TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 september 2011 *

I mål T-29/08,

Liga para Protecção da Natureza (LPN), Lissabon (Portugal), företrädd av advokaten P. Vinagre e Silva,

sökande,

med stöd av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrätt av B. Weis Fogh, därefter av C. Vang, båda i egenskap av ombud,

av

Republiken Finland, inledningsvis företrädd av J. Heliskoski, A. Guimaraes-Purokoski, M. Pere och H. Leppo, därefter av J. Heliskoski och A. Guimaraes-Purokoski, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

och av

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, S. Johannesson och K. Petkovska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Costa de Oliveira och D. Recchia, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 november 2007 att bekräfta avslaget på begäran om tillgång till vissa handlingar i ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal beträffande ett dammbygge i floden Sabor (Portugal) som kunde strida mot rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Azizi (referent) samt domarna E. Cremona och S. Frimodt Nielsen,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 oktober 2010,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1049/2001

1 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255 EG.

2 I artikel 2 i förordning nr 1049/2001 stadgas följande:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

…

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

…”

3 I artikel 4.2, 4.3 och 4.6 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs bland annat följande:

”2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

— …

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.”

Förordning (EG) nr 1367/2006

4 Skäl 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång

till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13) har följande lydelse:

”Definitionen av miljöinformation i denna förordning omfattar information i varje form om tillståndet i miljön. Definitionen motsvarar den i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG [EUT L 41, s. 26], och stämmer överens med definitionen i Århuskonventionen. Definitionen av handling i förordning … nr 1049/2001 omfattar miljöinformation enligt definitionen i den här förordningen.”

5 I skäl 15 i förordning nr 1367/2006 anges följande:

”Undantagen i förordning … nr 1049/2001 bör tillämpas, med förbehåll för eventuella, mer specifika bestämmelser enligt den här förordningen, när det gäller begäran om miljöinformation. Grunderna för avslag när det gäller tillgång till miljöinformation bör tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.”

6 I artikel 3 i förordning nr 1367/2006 föreskrivs följande:

”Förordning … nr 1049/2001 skall tillämpas när en sökande begär tillgång till miljöinformation som förvaras hos gemenskapens institutioner och organ, utan att sökanden diskrimineras på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist eller, när sökanden är en juridisk person, utan att diskrimineras på grund av var sökanden har sitt registrerade säte eller sin huvudsakliga verksamhet.

…”

7 Artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, med rubriken ”Tillämpning av undantag avseende begäran om tillgång till miljöinformation”, har följande lydelse:

”Beträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning … nr 1049/2001 skall, med undantag för utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen, ett övervägande allmänintresse av utlämnande anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp. Beträffande de andra undantag som avses i artikel 4 i förordning … nr 1049/2001 skall grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.”

Bakgrund

8 Sökanden, Liga para Protecção da Natureza (LPN), en förening bildad enligt portugisisk rätt med säte i Lissabon (Portugal), är medlem av Plataforma Sabor Livre, som omfattar flera icke-statliga organisationer (NGO) som strävar efter att skydda miljön. Sökanden följer i denna egenskap byggandet av en damm i floden Sabor i Portugal (nedan kallat dammbygget) för att bland annat se till att de berörda arterna och livsmiljöerna får tillbörligt skydd utifrån kraven i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

9 Genom skrivelse av den 22 april 2003 gav LPN in ett klagomål till Europeiska gemenskapernas kommissions generaldirektorat (GD) för miljö, som diarieförde under nr 2003/4523, där föreningen hävdade att dammbygget skadade ”Morais” och ”Floden Sabor och Maçãs”, områden av gemenskapsintresse, i strid med livsmiljödirektivet.

10 Till följd av detta klagomål inledde kommissionen ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal och kontaktade de portugisiska myndigheterna för att kontrollera i vilken mån dammbygget riskerade att strida mot rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) och mot livsmiljödirektivet.

11 Genom skrivelse av den 27 mars 2007 begärde LPN att GD Miljö skulle ge föreningen tillgång till information om handläggningen av klagomålet och till handlingar som utarbetats av ”kommissionens arbetsgrupp” liksom till skriftväxlingen mellan kommissionen och de portugisiska myndigheterna.

12 Genom skrivelse av den 22 maj 2007 avslog GD Miljö LPN:s begäran om tillgång till handlingar, med stöd av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, med motiveringen att ett utlämnande av handlingarna i fråga negativt skulle påverka det fördragsbrottsförfarande som inletts enligt artikel 226 EG, under vilket kommissionen och medlemsstaterna ska samarbeta i en anda av ömsesidigt förtroende för att kunna inleda förhandlingar och lösa tvisten i godo. I denna skrivelse anförde kommissionen bland annat att den hade sänt en formell underrättelse till de portugisiska myndigheterna den 18 oktober 2005, som de hade besvarat den 16 december 2005 och att det sedan dess upprätthölls bilaterala kontakter för att försöka lösa tvisten.

13 Genom skrivelse av den 14 juni 2007, ställd till kommissionen och diarieförd den 22 juni 2007, upprepade LPN sin begäran om tillgång till handlingar och krävde att kommissionen skulle ompröva sitt avslagsbeslut.

14 Genom skrivelse av den 16 juli 2007 underrättade kommissionen LPN om att svarsfristen enligt artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001 hade förlängts med 15 arbetsdagar och därmed skulle löpa ut den 3 augusti 2007.

15 Genom skrivelse av den 3 augusti 2007 underrättade kommissionens generalsekretariat LPN om att det tyvärr, på grund av mängden handlingar som begärts, inte var möjligt att svara inom fristen, men att kommissionen gjorde allt den kunde för att så snabbt som möjligt ge föreningen ett slutgiltigt svar.

16 Efter ett offentligt uttalande av den portugisiska ekonomiministern, där denne påstod att kommissionen hade skrivit av eller var på väg att skriva av det klagomål som gett upphov till fördragsbrottsförfarandet om dammbygget, sände LPN den 27 september och den 1 oktober 2007 ytterligare två skrivelser till kommissionen.

