, at denne afgørelse annulleres, idet en annullation ikke giver LPN nogen yderligere fordel.

50 LPN har, støttet af intervenienterne, anført, at påstanden om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen, bør forkastes.

51 LPN har principalt i det væsentlige gjort gældende, at organisationen først fik adgang til de udleverede dokumenter for sent og med den forkerte begrundelse, nemlig at traktatbrudsproceduren var afsluttet, selv om det var nødvendigt for den at have aktindsigt i disse dokumenter under traktatbrudsproceduren, for at den kunne give sine synspunkter til kende og undgå, at den foreliggende sag blev anlagt. For så vidt som LPN har gjort sig bekendt med indholdet af disse dokumenter, er organisationen dog indforstået med, at genstanden for den foreliggende sag begrænses til de dokumenter, som der endnu ikke er givet adgang til eller kun er givet delvis adgang til, forudsat at Kommissionen pålægges sagsomkostningerne vedrørende den del af tvisten, der har mistet sin genstand. LPN bekræftede under retsmødet, at organisationen tilsluttede sig en sådan begrænsning af tvistens genstand, hvilket blev optaget i retsbogen (jf. præmis 46 ovenfor).

52 Med hensyn til de dokumenter, som LPN ikke fik aktindsigt i eller kun fik delvis aktindsigt i, fastholder LPN desuden sin påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres. Den har herved bestridt, at tvistens genstand og grundene til afslaget har ændret sig. LPN mener ikke, at Kommissionen under sagens behandling kan ændre de påberåbte grunde til afslag med det ene formål at slippe for at efterprøve den anfægtede afgørelses lovlighed. LPN hævder desuden, at organisationen stadig har interesse i at få fremlagt de dokumenter, som den endnu ikke har haft adgang til eller kun har haft delvis adgang til, og at få et behørigt begrundet svar på, hvorfor den blev nægtet aktindsigt i de nævnte dokumenter under traktatbrudsproceduren. LPN mener ikke, at afslaget i det foreliggende tilfælde kan begrundes med beskyttelsen af formålet med undersøgelsen, sådan som det sker i den anfægtede afgørelse.

53 LPN har gjort gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder bør pålægges at betale sagens omkostninger, såvel fordi den ikke i tilstrækkelig grad har begrundet sit afslag på at udlevere de ønskede dokumenter under traktatbrudsproceduren, som fordi den selv er skyld i den situation, der har givet anledning til den foreliggende formalitetsindsigelse.

54 Republikken Finland har bestridt, at tvistens genstand er blevet ændret efter vedtagelsen af afgørelsen af 24. oktober 2008. At den grund til afslaget, der er angivet i denne afgørelse, afviger fra de grunde til afslag, som den anfægtede afgørelse bygger på, betyder hverken, at sagens genstand ændres, eller at den mister sin genstand som omhandlet i procesreglementets artikel 113. Kongeriget Sverige mener ikke, at den omstændighed, at den anfægtede afgørelse blev »uden genstand« under proceduren, medfører, at Retten har pligt til at fastslå, at sagen har mistet sin genstand, når denne afgørelse ikke formelt er blevet tilbagekaldt. LPN vil under disse omstændigheder stadig have en berettiget interesse i at få efterprøvet den anfægtede afgørelses lovlighed og få den annulleret. Intervenienterne har præciseret, at Kommissionen ikke kan ændre tvistens genstand ved at træffe en anden afgørelse, der indeholder en ny eller ændret begrundelse, idet en sådan fremgangsmåde ikke påvirker gyldigheden af den første afgørelse og strider mod retssikkerhedsprincippet. Hvis denne fremgangsmåde var tilladt, ville det efter intervenienternes opfattelse betyde, at en institution kunne undgå, at begrundelserne for en anfægtet retsakt blev efterprøvet af Retten, ved efterfølgende at vedtage andre retsakter, der havde samme genstand, men var baseret på andre begrundelser.

Rettens bemærkninger

55 Det bemærkes, at Kommissionen i det væsentlige har fremført to argumenter til støtte for sin påstand om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen. For det første har den foreliggende sag mistet sin genstand, og LPN har mistet sin retlige interesse i sagen, for så vidt som denne sag vedrører dokumenter, der er blevet udleveret under sagens behandling. For det andet er den foreliggende sags genstand ifølge Kommissionen blevet ændret ved afgørelsen af 24. oktober 2008, for så vidt som denne afgørelse

er støttet på to nye grunde til afslag, som adskiller sig fra dem, der blev gjort gældende i den anfægtede afgørelse.

56 Som det fremgår af fast retspraksis, skal den sagsgenstand, der er fastlagt i det indledende processkrift, ligesom søgsmålsinteressen 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 (Domstolens dom af 7.6.2007, sag C-362/05 P, Wunenburger mod Kommissionen, Sml. I, s. 4333, præmis 42, og Rettens dom af 24.9.2008, sag T-45/06, Reliance Industries mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2399, præmis 35).

57 For så vidt som LPN har fået aktindsigt i visse dokumenter og uddrag af dokumenter under sagens behandling, må det fastslås, at tvisten har mistet sin genstand, og at det derfor ikke længere er fornødent at træffe afgørelse (jf. i denne retning Rettens dom af 23.11.2004, sag T-84/03, Turco mod Rådet, Sml. II, s. 4061, præmis 28-30).

58 Hvad angår de dokumenter, som LPN endnu ikke har fået adgang til eller kun har fået delvis adgang til, skal det bemærkes, at det ikke alene ud fra den omstændighed, at Kommissionen har truffet en ny afgørelse om aktindsigten i en del af de dokumenter, der var omfattet af den anfægtede afgørelse, kan konkluderes, at tvisten har mistet sin genstand.

59 Selv om det antages, at Kommissionen ved at vedtage afgørelsen af 24. oktober 2008 har frataget den anfægtede afgørelse visse af dens retsvirkninger, har tvisten bevaret sin genstand, eftersom Kommissionen ikke formelt har tilbagekaldt denne afgørelse (jf. i denne retning dommen i sagen Wunenburger mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 47-49), hvilket Kommissionen også erkendte i sit svar på et

skriftligt spørgsmål fra Retten, hvorfor den anfægtede afgørelse derfor i princippet stadig har bindende retsvirkninger.

60 Med hensyn til den mistede søgsmålsinteresse fremgår det desuden af fast retspraksis, at en sagsøger stadig kan have en interesse i at påstå annullation af en retsakt for at gøre det muligt at forhindre, at den ulovlighed, som denne retsakt angiveligt er behæftet med, gentager sig fremover. En sådan søgsmålsinteresse fremgår af artikel 266, stk. 1, TEUF, hvorefter de institutioner, fra hvilke en annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dommen. Søgsmålsinteressen kan imidlertid kun bestå, såfremt den påståede ulovlighed vil kunne gentage sig i fremtiden uafhængigt af de omstændigheder i sagen, som har givet anledning til sagsøgerens søgsmål (jf. i denne retning dommen i sagen Wunenburger mod Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 50-53 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Reliance Industries mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 56 ovenfor, præmis 43).