17 Genom skrivelse av den 9 november 2007 svarade GD Miljö att kommissionen inte hade lagt ned fördragsbrottsförfarandet utan tvärtom hade gett det ”hög prioritet” för att inom kort kunna slutföra sin bedömning. GD Miljö meddelade också att klaganden skulle informeras, enligt kommissionens ”interna regler”, om hur handläggningen av ärendet fortskred och skulle ges tillfälle att yttra sig innan kommissionen fattade beslut.

18 Genom skrivelse av den 22 november 2007 (nedan kallat det omtvistade beslutet) besvarade kommissionen LPN:s skrivelse av den 14 juni 2007 och bekräftade att föreningen vägrades tillgång till de begärda handlingarna.

19 Till stöd för det omtvistade beslutet anförde kommissionen att de handlingar som varit föremål för skriftväxlingen mellan institutionen och de portugisiska myndigheterna i sin helhet omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, såsom denna tolkats i förstainstansrättens dom av den 11 december 2001 i mål T-191/99, Petrie m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-36677), punkt 68, som avser skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.

20 Kommissionen anförde särskilt att det i ett fördragsbrottsförfarande måste råda en anda av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten för att kunna inleda en process av förhandlingar och kompromisser med målsättningen att lösa tvisten i godo så att talan inte behöver väckas vid domstolen. Kommissionen påpekade också dels att förhandlingsprocessen mellan institutionen och de portugisiska myndigheterna fortfarande pågick, dels att flera åsiktsutbyten och möten ägt rum eller skulle äga rum i syfte att bedöma inverkan av dammbygget. Av detta drog kommissionen den slutsatsen att det skulle vara till skada för dess möjlighet att hantera den påstådda överträdelsen att lämna ut de begärda handlingarna, med tanke på att det kunde äventyra chanserna att göra upp i godo med de portugisiska myndigheterna innan talan om saken väcktes vid domstolen. Kommissionen bedömde vidare att det inte var möjligt att ge tillgång till ”delar av” handlingarna i den mening som avses i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, eftersom det åberopade undantaget gällde för samtliga handlingar.

21 Vad vidare gäller ett eventuellt ”övervägande allmänintresse” i den mening som avses i artikel 4.2 sista meningen i förordning nr 1049/2001, ansåg kommissionen att ett sådant inte förelåg. Enligt kommissionen var artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, där det stadgas att ett övervägande allmänintresse av utlämnande ska anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp, inte tillämplig på utredningar av eventuella överträdelser av gemenskapsrätten, såsom i förevarande fall. Kommissionen har

preciserat att risken för en allvarlig överträdelse av livsmiljödirektivet inte heller utgjorde ett sådant intresse, eftersom endast domstolen är behörig att fastställa att den berörda medlemsstaten åsidosatt sina skyldigheter enligt EG-fördraget. Institutionen ansåg att ett utlämnande av de begärda handlingarna inte skulle klargöra den saken så länge domstolen inte slutligt avgjort frågan.

22 Genom skrivelse av den 7 januari 2008 begärda LPN att kommissionen enligt förordning nr 1049/2001 skulle lämna ut de ”interna regler” som nämnts i en skrivelse från GD Miljö daterad ”den 22 november 2007”, så att LPN ”bättre [kunde] granska och följa” handläggningen av klagomålet.

23 Den 18 januari 2008, det vill säga den dag då förevarande talan väcktes mot det omtvistade beslutet, underrättade GD Miljö LPN om sin avsikt att föreslå att kommissionen skulle skriva av föreningens klagomål rörande fördragsbrottsförfarandet angående dammbygget och gav föreningen tillfälle att inom en månad från mottagandet av försändelsen inkomma med relevanta synpunkter.

24 Genom skrivelse av den 6 februari 2008, ställd till GD Miljö, upprepade LPN sin begäran om att få tillgång till handlingarna i fördragsbrottsärendet liksom till kommissionens ”interna regler”, som nämnts i GD Miljös skrivelse av den 9 november 2007. LPN ansåg denna information vara nödvändig för att på ett effektivt sätt kunna utöva sin rätt att yttra sig och kunna lämna ”relevanta synpunkter”. Föreningen begärde även att svarsfristen på en månad skulle börja löpa först när den mottagit de efterfrågade preciseringarna och de begärda handlingarna.

25 Genom skrivelse av den 19 februari 2008, ställd till kommissionens generalsekretariat, upprepade LPN sin begäran om att få tillgång till kommissionens särskilda ”interna regler”.

26 Den 27 februari 2008 gav LPN in en skrivelse där den redogjorde för sina tekniska, formella och rättsliga invändningar mot att klagomålet skrevs av.

27 I ett mejl av den 4 mars 2008 gav LPN in vissa preciseringar till sitt yttrande av den 27 februari 2008.

28 Genom skrivelse av den 3 april 2008 underrättade kommissionen LPN om att, för det första, den vid sitt sammanträde den 28 februari 2008 hade beslutat att skriva av klagomålet rörande dammbygget, för det andra, klagandena i förfaranden om överträdelser av gemenskapsrätten inte hade privilegierad tillgång till handlingar och därmed måste förlita sig på den allmänna rätten till tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 och, för det tredje, att, eftersom kommissionen hade skrivit av klagomålet, undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordningen inte längre var tillämplig, varför de begärda handlingarna nu kunde lämnas ut, förutsatt att de inte omfattades av något annat undantag i förordningen. Kommissionen bifogade en lista över handlingar, kallad ”Förteckning över handlingarna i akten”. Slutligen redovisade kommissionen sina skäl för varför den ansåg det lämpligt, med hänsyn till gemenskapslagstiftningen på miljöområdet, att inte fortsätta prövningen av klagomålet.

29 LPN begärde att få tillgång till vissa handlingar i ovannämnda ”Förteckning över handlingarna i akten”, som kommissionen hade sänt över.

30 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 maj 2008 och diariefördes under målnummer T-186/08, väckte LPN talan mot bland annat kommissionens beslut av den 28 februari 2008 att skriva av klagomålet.

31 Den 20 juni 2008 fick LPN tillfälle att ta del av GD Miljö:s akter och fick tillgång till innehållet i vissa av de begärda handlingarna.

32 Genom skrivelse av den 11 juli 2008 upprepade LPN sin begäran om att få tillgång till de handlingar vars innehåll inte hade lämnats ut eller endast delvis hade lämnats ut.

33 Genom skrivelse av den 24 oktober 2008 med referensnummer SG.E.3/MIB/psi D(2008) 8639 (nedan kallat beslutet av den 24 oktober 2008) beviljade kommissionen LPN tillgång till allt innehåll i 21 handlingar som fanns upptagna i en lista som bifogats skrivelsen. Vidare beviljade den LPN delvis tillgång till innehållet i 16 andra handlingar på denna lista. Kommissionen nekade dock LPN tillgång till 10 andra handlingar på listan (se punkt 2.1–2.3 i beslutet av den 24 oktober 2008). Till stöd för sitt beslut att inte ge tillgång till vissa handlingar eller vissa delar av handlingar, åberopade kommissionen undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 om skydd för beslutsförfarandet, utom vad gäller vissa avsnitt i en handling, för vilket den även stödde sig på undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i samma förordning om skyddet för rättsliga förfaranden (se punkt 2.4.1 och 2.4.2 i beslutet av den 24 oktober 2008).

34 Genom skrivelse av den 7 november 2008 sände kommissionen över två kompletterande handlingar till LPN.

35 Genom beslut av den 7 september 2009 i mål T-186/08, LPN mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), avvisade förstainstansrätten LPN:s ovan i punkt 30 nämnda talan såvitt denna avsåg ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 28 februari 2008 om avskrivning av klagomålet.

Förfarandet och parternas yrkanden

36 Genom ansökan som ingavs till förstainstansrättens kansli den 18 januari 2008 väckte LPN förevarande talan.

37 Genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 8, den 19 respektive den 20 maj 2008 ansökte Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige om att få intervenera i detta mål till stöd för LPN:s yrkanden. Genom beslut av den 8 juli 2008 biföll ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning interventionsansökningarna. Republiken Finland ingav sin interventionsinlaga den 27 augusti 2008, medan Konungariket Danmark och Konungariket Sverige ingav sina inlagor den 22 september 2008. Kommissionen yttrade sig över dessa interventionsinlagor den 5 februari 2009.

38 LPN har med stöd av intervenienterna yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Kommissionen har i sitt svaromål yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta LPN att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 november 2008 yrkade kommissionen att förstainstansrätten skulle fastställa att ”förevarande talan har förlorat sitt föremål såvitt avser de utlämnade handlingarna, då [LPN] inte längre har ett berättigat intresse av att få saken prövad”, att ”föremålet för talan har ändrats vad avser de handlingar som inte lämnats ut” och att ”det under dessa omständigheter och enligt artikel 113 i rättegångsreglerna inte längre finns anledning att döma i saken”.

41 LPN och intervenienterna yttrade sig över denna begäran inom den föreskrivna tidsfristen.

42 I sitt yttrande över kommissionens begäran att tribunalen skulle fastställa att det saknas anledning att döma i saken, yrkade LPN att tribunalen, som en åtgärd för processledning i den mening som avses i artikel 64 i tribunalens rättegångsregler, skulle förplikta kommissionen att lägga fram de handlingar som ännu inte eller endast delvis har lämnats ut till LPN.

43 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

44 Genom skrivelse av den 12 juli 2010 anmodade tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i rättegångsreglerna, kommissionen och LPN att inge vissa handlingar och att skriftligen besvara vissa skriftliga frågor. De efterkom denna anmodan och lade fram listor över samtliga handlingar som begärts utlämnade, vilka LPN helt eller delvis hade getts tillgång till under förfarandet, och besvarade de ställda frågorna inom de utsatta fristerna. Tribunalen begärde också att samtliga parter vid förhandlingen skulle yttra sig över de eventuella följderna för tvisten av domstolens dom av den 29 juni 2010 i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau (REU 2010, s. I-5885), och i mål C-28/08 P, kommissionen mot Bavarian Lager (REU 2010, s. I-6055).

45 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 5 oktober 2010.

46 Vid förhandlingen återkallade LPN, som svar på frågor från tribunalen, sin begäran om prövning av lagenligheten av beslutet av den 24 oktober 2008 samt sin tredje grund – att tidsfristen i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 inte hade iakttagits – under förutsättning att tribunalen vid beslutet om rättegångskostnader beaktar att det omtvistade beslutet meddelades för sent. LPN godtog också att föremålet för tvisten begränsades till de handlingar och utdrag ur handlingar som föreningen ännu inte fått tillgång till, förutsatt att kommissionen förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som avser den del av tvisten som tribunalen inte kommer att pröva. Dessa förklaringar antecknades i förhandlingsprotokollet.

47 Efter att Republiken Finland och LPN den 19 respektive den 20 oktober 2010 ingett begäran om rättelse av förhandlingsprotokollet till tribunalens kansli, förordnade tribunalen genom beslut av den 16 november 2010 att det muntliga förfarandet skulle

återupptas. Efter att övriga parter fått yttra sig över begäran, ändrade tribunalen förhandlingsprotokollet på det sätt som begärts och avslutade det muntliga förfarandet.

Rättslig bedömning

Begäran om fastställande av att det saknas anledning att döma i saken

Parternas argument

48 Kommissionen har erinrat om att den genom skrivelse av den 3 april 2008 informerade LPN om att skälet för att vägra utlämnande enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte längre var tillämpligt och att den tillställt föreningen en lista över handlingar som ingick i akten för fördragsförfarandet, så att denna skulle kunna utöva sin rätt till tillgång till handlingarna. Kommissionen har även anfört att LPN därefter fått tillgång till vissa begärda handlingar och gett in en bekräftande begäran avseende de handlingar som föreningen helt eller delvis nekats tillgång till. Enligt kommissionen antog den beslutet av den 24 oktober 2008 som svar på denna begäran. Slutligen har kommissionen uppgett att den genom skrivelse av den 7 november 2008 sände över två kompletterande handlingar till LPN.

49 Kommissionen har av detta dragit slutsatsen dels att föremålet för talan har ändrats, då kommissionen gett LPN tillgång till en stor del av de begärda handlingarna, dels att skälen för att helt eller delvis vägra att lämna ut vissa handlingar inte längre var desamma som dem som angavs i det omtvistade beslutet. Vad gäller de handlingar eller avsnitt som lämnats ut, hade LPN följaktligen inte längre något berättigat intresse

av att få detta beslut ogiltigförklarat, eftersom en sådan ogiltigförklaring inte skulle vara till någon ytterligare fördel för föreningen.