61 I den foreliggende sag skal det for det første bemærkes, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse tog principiel stilling til afslaget på aktindsigt i samtlige dokumenter i sagsakterne i forbindelse med en igangværende traktatbrudssag på det miljøretlige område, og for det andet, at LPN er en organisation, hvis hovedformål er at beskytte miljøet og tage aktivt del i beslutningsprocesserne på dette område. Som Kommissionen erkendte under retsmødet, foreligger der som følge heraf en risiko, som er tilstrækkelig konkret og ikke afhænger af omstændighederne i den foreliggende sag, for, at LPN i tilsvarende situationer vil blive udsat for den samme påståede ulovlighed, dvs. i situationer, hvor LPN anmoder Kommissionen om at få aktindsigt i dokumenter, som indeholder miljøoplysninger, i forbindelse med en igangværende traktatbrudssag.

62 Det må således sluttes, at LPN stadig har en retlig interesse i, at den anfægtede afgørelse efterprøves, for så vidt som der i denne afgørelse blev meddelt afslag på aktindsigt på grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, der bl.a. omhandler beskyttelsen af formålet med undersøgelser, som fortolket i lyset af de relevante bestemmelser i forordning nr. 1367/2006.

63 Henset til risikoen for, at den påståede ulovlighed gentager sig, er det mindre vigtigt, at Kommissionen, såfremt den anfægtede afgørelse annulleres, ikke nødvendigvis har pligt i henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF til at give LPN aktindsigt i de dokumenter, som organisationen endnu ikke har fået adgang til eller kun har fået delvis adgang til, eftersom den stadig kan påberåbe sig undtagelsen om beskyttelse af beslutningsprocessen, idet afgørelsen af 24. oktober 2008 er endelig og uanfægtelig. Som Kommissionen selv medgav under retsmødet, vil den i så fald være forpligtet til at behandle begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter igen under hensyntagen til eventuelle nye faktiske og retlige omstændigheder.

64 Kommissionens påstand om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen, må på grundlag af det ovenfor anførte forkastes, for så vidt som den vedrører de dokumenter, der endnu ikke eller kun delvis er blevet udleveret til LPN.

Sammenfatning af annullationsanbringenderne

65 Det er i forlængelse af retsmødet, hvor genstanden for den foreliggende sag blev begrænset, nødvendigt at undersøge to annullationsanbringender, der i det væsentlige er fremsat af LPN.

66 LPN hævder på den ene side, at den anfægtede afgørelse strider mod en række bestemmelser i forordning nr. 1367/2006 og navnlig mod denne forordnings artikel 6.

67 LPN har på den anden side gjort gældende, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, der bl.a. vedrører beskyttelsen af formålet med undersøgelser, er anvendt forkert.

68 Det sidstnævnte anbringende er delt i tre led. LPN har for det første kritiseret Kommissionen for ulovligt at have undladt at undersøge og begrunde konkret og individuelt, om og i hvilket omfang denne undtagelse fandt anvendelse på hvert af de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i, og som endnu ikke var blevet udleveret. Kommissionen har for det andet fejlagtigt undladt at undersøge, om der i det mindste burde være givet delvis aktindsigt i de nævnte dokumenter. Kommissionen har for det tredje tilsidesat de offentlige interesser, der er gjort gældende i begæringen om aktindsigt, og som kræver, at disse dokumenter udleveres.

69 Da det første og andet anbringende overlapper hinanden, finder Retten det hensigtsmæssigt at behandle dem under ét.

Det første og det andet anbringende om tilsidesættelse af forordning nr. 1367/2006 og af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

— Det første anbringende om tilsidesættelse af forordning nr. 1367/2006

70 Med hensyn til de relevante bestemmelser i forordning nr. 1367/2006 mener LPN, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, indeholder oplysninger, som organisationen skal gives adgang til i betragtning af de miljømæssige interesser, den har til formål

at værne om og beskytte i forbindelse med dæmningsprojektet. Ifølge LPN har Kommissionen stadig pligt til konkret at vurdere, om offentligheden i det mindste har en interesse i, at oplysningerne offentliggøres, selv om der ikke kan formodes at foreligge en tungtvejende offentlig interesse, som gør det muligt at afvise de påberåbte undtagelser, jf. den nævnte forordnings artikel 6. Kommissionen har i strid med kravene i denne forordnings artikel 6, stk. 1, andet punktum, anvendt bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 »automatisk« og ikke opfyldt sin forpligtelse til at fortolke enhver grund til afslag, der baseres på den sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 2, restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i oplysningernes offentliggørelse.

71 Den anfægtede afgørelse bør som følge heraf annulleres på grund af tilsidesættelse af forpligtelsen i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 til at fortolke artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 restriktivt.

72 LPN har i sin replik anfægtet Kommissionens antagelse om, at forordning nr. 1367/2006 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Kommissionen selv har indirekte erkendt, at den ikke har undersøgt, om de pågældende dokumenter indeholdt oplysninger om emissioner til miljøet. Den har således foretaget en urigtig retsanvendelse ved fortolkningen af den nævnte forordning.

73 De generelle regler om aktindsigt, der er indeholdt i forordning nr. 1049/2001, træder ikke i stedet for de mere specifikke regler om adgang til oplysninger, offentlighedens deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der er indeholdt i forordning nr. 1367/2006. LPN mener til forskel fra Kommissionen, at der skal anlægges en bred fortolkning af begrebet »miljøoplysninger« som omhandlet i ottende betragtning til forordning nr. 1367/2006, der skal forstås i lyset af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev

undertegnet 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 L 124, s. 1).

74 Ifølge LPN et det i henhold til artikel 3 i forordning nr. 1367/2006 kun den måde, retten til aktindsigt udøves på, og den måde, Kommissionen offentliggør oplysningerne på, der reguleres ved forordning nr. 1049/2001. Ved anvendelsen af denne forordning og navnlig af de undtagelser, hvor det er berettiget at give afslag på en anmodning om adgang til miljøoplysninger, skal Kommissionen således tage hensyn til de specifikke betingelser, der er fastsat i forordning nr. 1367/2006. Denne opfattelse understøttes af 15. betragtning til denne forordning, hvori der henvises udtrykkeligt til undtagelserne i forordning nr. 1049/2001, som med forbehold af mere specifikke bestemmelser i forordning nr. 1367/2006 bør finde anvendelse på anmodninger om miljøoplysninger.

75 Selv om det for så vidt angår undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fremgår af artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, at denne bestemmelse ikke omfatter »undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen«, gøres det i øvrigt klart i denne bestemmelses andet punktum, at grunde til afslag, som er baseret på de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. Det betyder for det første, at Kommissionen har pligt til konkret at vurdere, om der foreligger en offentlig interesse, selv om der ikke formodes at foreligge en tungtvejende offentlig interesse, og for det andet, at Kommissionen skal fortolke grundene til afslag restriktivt, hvis de oplysninger, der anmodes om, som i dette tilfælde vedrører emissioner til miljøet.