50 LPN har med stöd av intervenienterna yrkat att tribunalen ska avslå yrkandet om fastställande av att det saknas anledning att döma i saken.

51 LPN har i första hand gjort gällande att de handlingar som lämnats ut sänts över för sent och av icke godtagbara skäl – det vill säga att fördragsbrottsförfarandet var avslutat – trots att det var nödvändigt för LPN att få tillgång till handlingarna under fördragsbrottsförfarandet för att faktiskt kunna göra gällande sin ståndpunkt och för att kunna undvika förevarande talan. I den utsträckning som föreningen har tagit del av innehållet i dessa handlingar, motsätter den sig emellertid inte att föremålet för talan begränsas till de handlingar som ännu inte eller endast delvis har lämnats ut, förutsatt att kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna avseende den del av tvisten som numera saknar föremål. LPN bekräftade vid förhandlingen att den godtar en sådan avgränsning av föremålet för tvisten, vilket har antecknats i förhandlingsprotokollet (se punkt 46 ovan).

52 Vad gäller de handlingar som kommissionen helt eller delvis har vägrat tillgång till, vidhåller LPN sitt yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Föreningen har därvid bestritt att föremålet för tvisten och skälen för att vägra tillgång till handlingarna har ändrats. Enligt LPN kan kommissionen inte under pågående förfarande ändra den åberopade avslagsmotiveringen enbart i syfte att undvika en prövning av det omtvistade beslutets lagenlighet. LPN har vidare anfört att föreningen även fortsättningsvis har ett intresse av att ta del av handlingar som ännu inte eller endast delvis har lämnats ut samt ett vederbörligen motiverat svar beträffande skälen till varför den förvägrats tillgång till nämnda handlingar under fördragsbrottsförfarandet. LPN anser att skälet att skydda syftet med utredningar, som anförts i det omtvistade beslutet, inte är aktuellt i detta fall.

53 I alla händelser har LPN gjort gällande att kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna, dels eftersom den inte vederbörligen har motiverat sin vägran att lämna ut de begärda handlingarna under fördragsbrottsförfarandet, dels eftersom den har hela ansvaret för den situation som gett upphov till denna rättegångsfråga.

54 Republiken Finland har bestritt att föremålet för tvisten ändrades genom beslutet av den 24 oktober 2008. Att de skäl för avslag som angavs i det beslutet skiljer sig från skälen för avslag i det omtvistade beslutet innebär varken att föremålet för tvisten ändrats eller att det inte längre finns något föremål för talan i den mening som avses i artikel 113 i rättegångsreglerna. Enligt Konungariket Sverige medför inte den omständigheten att det omtvistade beslutet ”förlorat sin verkan” under förfarandets gång en skyldighet för tribunalen att fastställa att talan inte längre har något föremål, så länge som detta beslut formellt sett inte har dragits tillbaka. Under dessa omständigheter har LPN fortfarande ett berättigat intresse av att få det omtvistade beslutets lagenlighet prövad och att få beslutet ogiltigförklarat. Intervenienterna har påpekat att kommissionen inte kan ändra föremålet för tvisten genom att anta ett andra beslut med en ny eller ändrad motivering. Ett sådant tillvägagångssätt påverkar inte giltigheten av det första beslutet och strider dessutom mot rättssäkerhetsprincipen. Enligt intervenienterna skulle, om detta tillvägagångssätt tilläts, en institution kunna undandra sig tribunalens kontroll av motiveringen till en angripen rättsakt, genom att i ett senare skede anta andra rättsakter med samma föremål men annan motivering.

Tribunalens bedömning

55 Kommissionen har till stöd för sitt yrkande att tribunalen ska fastställa att det saknas anledning att döma i saken åberopat två argument. Det första argumentet är att förevarande talan inte längre har något föremål och att LPN numera saknar berättigat intresse av att få saken prövad, med tanke på att talan avser handlingar som lämnats ut till LPN under förfarandets gång. Det andra argumentet är att föremålet för talan till följd av beslutet av den 24 oktober 2008 har ändrats, eftersom det beslutet grundar

sig på två nya skäl för avslag som skiljer sig från dem som åberopades till stöd för det omtvistade beslutet.

56 Som har konstaterats i fast rättspraxis måste föremålet för talan, såsom detta har bestämts när talan väcktes, liksom det berättigade intresset av att få saken prövad bestå fram till domstolsavgörandet. Detta förutsätter att utgången av talan kan medföra en fördel för den som väckt den. Rätten kan i annat fall fastställa att det saknas anledning att döma i saken (domstolens dom av den 7 juni 2007 i mål C-362/05 P, Wunenburger mot kommissionen, REG 2007, s. I-4333, punkt 42, och förstainstansrättens dom av den 24 september 2008 i mål T-45/06, Reliance Industries mot rådet och kommissionen, punkt 35).

57 I den mån LPN under förfarandet har beviljats tillgång till handlingar och utdrag ur handlingar ska talan anses ha förlorat sitt föremål, varför det i den delen inte längre finns anledning att döma i saken (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 23 november 2004 i mål T-84/03, Turco mot rådet, REG 2004, s. II-4061, punkterna 28–30).

58 Vad gäller de handlingar som ännu inte eller endast delvis har lämnats ut till LPN, medför den omständigheten att kommissionen antagit ett nytt beslut rörande tillgång till en del av de handlingar som avsågs i det omtvistade beslutet inte i sig att talan har förlorat sitt föremål.

59 Även om det skulle vara så, att det omtvistade beslutet förlorade delar av sin rättsliga verkan när kommissionen antog beslutet av den 24 oktober 2008, har talan fortfarande samma föremål, eftersom det omtvistade beslutet inte formellt återkallats av kommissionen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Wunenburger mot kommissionen, punkterna 47–49), vilket kommissionen

också medgett i sitt svar på en skriftlig fråga från tribunalen. Det omtvistade beslutet har alltså även fortsättningsvis, i princip, tvingande rättslig verkan.