76 LPN har i den forbindelse anført, at Kommissionen ikke med rette kan påberåbe sig dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 19 ovenfor, der blev afsagt, inden forordning nr. 1049/2001 og nr. 1367/2006 trådte i kraft. Organisationen har præciseret, at adfærdskodeksen af 6. december 1993 for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), som gennemført ved Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43) og ved Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), der gik forud for disse forordninger, ikke krævede en så konkret og begrundet vurdering af de situationer, hvor aktindsigten kunne være til skade for afviklingen af en undersøgelse, og ikke bestemte, at en tungtvejende offentlig interesse kunne opnå forrang for interessen i at beskytte formålet med undersøgelser. LPN har endelig anført, at det i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 19 ovenfor, med hensyn til adfærdskodeksens anvendelse kun var to af de behørigt identificerede dokumenter, der blev undtaget fra »ophavsmandsreglen«, og at Kommissionen i den foreliggende sag end ikke henvendte sig til de portugisiske myndigheder for at få oplyst, om det var muligt at udlevere dokumenter, som hidrørte fra dem.

77 LPN hævder herved, at det, da forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse, i det foreliggende tilfælde selv var muligt at udlevere oplysninger, der var knyttet til en undersøgelse, under hensyntagen til resultatet af den vurdering af den offentlige interesse, der skal foretages i henhold til denne forordnings artikel 6.

78 Intervenienterne har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ved at træffe den anfægtede afgørelse.

79 Ifølge Republikken Finland og Kongeriget Sverige understregede fællesskabslovgiver i forordning nr. 1367/2006 vigtigheden af, at offentligheden gives adgang til miljøoplysninger, i forhold til de generelle regler om aktindsigt, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001. Selv om artikel 6 i forordning nr. 1367/2006 ikke finder direkte

anvendelse på en traktatbrudssag som den foreliggende, indeholder den særlige regler for, hvordan den betydelige generelle interesse i offentliggørelsen af miljøoplysninger, navnlig med hensyn til emissioner til miljøet, skal vurderes i forbindelse med anvendelsen af forordning nr. 1049/2001.

80 Kongeriget Danmark og Republikken Finland mener således, at en institution, der behandler en begæring om aktindsigt i et dokument, der indeholder miljøoplysninger, skal tage hensyn til formålene med forordning nr. 1367/2006, som fortolket i lyset af Århuskonventionen, hvoraf det fremgår, at det er meget vigtigt og nødvendigt at lette borgernes adgang til de nævnte oplysninger i forhold til den adgang, der er sikret ved de generelle regler i forordning nr. 1049/2001, eftersom en sådan adgang har stor betydning for beskyttelsen af miljøet. Kommissionen bør derfor tage hensyn til disse principper, når den undersøger og anvender de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, dvs. også når den vurderer, om der foreligger en (tungtvejende) offentlig interesse i, at oplysningerne offentliggøres, for at sikre mest mulig gennemsigtighed for borgerne i EU.

81 Republikken Finland og Kongeriget Sverige har anfægtet Kommissionens antagelse om, at artikel 6, stk. 1, sidste punktum, i forordning nr. 1367/2006 blot gentager princippet om, at undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes og anvendes restriktivt. Det fremgår desuden af dette punktum, at institutionen ved undersøgelsen af de relevante oplysninger især skal tage hensyn til kravet om en restriktiv fortolkning og til den offentlige interesse i at modtage oplysninger om emissioner til miljøet. Selv om afvejningen af de forskellige interesser formelt kun kan ske på grundlag af forordning nr. 1049/2001 og i lyset af forordning nr. 1367/2006, skal der således lægges stor vægt på den generelle interesse i større gennemsigtighed om miljøoplysninger.

82 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det første anbringende forkastes.

— Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001

83 Med det andet anbringendes første led vedrørende den manglende konkrete undersøgelse af de pågældende dokumenter har LPN bestridt rigtigheden af den begrundelse, som Kommissionen angav i den anfægtede afgørelse for at afslå LPN's begæring om aktindsigt, og som efter LPN's opfattelse også er for vag og generel. LPN har anført, at Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 er forpligtet til at anlægge en restriktiv fortolkning, og at den derfor skulle gennemgå de konkrete dokumenter for at undersøge, om de var omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvilket den undlod at gøre i det foreliggende tilfælde i strid med de krav, der er opstillet i retspraksis. Hvis det anerkendes, at alle dokumenter i forbindelse med inspektioner, undersøgelser og revision falder ind under denne undtagelse, så længe der ikke er fulgt op på disse aktiviteter, vil det i øvrigt indebære, at aktindsigten i disse dokumenter bliver afhængig af en usikker, fremtidig og eventuelt fjern begivenhed, som afhænger af Kommissionens skønsbeføjelse og af de forskellige myndigheders hurtighed og agtpågivenhed.

84 Antagelsen om, at det vil forringe Kommissionens muligheder for at behandle overtrædelsen og i givet fald nå frem til en mindelig løsning, hvis alle de pågældende dokumenter udleveres, er desuden forkert. Ifølge LPN er formålet med dens begæring om aktindsigt tværtimod at »hjælpe Kommissionen med at få en aftale i stand, der sikrer, at Fællesskabets strenge miljøregler, som både medlemsstaterne og Kommissionen er bundet af, overholdes«. Kommissionen har imidlertid ikke forklaret, hvorfor udleveringen af de pågældende dokumenter kunne gøre det vanskeligt at nå til enighed med de portugisiske myndigheder om en mindelig løsning. LPN mener ikke, at Kommissionen kan begrunde sit afslag på begæringen om aktindsigt ved at

henvise til rent hypotetiske og ubegrundede risici. Det fremgår desuden af eksemplet med beretningen om et besøg, som repræsentanter for GD for Miljø aflagde i juli 2007 i det område, hvor dæmningen over Sabor-floden skulle opføres, og som LPN deltog i, at der ikke fandtes en sådan risiko i det foreliggende tilfælde. Kommissionen henviste efter LPN's opfattelse med urette til dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 19 ovenfor, eftersom den blev afsagt på et tidspunkt, hvor forordning nr. 1367/2006 endnu ikke var trådt i kraft, og i vid udstrækning var baseret på »ophavsmandsreglen«, som fritager Kommissionen for pligten til at undersøge dokumenter udarbejdet af tredjeparter, men som ikke optræder i forordning nr. 1049/2001. LPN har anført, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde var forpligtet til at undersøge hvert enkelt dokument, hvilket den ikke gjorde. En anderledes fortolkning ville være i strid med de krav, der er fastsat i retspraksis vedrørende denne forordnings artikel 4, stk. 5.

85 Med det andet anbringendes andet led har LPN gjort gældende, at Kommissionens afslag på at give organisationen i hvert fald delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

86 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen undlod at foretage en konkret vurdering af oplysningerne i disse dokumenter og nøjedes med at henvise til åbningsskrivelsen og de portugisiske myndigheders svar i stedet for at undersøge dokumenternes specifikke indhold på baggrund af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. LPN mener videre, at Kommissionen fejlagtigt har henvist til meget generelle kategorier af dokumenter i sagsakterne uden overhovedet at nævne antallet og til eksistensen af påståede »udbedte begrundede udtalelser« (reasoned opinions requested), som LPN intet kender til. En konkret og individuel undersøgelse af de nævnte dokumenter var imidlertid nødvendig for at afgøre, om det var muligt at udlevere en del af dem.

87 I sin replik har LPN påpeget, at Kommissionen, henset til det ovenfor anførte, har tilsidesat principperne om samarbejde, gennemsigtighed og proportionalitet.

88 Med det andet anbringendes tredje led har LPN afvist konklusionen om, at der ikke bestod nogen offentlig interesse i udbredelsen af de pågældende dokumenter, eftersom de omhandlede miljøskader kun kunne fastlægges af Domstolen, såfremt Kommissionen indbragte sagen for denne. Denne konklusion er som udgangspunkt ikke forenelig med den grundlæggende ret, som enhver privatperson i henhold til forordning nr. 1367/2006 har til at deltage i procedurer på miljøområdet. LPN finder det ikke nødvendigt, at en af EU's retsinstanser på forhånd bekræfter, at offentligheden bl.a. har en interesse i, at miljøet beskyttes. Konklusionen er også i modstrid med det forhold, at Kommissionen forsikrede LPN om, at den havde ret til at fremsætte bemærkninger, før der blev truffet endelig afgørelse i den traktatbrudssag, der var indledt i forlængelse af dens klage. LPN har herved gjort gældende, at de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, ville gøre det muligt for LPN at udøve sin ret til at blive hørt på en bedre måde med henblik på at beskytte de offentlige miljøinteresser, der var berørt af dæmningsprojektet.

89 Det er i øvrigt ikke relevant, om Domstolen fastslår, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat fællesskabsretten, og har ingen betydning for den ret, som alle privatpersoner har til at yde en konkret og forebyggende indsats for at beskytte miljøet, eftersom medlemsstaten ikke kan afhjælpe de negative miljøvirkninger, som en sådan tilsidesættelse af fællesskabsretten har, efterfølgende.

90 Ifølge intervenienterne har Kommissionen fortolket og anvendt undtagelsen om beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision i artikel 4, stk. 2, tredje led, og stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 fejlagtigt.

91 Intervenienterne har anført, at en institution i hvert enkelt tilfælde konkret skal vurdere, om et dokument falder ind under de undtagelser, der er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Denne konkrete og individuelle undersøgelse skal i princippet foretages for hver oplysning i hvert af de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, og fremgå af afgørelsens begrundelse. Det fremgår dog ikke af den anfægtede afgørelses begrundelse, at Kommissionen har foretaget en sådan konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de pågældende dokumenter. Det oplyses ikke engang i denne afgørelse, hvilke dokumenter Kommissionen nægtede at udlevere. LPN modtog først listen over disse dokumenter under retssagen. Kongeriget Sverige har tilføjet, at udarbejdelsen af denne liste i hvert fald ikke kan sidestilles med en undersøgelse af, om det kunne være til konkret og reel skade for en beskyttet interesse, at der blev givet hel eller delvis adgang til hvert enkelt af disse dokumenter.

92 I modsætning til det af Kommissionen anførte er de forhold, hvor Kommissionen undtagelsesvis fritages for sin forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de pågældende dokumenter — dvs. hvor det er klart, om der skal meddeles aktindsigt eller ej — ikke til stede i den foreliggende sag. Den individuelle og konkrete undersøgelse af de dokumenter, der begæres aktindsigt i, er et ledende princip for fortolkningen af forordning nr. 1049/2001, som kun kan fraviges på grund af tvingende hensyn, og Kommissionen har ikke påberåbt sig sådanne hensyn. Intervenienterne mener ikke, at den omstændighed, at de pågældende dokumenter vedrører en igangværende undersøgelse, i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i denne forordning anvendes.

93 Intervenienterne har gjort gældende, at de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 (jf. præmis 80 og 81 ovenfor) skal fortolkes og anvendes restriktivt. Ifølge Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige er hensigten med princippet om gennemsigtighed at sikre — gennem retten til aktindsigt — at princippet om åbenhed overholdes i størst muligt omfang, når institutionerne træffer deres beslutninger, og at sikre institutionerne en større legitimitet og gøre dem mere ansvarlige over for borgerne (første til fjerde betragtning til forordning nr. 1049/2001), og det afgør således, hvordan de

generelle principper og de specifikke bestemmelser i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes, hvilket gælder for alle disse institutioners aktiviteter, herunder de traktatbrudsprocedurer, som Kommissionen tager initiativ til.

94 Risikoen for, at den beskyttede interesse påvirkes, skal desuden kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og må ikke være rent hypotetisk. Med andre ord skal udbredelsen af de pågældende dokumenter faktisk kunne være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne vedrørende de omhandlede traktatbrud. I begrundelsen for den anfægtede afgørelse henvises der imidlertid i generelle vendinger til den administrative fase af en igangværende traktatbrudssag og til medlemsstaternes interesse i, at dokumenterne holdes fortrolige, uden at det fremgår, hvorfor det skulle påvirke de omhandlede undersøgelser specifikt, at indholdet af hver af de nævnte dokumenter blev kendt. Hvis disse hensyn tages i betragtning, vil det betyde, at enhver traktatbrudssag i hvert fald indtil afslutningen af den administrative fase, skal behandles i absolut hemmelighed, hvilket ikke er foreneligt med formålet i forordning nr. 1049/2001 om at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter. Denne vurdering bekræftes af, at fællesskabslovgiver har afskaffet ophavsmandsreglen for at gøre det vanskeligere for ophavsmanden til et dokument at forhindre, at det udleveres, under påberåbelse af en abstrakt interesse i, at indholdet af dette dokument holdes fortroligt. Kommissionen har således tilsidesat sin forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de enkelte dokumenter for at vurdere, om deres indhold var fortroligt, og sin forpligtelse til at fortolke og anvende undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 restriktivt. Kongeriget Danmark har tilføjet, at Kommissionen i den forbindelse også har tilsidesat sin begrundelsespligt.

95 Intervenienterne mener ligeledes, at Kommissionen har tilsidesat artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter det tilkommer denne at vurdere, om der af hensyn til den interesse, der beskyttes af den omhandlede undtagelse, skal nægtes aktindsigt i hele dokumentet eller kun i visse dele af det, hvorved den resterende del skal

udleveres. Når Kommissionen ikke har foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de pågældende dokumenter, har den selvfølgelig heller ikke taget hensyn til muligheden for at udlevere en del af deres indhold. Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har herved anfægtet antagelsen om, at indholdet af alle dokumenter og alle oplysninger i forbindelse med en traktatbrudssag generelt er fuldt fortrolige. Selv hvis det antages, at disse dokumenter indeholder fortrolige oplysninger, burde Kommissionen konkret have undersøgt, om en del af disse dokumenter vedrørte udskillelige ikke-fortrolige oplysninger, som kunne udleveres.