60 Vad gäller ett berättigat intresse av att få saken prövad, framgår det vidare av fast rättspraxis att en sökande kan behålla ett berättigat intresse av att få en rättsakt ogiltigförklarad för att undvika att dess påstådda rättsstridighet upprepas i framtiden. Ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad följer av artikel 266 första stycket FEUF, enligt vilken den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom. Ett berättigat intresse av att få saken prövad föreligger emellertid endast om den åberopade rättsstridigheten riskerar att upprepas oberoende av de faktiska omständigheterna i det mål som gav upphov till sökandens talan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Wunenburger mot kommissionen, punkterna 50–53 och där angiven rättspraxis, samt domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Reliance Industries mot rådet och kommissionen, punkt 43).

61 Vad gäller det förevarande fallet vill tribunalen erinra om dels att kommissionen i det omtvistade beslutet intog en principiell ståndpunkt vad gäller att vägra tillgång till samtliga handlingar i ett pågående miljörättsligt fördragsbrottsärende, dels att LPN är en förening vars huvudsyfte är att bidra till att skydda miljön och att aktivt delta i beslutsprocesser på detta område. Som kommissionen medgav vid förhandlingen finns det följaktligen en risk – som är tillräckligt konkret och oberoende av omständigheterna i det aktuella målet – att LPN i motsvarande fall i framtiden, det vill säga när föreningen begär att kommissionen ska ge tillgång till handlingar med miljöinformation med koppling till ett pågående fördragsbrottsförfarande, ska utsättas för samma påstådda rättsstridighet.

62 Slutsatsen blir således att LPN fortfarande har ett berättigat intresse av att kunna väcka talan mot det angripna beslutet, i den utsträckning som föreningen genom detta beslut nekades tillgång till de berörda handlingarna med stöd av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som bland annat avser skyddet för syftet med utredningar, såsom detta tolkats mot bakgrund av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1367/2006.

63 Med hänsyn till denna risk för att den påstådda rättsstridigheten upprepas, har det föga betydelse att kommissionen vid en eventuell ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet inte nödvändigtvis är skyldig att enligt artikel 266 första stycket FEUF ge LPN tillgång till de handlingar som ännu inte eller endast delvis har lämnats ut, eftersom den även fortsättningsvis kan åberopa undantaget om skydd för beslutsprocessen till följd av att beslutet av den 2 oktober 2008 har vunnit laga kraft och inte kan bli föremål för talan. Som kommissionen själv medgav vid förhandlingen, är den i sådant fall skyldig att göra en ny bedömning av begäran om tillgång till de berörda handlingarna utifrån eventuella nytillkomna faktiska eller rättsliga omständigheter.

64 Av vad som anförts följer således att kommissionens yrkande om fastställelse av att det saknas anledning att döma i saken, i den mån det avser de berörda handlingar som ännu inte eller endast delvis har överlämnats till LPN, ska ogillas.

Sammanfattning av grunderna för ogiltighetstalan

65 Efter avgränsningen av föremålet för talan vid förhandlingen, ska tribunalen pröva de två grunder som LPN anfört för ogiltigförklaring.

66 För det första har LPN hävdat att det omtvistade beslutet strider mot flera bestämmelser i förordning nr 1367/2006, särskilt artikel 6 i förordningen.

67 För det andra har LPN åberopat att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som bland annat avser skyddet för syftet med utredningar, inte har tillämpats korrekt.

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

69 Med hänsyn till överlappningen mellan den första och den andra grunden, finner tribunalen det lämpligt att pröva dessa i ett sammanhang.

Den första och den andra grunden: Åsidosättande av förordning nr 1367/2006 och artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

— Den första grunden: Åsidosättande av förordning nr 1367/2006

70 Med hänsyn till de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1367/2006 anser LPN att de handlingar som begärts ut innehåller information som föreningen har rätt att få tillgång till, sett till de miljöintressen som den söker försvara och skydda i samband med dammbygget. Enligt LPN är kommissionen skyldig att konkret bedöma huruvida

det åtminstone föreligger ett allmänintresse av att handlingarna lämnas ut, även om det enligt artikel 6 i nämnda förordning inte i detta fall kan presumeras föreligga ett övervägande allmänintresse som gör att de åberopade undantagen kan sättas åt sidan. Kommissionen har dock, i strid med kraven i artikel 6.1 andra meningen i denna förordning, ”automatiskt” tillämpat bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 och har inte iakttagit sin skyldighet att tolka varje grund för avslag enligt artikel 4.2 i sistnämnda förordning restriktivt, något som fordras med hänsyn till allmänintresset av att handlingar lämnas ut.

71 Det omtvistade beslutet bör följaktligen ogiltigförklaras på grund av åsidosättande av skyldigheten att tolka artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 restriktivt, en skyldighet som följer av artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

72 LPN har i sin replik bestritt kommissionens påstående att förordning nr 1367/2008 inte är tillämplig i detta fall. Kommissionen har själv implicit medgett att den inte prövat huruvida de berörda handlingarna innehöll information om miljöutsläpp. Den har därmed gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av nämnda förordning.

73 De allmänna bestämmelserna om tillgång till handlingar i förordning nr 1049/2001 medför inte att de mer specifika bestämmelserna om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i förordning nr 1367/2006 förlorar sin tillämplighet. Enligt LPN ska begreppet miljöinformation i den mening som avses i skäl 8 i förordning nr 1367/2006 i motsats till vad kommissionen har hävdat ges en vid tolkning. Denna förordning ska tolkas mot bakgrund av Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i

Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen), som ingicks på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1).

74 LPN anser att det enligt artikel 3 i förordning nr 1367/2001 endast är formen för hur rätten till tillgång till handlingar ska utövas och hur kommissionen ska lämna ut informationen som regleras i förordning nr 1049/2001. Vid tillämpningen av den förordningen, och i synnerhet av undantag som kan motivera avslag på en begäran om tillgång till miljöinformation, måste kommissionen således beakta de särskilda villkoren i förordning nr 1367/2006. Denna bedömning har stöd i skäl 15 i nämnda förordning, som uttryckligen hänvisar till undantagen i förordning nr 1049/2001, vilka ska tillämpas med förbehåll för de mer specifika bestämmelserna i förordning nr 1367/2006 om begäran om tillgång till miljöinformation.