96 Intervenienterne hævder, at Kommissionen heller ikke har taget hensyn til, at der foreligger en offentlig interesse i, at de pågældende dokumenter offentliggøres, i det foreliggende tilfælde. I strid med de krav, der er opstillet i retspraksis, har Kommissionen i den anfægtede afgørelse undladt at foretage en afvejning mellem behovet for at beskytte undersøgelser og den offentlige interesse i, at miljøoplysninger offentliggøres, som ifølge forordning nr. 1367/2006 har stor betydning. Ifølge intervenienterne burde denne afvejning have vist, at interessen i offentliggørelsen gik forud for interessen i at beskytte fortroligheden. Selv om formodningen om, at der foreligger en tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i den samme forordnings artikel 6, stk. 1, muligvis ikke finder anvendelse, fritager det ikke Kommissionen for at undersøge, om der foreligger en sådan tungtvejende offentlig interesse i, at oplysningerne offentliggøres. Det skyldes ikke mindst, at Kommissionen i forbindelse med denne afvejning skal tage hensyn til formålene med forordning nr. 1367/2006 og Århuskonventionen, hvori der lægges særlig vægt på offentlighedens adgang til miljøoplysninger (jf. præmis 80 og 81 ovenfor), og at Kommissionen under alle omstændigheder ikke har undersøgt, om udleveringen af oplysningerne i de enkelte dokumenter kunne være til skade for formålet med undersøgelserne, som er beskyttet ved artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

97 Republikken Finland har endelig anført, at Kommissionen ikke måtte nøjes med at vurdere, om der forelå en tungtvejende offentlig interesse, i forbindelse med

forfølgelsen af en grov tilsidesættelse af habitatdirektivet, men af egen drift skulle have undersøgt alle faktiske omstændigheder, der kunne være relevante i denne henseende. Kommissionen har derfor anvendt artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 forkert.

98 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det andet anbringende forkastes.

Rettens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

99 Det første og det andet anbringende vedrører i det væsentlige fortolkningen og anvendelsen af navnlig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af »formålet med […] undersøgelser« i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som fortolket i lyset af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

100 Hertil bemærkes indledningsvis, at lovligheden af den anfægtede retsakt under et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (Rettens dom af 11.3.2009, sag T-121/05, Borax Europe mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 48).

101 I det foreliggende tilfælde var der efter artikel 226 EF indledt en traktatbrudsprocedure mod Den Portugisiske Republik på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget. Kommissionen havde derfor principielt ret til at påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser (jf. i denne retning Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 113, og af 12.9.2007, sag T-36/04, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 121, 133 og 134).

102 Når Kommissionen nægter at give aktindsigt i de pågældende dokumenter med henvisning til denne undtagelse, skal den dog for det første opfylde sin forpligtelse til at undersøge, om disse dokumenter i deres helhed var omfattet af denne undtagelse, og for det andet foretage en korrekt afvejning af eventuelle tungtvejende offentlige interesser i deres offentliggørelse og hensynet til beskyttelsen af deres fortrolighed (jf. i denne retning Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 33 ff., og Rettens dom af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 69 ff.).

103 Eftersom LPN og intervenienterne principalt har kritiseret Kommissionen for ikke at have foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de pågældende dokumenter og for ikke at have taget tilstrækkeligt hensyn til bestemmelserne i forordning nr. 1367/2006 i den forbindelse, skal det også undersøges, i hvilket omfang denne forordning kan ændre rækkevidden af den undersøgelsespligt, der påhviler Kommissionen i henhold til forordning nr. 1049/2001.

104 Det bemærkes herved, at den anfægtede afgørelse blev truffet på grundlag af såvel forordning nr. 1049/2001 som forordning nr. 1367/2006.

— Virkningerne af forordning nr. 1367/2006 for rækkevidden af Kommissionens undersøgelsespligt

105 Det fremgår af 8. og 15. betragtning til forordning nr. 1367/2006 og navnlig af vendingen »bør med forbehold af mere specifikke bestemmelser i nærværende forordning finde anvendelse på anmodninger om miljøoplysninger«, sammenholdt med denne forordnings artikel 3 og 6, at forordningen er en særlovgivning (lex specialis) i forhold til forordning nr. 1049/2001, idet den erstatter, ændrer eller præciserer visse af bestemmelserne i sidstnævnte forordning, når begæringen om aktindsigt omhandler »miljøoplysninger« eller oplysninger, der »vedrører emissioner til miljøet«.

106 Det fremgår for det første af artikel 3 i forordning nr. 1367/2006, at forordning nr. 1049/2001 indeholder regler, der finder anvendelse på enhver anmodning fremsat af en informationssøgende om adgang til miljøoplysninger, der er i den berørte institutions besiddelse.

107 Hvad for det andet angår retten til aktindsigt i dokumenter, der indeholder sådanne oplysninger, understøtter 15. betragtning, andet punktum, til forordning nr. 1367/2006 og denne forordnings artikel 6, stk. 1, andet punktum, der har næsten samme ordlyd, princippet om, at enhver undtagelse fra en subjektiv rettighed eller et almindeligt EU-retligt princip, herunder undtagelser fra retten til aktindsigt i henhold til artikel 255 EF, sammenholdt med forordning nr. 1049/2001, skal anvendes og fortolkes restriktivt (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 36, og dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 36). Med hensyn til retten til aktindsigt i dokumenter, der indeholder miljøoplysninger, forstærkes kravet om, at undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 fortolkes restriktivt, dels af behovet for, at den berørte institution tager hensyn til den offentlige interesse i, at disse oplysninger offentliggøres, og til, hvorvidt disse oplysninger vedrører emissioner til miljøet, dels af den omstændighed, at

forordning nr. 1049/2001 ikke indeholder tilsvarende præciseringer om de nævnte undtagelsers anvendelse på dette område.

108 For det tredje rokker artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke ved princippet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter den berørte institution skal tage hensyn til, om der består en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen, men ændrer og præciserer kun de vilkår, hvorunder denne institution skal undersøge, om der er en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, i forbindelse med en anmodning om aktindsigt i dokumenter, der indeholder miljøoplysninger. Artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 opstiller således en retlig formodning om, at der er en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet, og forudsat at oplysningerne ikke vedrører en undersøgelse og navnlig en undersøgelse vedrørende mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen. Som LPN og intervenienterne har gjort gældende, følger det heraf, at selv om denne retlige formodning ikke gælder for dokumenter, som vedrører undersøgelser, der iværksættes i forbindelse med traktatbrudssager, fritager denne bestemmelse dog ikke Kommissionen for pligten til i hvert enkelt tilfælde at tage hensyn til, om der foreligger tungtvejende offentlige interesser i offentliggørelsen, navnlig med hensyn til miljøoplysninger i bredere forstand end oplysninger om »emissioner til miljøet«, og til at foretage den afvejning, der kræves ifølge retspraksis (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 44, 45 og 67).