75 Även om ”utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen” är undantagna från tillämpningsområdet för artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006, vad gäller undantagen i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001, stadgas tydligt i andra meningen i nämnda artikel 6.1 att grunder för avslag som stöder sig på de andra undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön. Det betyder för det första att även om presumtionen om ett övervägande allmänintresse motbevisas, är kommissionen skyldig att konkret bedöma förekomsten av ett allmänintresse, och för det andra att om den information som begärts rör miljöutsläpp, som i förevarande fall, måste kommissionen tolka grunderna för avslag restriktivt.

76 LPN har därvid anfört att kommissionen inte med framgång kan åberopa domen i det ovan i punkt 19 nämnda målet Petrie m.fl. mot kommissionen, som meddelades innan förordningarna nr 1049/2001 och 1367/2006 trädde i kraft. LPN menar vidare att uppförandekodexen av den 6 december 1993 för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41) (nedan kallad uppförandekodexen), som genomfördes genom rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64) och genom kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66), som föregick dessa förordningar, inte fordrade en lika konkret och motiverad bedömning av de situationer då tillgång till handlingar kunde skada en utredning och inte ens stadgade att ett övervägande allmänintresse kunde ha företräde framför intresset att skydda syftet med utredningar. Slutligen har LPN påpekat att till skillnad från situationen i det ovan i punkt 19 nämnda målet Petrie m.fl. mot kommissionen skulle vid en tillämpning av uppförandekodexen bara två av de tillbörligen identifierade handlingarna inte ha omfattats av ”upphovsmannaregeln”, och att kommissionen i förevarande fall inte ens konsulterade de portugisiska myndigheterna för att utröna huruvida de handlingar som härrörde därifrån kunde lämnas ut.

77 LPN har därvid hävdat att till följd av tillämpningen av förordning nr 1367/2006 kunde även information rörande en utredning lämnas ut, med hänsyn till den bedömning av allmänintresset som ska göras enligt artikel 6 i nämnda förordning.

78 Intervenienterna har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 genom att anta det omtvistade beslutet.

79 Enligt Republiken Finland och Konungariket Sverige har gemenskapslagstiftaren i förordning nr 1367/2006 betonat betydelsen av att allmänheten kan få tillgång till miljöinformation jämfört med de allmänna bestämmelserna om tillgång till handlingar i förordning nr 1049/2001. Även om artikel 6 i förordning nr 1367/2006 inte var

direkt tillämplig på ett fördragsbrottsförfarande, såsom det i förevarande fall, innehåller den specialbestämmelser om hur det särskilt starka allmänintresset av utlämnande av miljöinformation, bland annat uppgifter om miljöutsläpp, ska bedömas vid tillämpningen av förordning nr 1049/2001.

80 Enligt Konungariket Danmark och Republiken Finland måste en institution således, när den prövar en begäran om tillgång till en handling innehållande miljöinformation, ta hänsyn till syftena med förordning nr 1367/2006, såsom dessa tolkas mot bakgrund av Århuskonventionen. Där nämns att enskildas tillgång till sådan information är särskilt angelägen och måste förbättras jämfört med vad som gäller enligt de allmänna bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, med tanke på att en sådan tillgång väsentligt bidrar till miljöskyddet. Kommissionen måste således beakta dessa principer vid bedömningen och tillämpningen av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, även vid bedömningen av huruvida det föreligger ett (övervägande) allmänintresse av att handlingar lämnas ut, detta för att säkerställa största möjliga öppenhet för unionens medborgare.

81 Republiken Finland och Konungariket Sverige har bestritt kommissionens påstående att den sista meningen i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 endast är en påminnelse om principen att undantagen i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt. Den meningen betyder därutöver att institutionen vid bedömningen av den relevanta informationen särskilt ska beakta detta krav på restriktiv tolkning liksom allmänintresset av att få information om miljöutsläpp. Även om avvägningen mellan skilda intressen formellt ska ske enbart inom ramen för förordning nr 1049/2001, mot bakgrund av förordning nr 1367/2006, måste följaktligen allmänintresset av en förhöjd öppenhet beträffande miljöinformation ges särskilt stor tyngd.

82 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas på den första grunden.

— Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

83 Inom ramen för den första delen av den andra grunden, om avsaknad av konkret bedömning av de berörda handlingarna, har LPN bestritt att kommissionens motivering i det omtvistade beslutet för sitt avslag på begäran om tillgång till handlingar är korrekt. LPN anser att den är alltför otydlig och allmänt hållen och att kommissionen enligt kravet på restriktiv tolkning i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 var skyldig att konkret bedöma var och en av de berörda handlingarna för att avgöra huruvida de omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Det underlät emellertid kommissionen att göra i detta fall, i strid med de krav som slagits fast i rättspraxis. Att låta alla de olika handlingar som har samband med inspektioner, utredningar eller revisioner omfattas av detta undantag så länge det inte har fattats beslut om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av dessa förfaranden vore dessutom att låta tillgången till handlingarna vara avhängig av osäkra framtida omständigheter som eventuellt ligger långt fram i tiden och beror på kommissionens skönsmässiga bedömning och de olika myndigheternas skyndsamhet.

84 Dessutom är påståendet, att utlämnande av alla de berörda handlingarna äventyrar kommissionens förmåga att handlägga ärendet och eventuellt nå en uppgörelse i godo, felaktigt. Enligt LPN syftar dess begäran tvärtom till att ”hjälpa kommissionen att nå en överenskommelse som säkerställer att gemenskapens strikta miljöbestämmelser, som är bindande för såväl medlemsstaterna som kommissionen, iakttas”. Kommissionen har inte förklarat varför ett utlämnande av de berörda handlingarna skulle kunna äventyra en uppgörelse i godo med de portugisiska myndigheterna. LPN anser att kommissionen inte kan motivera sin vägran att lämna ut handlingar med hänvisning

till rent hypotetiska, ogrundade risker. Vidare visar exemplet med en redogörelse för ett besök i juli 2007 av företrädare för GD Miljö i den region där dammen i floden Sabor skulle byggas, där LPN deltog, att någon sådan risk inte förelåg i detta fall. Enligt föreningen har kommissionen gjort fel som hänvisat till domen i det ovan i punkt 19 nämnda målet Petrie m.fl. mot kommissionen, eftersom den domen meddelades vid en tidpunkt då förordning nr 1367/2006 ännu inte hade trätt i kraft och domen i stor utsträckning grundade sig på ”upphovsmannaregeln” – vilken inte behållits i förordning nr 1049/2001 – enligt vilken kommissionen inte behövde pröva handlingar som upprättats av tredje man. LPN har anfört att kommissionen i detta fall var skyldig att göra en sådan prövning, handling för handling, vilket den inte har gjort. Varje annan tolkning skulle strida mot de krav som ställts upp i rättspraxis rörande artikel 4.5 i nämnda förordning.

85 Inom ramen för den andra delen av den andra grunden har LPN gjort gällande att kommissionens vägran att ge föreningen åtminstone delvis tillgång till de berörda handlingarna strider mot proportionalitetsprincipen.

86 Det framgår av det omtvistade beslutet att kommissionen underlåtit att göra en konkret bedömning av informationen i dessa handlingar och endast hänvisat till den formella underrättelsen och de portugisiska myndigheternas svar utan att pröva deras specifika innehåll mot bakgrund av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. LPN anser vidare att kommissionen felaktigt har hänvisat till mycket allmänt hållna kategorier av handlingar i akten, utan att ens precisera antalet, och till förekomsten av påstådda ”begärda motiverade yttranden” (”reasoned opinions requested”), som LPN inte känner till. En konkret och individuell bedömning av dessa handlingar hade dock varit nödvändig för att avgöra huruvida ett sådant delvist utlämnande var möjligt.

87 I sin replik har LPN hävdat att kommissionen, med beaktande av vad som har anförts ovan, har åsidosatt principerna om samarbete, öppenhet och proportionalitet.

88 Inom ramen för den andra grundens tredje del har LPN bestritt påståendet, att det inte fanns något allmänintresse som kunde motivera att de berörda handlingarna lämnades ut på grund av att de aktuella miljöskadorna endast kunde fastställas av domstolen om kommissionen väckte talan inför denna. Det påståendet är för det första oförenligt med den grundläggande rätten för alla enskilda att delta i förfaranden som rör miljön, en rätt som de tillerkänns enligt förordning nr 1367/2006. Enligt LPN behöver allmänintresset av att skydda miljön inte bekräftas i förväg av Europeiska unionens domstolar. Vidare förbises den omständigheten att kommissionen hade försäkrat LPN om att föreningen skulle få yttra sig innan ett slutligt beslut fattades om det fördragsbrottsförfarande som hade inletts till följd av klagomålet. LPN har därvid gjort gällande att de handlingar som föreningen begärt tillgång till skulle ha gjort att den skulle ha kunnat utnyttja sin rätt att yttra sig i detta sammanhang, i syfte att skydda allmänintresset vad gäller miljöaspekterna av dammbygget, på ett bättre sätt.

89 Vidare är det inte relevant huruvida domstolen fastställer att Republiken Portugal har åsidosatt gemenskapsrätten. Ett sådant fastställande saknar betydelse för den rätt som tillkommer alla enskilda att konkret och preventivt delta i skyddet av miljön, eftersom de negativa följderna för miljön av en sådan överträdelse av gemenskapsrätten inte kan repareras av medlemsstaten i efterhand.

90 Enligt intervenienterna har kommissionen tolkat och tillämpat undantaget beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i artikel 4.2 tredje strecksatsen och 4.6 i förordning nr 1049/2001 felaktigt.

91 Intervenienterna har erinrat om att en institution måste göra en konkret bedömning, i varje enskilt fall, av huruvida en handling omfattas av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Denna konkreta, individuella prövning ska i princip göras beträffande alla uppgifter som finns i de handlingar som begärs ut och framgå av skälen i beslutet. Av skälen i det omtvistade beslutet kan det dock inte utläsas att kommissionen har gjort en sådan konkret, individuell prövning av innehållet i de berörda handlingarna. Det är där inte ens specificerat vilka handlingar som kommissionen vägrat att lämna ut. Listan över dessa handlingar sändes över till LPN först senare under förfarandet. Konungariket Sverige har tillagt att upprättandet av denna lista i alla händelser inte kan jämställas med en prövning av huruvida ett utlämnande av hela eller delar av var och en av dessa handlingar konkret och faktiskt riskerade att skada ett skyddat intresse.

92 I motsats till vad kommissionen har hävdat är villkoren för att kommissionen undantagsvis ska få avstå från att konkret och individuellt pröva de berörda handlingarna, det vill säga när tillgång till vissa handlingar uppenbart ska vägras eller beviljas, inte uppfyllda i detta fall. En individuell, konkret prövning av de handlingar som begärts utlämnade är en grundläggande princip för tolkningen av förordning nr 1049/2001, som endast får frångås av tvingande skäl. Några sådana skäl har kommissionen inte åberopat. Enligt intervenienterna är den omständigheten att de berörda handlingarna rör en pågående utredning inte i sig tillräcklig för att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i den förordningen ska vara tillämpligt.

93 Intervenienterna har gjort gällande att undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt enligt artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 (se ovan punkterna 80 och 81). Enligt Konungariket Danmark och Konungariket Sverige syftar principen om öppenhet till att, genom rätten till tillgång till handlingar, säkerställa att institutionerna fattar sina beslut med största möjliga iakttagande av principen om öppenhet, samt till att säkerställa att institutionen har större legitimitet hos och större ansvar gentemot medborgarna (skälen 1–4 i förordning nr 1049/2001).

Den avgör således hur såväl de allmänna principerna som de specifika bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 ska tolkas, vad gäller all verksamhet hos institutionerna, inbegripet kommissionens fördragsbrottsförfaranden.