109 Ud fra disse betragtninger skal det efterprøves, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har opfyldt sin forpligtelse til at undersøge, om de pågældende dokumenter i deres helhed var omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

— Kravene vedrørende Kommissionens undersøgelsespligt

110 Ifølge fast retspraksis skal enhver undtagelse fra retten til aktindsigt fortolkes og anvendes strengt, og det forhold, at et dokument vedrører en undersøgelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, kan derfor ikke i sig selv begrunde, at denne undtagelse bringes i anvendelse, idet denne undtagelse kun finder anvendelse, hvis udbredelsen af de pågældende dokumenter faktisk kan være til skade for beskyttelsen af formålet med Kommissionens undersøgelser vedrørende de omhandlede traktatbrud (jf. i denne retning Franchet og Byk-dommen, nævnt i præmis 101 ovenfor, præmis 105 og 109, og dommen i sagen API mod Kommissionen, nævnt i præmis 101 ovenfor, præmis 127). Risikoen for, at den beskyttede interesse tilsidesættes, skal være rimeligt forudsigelig og må ikke være rent hypotetisk (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 43 og 63). Som det fremgår af ordlyden af den omhandlede undtagelse, har den ikke til formål at beskytte undersøgelser som sådan, men formålet med undersøgelserne, der inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure består i at tilskynde medlemsstaten til at efterkomme fællesskabsretten (jf. i denne retning dommen i sagen API mod Kommissionen, nævnt i præmis 101 ovenfor, præmis 127 og 133 og den deri nævnte retspraksis; jf. i denne retning ligeledes generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor, punkt 109-115).

111 Når udbredelsen af et dokument i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, der er indledt i henhold til artikel 226 EF, kan være til skade for denne traktatbrudsprocedures korrekte afvikling og navnlig for forhandlingerne mellem Kommissionen og medlemsstaten, kan denne institution således i princippet nægte at give aktindsigt i dette dokument, fordi dets udbredelse vil være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne, som er at tilskynde medlemsstaten til at efterkomme fællesskabsretten.

112 Når der begæres aktindsigt i et dokument fra en institution, er denne ifølge retspraksis forpligtet til at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om dokumentet er omfattet

af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 35). Det er herved blevet præciseret, dels at behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter skal være konkret og individuel og omhandle indholdet af hvert enkelt dokument, som begæringen vedrører, dels at undersøgelsen bør fremgå af begrundelsen for institutionens afgørelse hvad angår alle de undtagelser, der er nævnt i artikel 4, stk. 1-3, i denne forordning, og som denne afgørelse er støttet på (jf. i denne retning Rettens dom i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 69-74; jf. i denne retning også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor, punkt 73-80).

113 Der er dog en række undtagelser til Kommissionens pligt til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som der er begæret aktindsigt i.

114 Det er således gentagne gange blevet fastslået, at eftersom den konkrete og individuelle undersøgelse, som institutionen i princippet skal foretage ved besvarelsen af en begæring om aktindsigt fremsat på grundlag af forordning nr. 1049/2001, har til formål at give den pågældende institution mulighed for dels at bedømme, i hvilket omfang en undtagelse til retten til aktindsigt er anvendelig, dels at bedømme muligheden for en delvis aktindsigt, kan den nævnte undersøgelse være ufornøden, når det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde er åbenbart, at aktindsigten skal afslås eller tværtimod imødekommes. Dette kan bl.a. være tilfældet, såfremt det er åbenbart, at visse dokumenter som helhed er omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt, eller når det derimod er åbenbart, at de er tilgængelige som helhed, eller endelig når de allerede er blevet konkret og individuelt bedømt af Kommissionen under lignende omstændigheder (dommen i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 75, og i sagen API mod Kommissionen, nævnt i præmis 101 ovenfor, præmis 58).

115 Domstolen har endvidere udtalt, at den pågældende institution i princippet — også i forbindelse med begrundelsen for et afslag — kan basere sin beslutning 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, forudsat at den i hvert enkelt tilfælde efterprøver, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, konkret har gyldighed for det dokument, som der begæres aktindsigt i (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 50).

116 I modsætning til hvad LPN og intervenienterne har anført, bekræfter betragtningerne til forordning nr. 1367/2006 og bestemmelserne i denne forordning ganske vist princippet om, at alle de undtagelser fra retten til aktindsigt i artikel 255 EF, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal fortolkes restriktivt, når anmodningen om adgang vedrører miljøoplysninger (jf. præmis 105-108 ovenfor), men de giver ikke grundlag for at konkludere, at de generelle betragtninger i præmis 114 og 115 ovenfor ikke gælder for anmodninger om adgang til miljøoplysninger.

117 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, der er en særregel i forhold til bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, indeholder præciseringer om, at de undtagelser, der er fastsat i de nævnte bestemmelser, skal fortolkes restriktivt, og om afvejningen af de forskellige interesser (jf. præmis 105-108 ovenfor), hvilket kan medføre, at der gives mere omfattende adgang til miljøoplysninger end til andre oplysninger i de dokumenter, institutionerne er i besiddelse af. Det har dog ingen betydning for, om den berørte institution skal foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter eller oplysninger, der anmodes om. De betingelser, hvorunder denne institution ifølge retspraksis undtagelsesvis kan afholde sig fra at foretage en sådan konkret og individuel undersøgelse, finder tilsvarende anvendelse, når det er åbenbart, at de pågældende dokumenter tilhører den samme kategori, som kan være omfattet af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Det følger således af disse principper i retspraksis, at alle dokumenter, der er udarbejdet i tilknytning til

en igangværende traktatbrudssag, kan beskyttes som kategori, selv om det fremgår af artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, at formodningen om, at der består en tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af oplysninger om emissioner til miljøet, ikke gælder i forbindelse med en sådan sag.

— Kommissionens opfyldelse af pligten til at undersøge de pågældende dokumenter

118 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i det foreliggende tilfælde opfyldte sin forpligtelse til at undersøge de pågældende dokumenter, skal det bemærkes, at alle de dokumenter, der indgik i Kommissionens skriftveksling med de portugisiske myndigheder under traktatbrudsproceduren, ifølge den anfægtede afgørelse var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, der sigter mod at beskytte formålet med inspektioner, undersøgelser og revision. Kommissionen har i det væsentlige baseret denne konklusion på den retspraksis, der er nævnt i præmis 112 og 115 ovenfor. Kommissionen er af den opfattelse, at behovet for at sikre fortroligheden af den skriftveksling, der finder sted mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, i forbindelse med en igangværende traktatbrudssag også er til hinder for, at der gives delvis aktindsigt i disse dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, eftersom den påberåbte undtagelse gælder for alle de pågældende dokumenter.

119 Det fremgår af denne begrundelse, at Kommissionen især har støttet sig på princippet om, at den berørte institution kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument eller i hvert fald kan undlade at gøre detaljeret rede for denne undersøgelse i den anfægtede afgørelse, fordi det er åbenbart, at alle disse dokumenter indgår i en og samme kategori af dokumenter, som falder ind under

anvendelsesområdet for den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

120 Denne begrundelse er ikke behæftet med retlige eller faktiske mangler.

121 I modsætning til hvad LPN og intervenienterne hævder, var det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde åbenbart, at alle de pågældende dokumenter med hensyn til hele deres indhold tilhørte den samme kategori af dokumenter, og at aktindsigten i denne kategori af dokumenter skulle afslås på grundlag af den påberåbte undtagelse (jf. i denne retning dommen i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt i præmis 102 ovenfor, præmis 75). Kommissionens generelle henvisning til, at alle de pågældende dokumenter indgik i dens skriftveksling med de portugisiske myndigheder i forbindelse med den traktatbrudsprocedure, der var indledt mod Den Portugisiske Republik, er således korrekt. Med hensyn til listen over dokumenter i bilag B.6 til svarskriftet er det desuden utænkeligt, at Kommissionen kunne give aktindsigt i et enkelt af disse dokumenter eller en del af deres indhold, uden at det gik ud over de igangværende forhandlinger med de portugisiske myndigheder. Som nævnt i præmis 111 ovenfor, kunne udbredelsen af de pågældende dokumenter eller dele heraf have været til skade for beskyttelsen af formålet med Kommissionens undersøgelse vedrørende Den Portugisiske Republiks påståede traktatbrud i forbindelse med dæmningsprojektet (jf. i denne retning analogt generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor, punkt 109-112 og 118-121).

122 I denne sammenhæng kan intervenienternes argument om, at det dermed anerkendes, at en traktatbrudssag kan foregå i »absolut hemmelighed«, ikke tiltrædes, idet denne situation er en uundgåelig følge af anerkendelsen af den undtagelse, der sigter mod at beskytte undersøgelser, især når de er sat i gang, og af den omstændighed,

at den berørte institution under de betingelser, der er beskrevet i præmis 114-117 ovenfor, kan påberåbe sig denne undtagelse i generel forstand med henblik på at sikre fortroligheden af en hel kategori af dokumenter. LPN og intervenienterne har af samme grund ikke ret i, at Kommissionen ikke kunne tage tilstrækkeligt hensyn til den offentlige interesse i oplysningernes offentliggørelse som omhandlet i artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006, hvis den kunne undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de enkelte dokumenter, for så vidt som denne bestemmelse ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde (jf. præmis 136 nedenfor).

123 Denne vurdering bekræftes af de principper, der er opstillet i dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor (præmis 54-62), som parterne udtalte sig om under retsmødet.

124 I denne dom anerkendte Domstolen således, at den pågældende institution kan basere sin beslutning 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. Domstolen bemærkede, at sådanne generelle formodninger hvad angår de administrative procedurer for statsstøttekontrol kan følge af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [...] artikel 93 [EF] (EFT L 83, s. 1) samt af retspraksis vedrørende adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter. Domstolen understregede herved, at proceduren for kontrol med statsstøtte, henset til dens almindelige opbygning, er en procedure, der indledes over for en medlemsstat, og hvor det kun er medlemsstaten, som har ret til at forsvare sig og i den forbindelse har ret til at modtage visse dokumenter, til forskel fra de interesserede parter, der ikke har ret til aktindsigt dokumenterne i Kommissionens sagsakter. Domstolen fastslog også, at der skal tages hensyn til denne omstændighed med henblik på fortolkningen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Hvis disse interesserede parter nemlig på grundlag af forordning nr. 1049/2001 ville være i stand til at få adgang til aktindsigt i dokumenter

i Kommissionens sagsakter, ville statsstøttekontrolordningen blive draget i tvivl (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor, præmis 54-59).

125 Domstolen udledte heraf, at der, når institutionernes aktiviteter falder inden for rammerne af de administrative funktioner, som de specifikt er blevet tildelt ved artikel 88 EF, skal tages hensyn til den omstændighed, at de interesserede parter — bortset fra den pågældende medlemsstat — ikke under procedurer for statsstøttekontrol har adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter, og at det derfor skal anerkendes, at der gælder en generel formodning for, at udbredelsen af dokumenter i sagsakter i princippet er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser, hvilket betyder, at den pågældende institution kan undlade at foretage en forudgående konkret og individuel undersøgelse af de omhandlede dokumenter. Domstolen bemærkede dog, at de interesserede parter stadig har ret til at bevise, at et givent dokument ikke er omfattet af den nævnte generelle formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor, præmis 60-62).

126 Hvad angår den kontrol, som Kommissionen skal foretage i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, der indledes i henhold til artikel 226 EF, må det fastslås, at denne kontrol er et led i en administrativ funktion, hvor Kommissionen har en vid skønsbeføjelse og etablerer en bilateral dialog med den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 10.7.2007, sag C-461/06 P, AEPI mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 24, og Rettens kendelse af 5.9.2006, sag T-242/05, AEPI mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 28 og 29). Det fremgår i øvrigt af fast retspraksis, at parter, der har klaget til Kommissionen, således som LPN i det foreliggende tilfælde, proceduremæssigt har en ganske anden retsstilling under en traktatbrudsprocedure efter artikel 226 EF end den, de f.eks. har under en procedure vedrørende anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler som den, der er fastsat ved Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af

16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [...] artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EFT 2003 L 1, s. 1) og ved Kommissionens forordning (EF) nr. 773/2004 af 7. april 2004 om Kommissionens gennemførelse af procedurer i henhold til [...] artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EUT L 123, s. 18), og hvorunder de klagende parter har særlige processuelle garantier, hvis overholdelse er underlagt en effektiv domstolskontrol, idet der kan anlægges sag til prøvelse af beslutningen om at afvise klagen. De klagere, der er omhandlet i Kommissionens meddelelse 2002/C 244/03, har imidlertid ikke mulighed for at indbringe et søgsmål for EU's retsinstanser vedrørende en eventuel beslutning om henlæggelse af deres klage, og de råder ikke over tilsvarende processuelle rettigheder som under en procedure i henhold til de nævnte forordninger, hvor de har mulighed for at stille krav over for Kommissionen om information og høring (jf. i denne retning kendelsen i sagen LPN mod Kommissionen, nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

127 Når LPN ikke har ret til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter i forbindelse med en sådan procedure, må det i analogi med de interesserede parters situation i forbindelse med proceduren for kontrol med statsstøtte fastslås, at der foreligger en generel formodning om, at udbredelsen af dokumenter i sagsakterne i princippet vil være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne. Det var derfor tilstrækkeligt, at Kommissionen efterprøvede, om denne generelle formodning gjaldt for alle de pågældende dokumenter, uden at den behøvede at foretage en forudgående konkret og individuel undersøgelse af indholdet af hvert af disse dokumenter. Eftersom den omhandlede traktatbrudsprocedure var blevet indledt på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget, var Kommissionen nødt til at tage udgangspunkt i princippet om, at denne generelle formodning gjaldt for alle de pågældende dokumenter.

128 Den formodning, der er nævnt i præmis 125 ovenfor, udelukker dog ikke de interesserede parters ret til at bevise, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning

nr. 1049/2001 (dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt i præmis 44 ovenfor, præmis 62).

129 Med hensyn til det første aspekt må det konstateres, at hverken LPN eller intervenienterne har fremført omstændigheder, der rejser tvivl om rigtigheden af vurderingen om, at alle de pågældende dokumenter faldt ind under undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

130 De klagepunkter, der vedrører den manglende konkrete og individuelle undersøgelse af de pågældende dokumenter, det ulovlige afslag på at give delvis aktindsigt i de nævnte dokumenter og tilsidesættelsen af forordning nr. 1367/2006, skal under disse omstændigheder forkastes.

131 Hvad angår det andet anbringendes tredje led skal det endelig undersøges, om det var med rette, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse konkluderede, at der ikke var nogen offentlig interesse eller tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de pågældende dokumenter.

— Den tungtvejende offentlige interesse i udbredelsen

132 Hvad angår den tungtvejende offentlige interesse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 1049/2001, skal det bemærkes, at der ifølge den anfægtede afgørelse ikke består en sådan interesse i det foreliggende tilfælde. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, hvorefter der anses at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes

om, vedrører emissioner til miljøet, gælder ifølge Kommissionen ikke for undersøgelser vedrørende mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen.

133 Denne vurdering, hvorefter der ikke foreligger nogen tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001, er ikke behæftet med retlige eller faktiske mangler.

134 Det må for det første konstateres, at den traktatbrudsprocedure, der var indledt mod Den Portugisiske Republik, ikke var afsluttet på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget. Formodningen om, at der forelå en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse i henhold til artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, fandt derfor ikke anvendelse i den foreliggende sag, hvorfor det end ikke er nødvendigt at tage stilling til, om de pågældende dokumenter indeholdt oplysninger, der rent faktisk vedrørte »emissioner« til miljøet.

135 For så vidt som LPN og intervenienterne har gjort gældende, at forordning nr. 1367/2006 har til formål at opnå en bedre gennemsigtighed på miljøområdet, end der sikres ved reglerne i forordning nr. 1049/2001, skal det for det andet bemærkes, at artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, der er lex specialis i forhold til forordning nr. 1049/2001, idet den erstatter, ændrer eller præciserer visse af bestemmelserne i sidstnævnte forordning, når begæringen om aktindsigt omhandler »miljøoplysninger« eller oplysninger, der »vedrører emissioner til miljøet« (jf. præmis 105 ovenfor), netop udelukker en sådan forbedring med hensyn til afvejningen af de forskellige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, når de pågældende dokumenter indgår i sagsakterne i forbindelse med en igangværende traktatbrudssag. De kan derfor ikke kritisere Kommissionen for, at den ikke har taget behørigt hensyn til en sådan tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen og dermed ikke har foretaget en korrekt afvejning af de forskellige interesser.

136 For det tredje kan LPN og intervenienterne i forbindelse med anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, heller ikke med føje påberåbe sig artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006. Den sidstnævnte bestemmelse vedrører således kun kravet om restriktiv fortolkning af andre undtagelser end dem, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, dvs. andre undtagelser end dem, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 henviser endvidere kun til den »offentlige interesse« i, at oplysningerne offentliggøres, og ikke til en »tungtvejende« offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001. Retten kan som følge heraf ikke tilslutte sig LPN's og intervenienternes argument om, at principperne om øget gennemsigtighed, offentlig adgang til dokumenter, bedre mulighed for borgerne for at deltage i beslutningsprocessen og større legitimitet i det foreliggende tilfælde alligevel må anses for en offentlig interesse eller ligefrem en tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen af de pågældende dokumenter.

137 Hvad for det fjerde angår LPN's henvisning til organisationens interesse i at tage aktivt del i den omhandlede traktatbrudssag for at kunne fremme den offentlige interesse i miljøbeskyttelsen, som LPN er garant for som ngo, skal det blot bemærkes, at retten til aktindsigt i dokumenter ikke afhænger af arten af den særlige interesse, som den, der fremsætter begæringen, måtte have eller ikke have i at få adgang til de krævede oplysninger (jf. i denne retning Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 44).

138 I deres svar på en række spørgsmål fra Retten var LPN og intervenienterne under retsmødet i øvrigt hverken i stand til at pege på en eventuel anden tungtvejende offentlig interesse end interessen i den påståede øgede gennemsigtighed på miljøområdet, som Kommissionen burde have taget hensyn til ved anvendelsen af artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001 i den foreliggende sag, eller til at forklare, om og i hvilket omfang de ønskede oplysninger vedrørte emissioner til miljøet som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

139 LPN's og intervenienternes klagepunkt om, at Kommissionen har undladt at tage hensyn til en offentlig interesse eller en tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af de omhandlede miljøoplysninger og at foretage en korrekt afvejning af de forskellige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001, må under disse omstændigheder forkastes, uden at det er fornødent at undersøge de øvrige argumenter, som LPN og intervenienterne har fremsat i denne sammenhæng.

140 Det første og det andet anbringende skal som følge heraf forkastes i deres helhed, og Kommissionen skal frifindes.

Sagens omkostninger

141 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. LPN har tabt sagen for så vidt angår de dokumenter og dele af dokumenter, som organisationen blev nægtet aktindsigt i, og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

142 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer derfor deres egne omkostninger.

143 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten i øvrigt frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand. Det må herved konstateres, at LPN ikke fik aktindsigt i visse dokumenter eller uddrag af dokumenter under sagens behandling, og at LPN derfor af de grunde, der er beskrevet i præmis 99-140 ovenfor, har tabt sagen i det hele. LPN bør derfor tilpligtes at bære alle sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes, for så vidt som søgsmålet vedrører dokumenter og dele af dokumenter, hvori Liga para Protecção da Natureza (LPN) er blevet meddelt afslag på aktindsigt i Kommissionens afgørelse SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639 af 24. oktober 2008.

2) I øvrigt er det ufornødent at træffe afgørelse i sagen.

3) LPN bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

4) Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. september 2011.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter ..... II - 6029

Forordning (EF) nr. 1049/2001 ..... II - 6029

Forordning (EF) nr. 1367/2006 ..... II - 6031

De faktiske omstændigheder ..... II - 6033

Retsforhandlingerne og parternes påstande ..... II - 6040

Retlige bemærkninger ..... II - 6043

Påstanden om, at det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen ..... II - 6043

Parternes argumenter ..... II - 6043

Rettens bemærkninger ..... II - 6045

Sammenfatning af annullationsanbringenderne ..... II - 6048

Det første og det andet anbringende om tilsidesættelse af forordning nr. 1367/2006 og af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ..... II - 6049

Parternes argumenter ..... II - 6049

— Det første anbringende om tilsidesættelse af forordning nr. 1367/2006 ..... II - 6049

— Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ..... II - 6054

Rettens bemærkninger ..... II - 6060

— Indledende bemærkninger ..... II - 6060

— Virkningerne af forordning nr. 1367/2006 for rækkevidden af Kommissionens undersøgelsespligt ..... II - 6062

— Kravene vedrørende Kommissionens undersøgelsespligt ..... II - 6064

— Kommissionens opfyldelse af pligten til at undersøge de pågældende dokumenter ..... II - 6067

— Den tungtvejende offentlige interesse i udbredelsen ..... II - 6072

Sagens omkostninger ..... II - 6075