94 Dessutom måste risken för skada för det skyddade intresset rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk. Mer specifikt ska ett utlämnande av handlingarna verkligen riskera att undergräva skyddet för syftet med utredningarna avseende fördragsbrotten i fråga. Skälen i det omtvistade beslutet hänvisar dock, i allmänna ordalag, till den administrativa fasen av ett pågående fördragsbrottsförfarande och till medlemsstaternas intresse av att konfidentialitet garanteras. Skälen till varför utredningen i fråga specifikt skulle påverkas om informationen i var och en av handlingarna lämnades ut preciseras däremot inte. Slutsatsen i dessa skäl är att varje fördragsbrottsförfarande ska genomföras under fullständig sekretess, åtminstone tills det administrativa förfarandet är avslutat, vilket är oförenligt med syftet bakom förordning nr 1049/2001 att säkerställa största möjliga tillgång till handlingar. Denna bedömning bekräftas också av det faktum att upphovsmannaregeln har avskaffats. Lagstiftarens syfte har varit att begränsa möjligheten, för upphovsmannen till en handling, att förhindra att den lämnas ut, genom att åberopa upphovsmannens intresse, på ett abstrakt plan, av att konfidentialiteten för innehållet i handlingar skyddas. Kommissionen har således åsidosatt sin skyldighet att korrekt och individuellt pröva var och en av de berörda handlingarna för att avgöra huruvida innehållet är konfidentiellt och därmed tolka och tillämpa undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 restriktivt. Konungariket Danmark har tillagt att kommissionen därigenom även har åsidosatt sin motiveringsskyldighet enligt denna förordning.

95 Enligt intervenienterna har kommissionen överträtt artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, enligt vilken kommissionen ska pröva om det intresse som undantaget i fråga avser att skydda motiverar att tillgång vägras till hela den berörda handlingen eller bara delar av den, medan resten av handlingen ska lämnas ut. Eftersom

kommissionen inte har gjort någon konkret, individuell prövning av de berörda handlingarna, har den dock ofrånkomligen förhindrat att delar av innehållet lämnas ut. Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har bestritt att det skulle råda någon allmän, absolut sekretess för innehållet i samtliga handlingar och för alla uppgifter som rör ett fördragsbrottsförfarande. Även om dessa handlingar skulle innehålla konfidentiella uppgifter, är kommissionen skyldig att konkret pröva huruvida en del av handlingarna innehåller icke-konfidentiell information som kan avgränsas och lämnas ut.

96 Intervenienterna har hävdat att kommissionen i detta fall även bortsett från allmänintresset av att de berörda handlingarna lämnas ut. I strid med de krav som ställs upp i rättspraxis underlät kommissionen i det omtvistade beslutet att väga behovet av att skydda utredningen mot allmänintresset av att miljöinformation lämnas ut, ett intresse vars betydelse betonas särskilt genom förordning nr 1367/2006. Enligt intervenienterna borde en sådan avvägning ha lett till slutsatsen att intresset av att lämna ut handlingarna vägde tyngre än intresset av att skydda konfidentialiteten. Även om presumtionen om ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i artikel 6.1 i nämnda förordning eventuellt inte var tillämplig, fritog inte det kommissionen från att undersöka huruvida ett sådant övervägande allmänintresse av utlämnande faktiskt förelåg. Detta gäller i desto högre grad som kommissionen dels, vid denna avvägning, var skyldig att beakta syftena med förordning nr 1367/2006 och med Århuskonventionen, där särskilt stort värde tillmäts allmänhetens tillgång till miljöinformation (se ovan punkterna 80 och 81), dels i alla händelser inte prövade huruvida ett utlämnande av informationen i var och en av de berörda handlingarna riskerade att skada syftet med utredningen, som skyddas genom artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

97 Slutligen hade kommissionen, enligt Republiken Finland, inte grund för att begränsa sig till att endast bedöma frågan om det fanns ett övervägande allmänintresse med

avseende på beivrandet av en allvarlig överträdelse av livsmiljödirektivet. Kommissionen borde ex officio ha bedömt alla omständigheter som kunde vara relevanta. Den tillämpade därmed artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 och artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 felaktigt.

98 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas på den andra grunden.

Tribunalens bedömning

— Inledande synpunkter

99 Den första och den andra grunden gäller tolkningen och tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 om bland annat skydd för ”syftet med … utredningar” mot bakgrund av artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

100 Tribunalen erinrar inledningsvis om att vid en ogiltighetstalan enligt artikel 230 EG ska lagenligheten av den angripna rättsakten bedömas utifrån de rättsliga och faktiska omständigheterna vid den tidpunkt då rättsakten antogs (förstainstansrättens dom av den 11 mars 2009 i mål T-121/05, Borax Europe mot kommissionen, REG 2009, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 48).

101 I detta fall pågick ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Portugal enligt artikel 226 EG vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs. Följaktligen hade kommissionen i princip rätt att åberopa undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, angående skydd för syftet med utredningar (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen, REG 2006, s. II-2023, punkt 113, och av den 12 september 2007 i mål T-36/04, API mot kommissionen, REG 2007, s. II-3201, punkterna 121, 133 och 134).

102 När kommissionen vägrar tillgång till de berörda handlingarna med stöd av detta undantag, måste den dock ändå dels uppfylla sin skyldighet att pröva huruvida dessa handlingar faktiskt i sin helhet omfattas av undantaget, dels göra en korrekt avvägning mellan det eventuellt övervägande allmänintresset av att handlingarna lämnas ut och säkerställandet av att de behandlas konfidentiellt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 33 och följande punkter, och tribunalens dom av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkt 69 och följande punkter).

103 Eftersom LPN och intervenienterna har klandrat kommissionen för att inte ha gjort en konkret, individuell bedömning av de berörda handlingarna och därvid inte i tillräcklig mån ha beaktat bestämmelserna i förordning nr 1367/2006, ska tribunalen först bedöma i vilken utsträckning den förordningen kan påverka räckvidden av kommissionens prövningsskyldighet enligt förordning nr 1049/2001.

104 Tribunalen erinrar därvid om att det omtvistade beslutet antogs med stöd av såväl förordning nr 1049/2001 som förordning nr 1367/2006.

— Inverkan av förordning nr 1367/2006 på räckvidden av kommissionens prövningsskyldighet

105 Det framgår av skälen 8 och 15 i förordning nr 1367/2006 och i synnerhet av formuleringen ”med förbehåll för eventuella, mer specifika bestämmelser enligt den här förordningen, när det gäller begäran om miljöinformation”, jämförda med artiklarna 3 och 6 i samma förordning, att denna förordning utgör *lex specialis* i förhållande till förordning nr 1049/2001, genom att den ersätter, ändrar eller preciserar vissa av bestämmelserna i sistnämnda rättsakt när begäran om tillgång avser ”miljöinformation” eller information som ”gäller utsläpp i miljön”.

106 Det framgår för det första av artikel 3 i förordning nr 1367/2006 att förordning nr 1049/2001 är tillämplig vad gäller alla fall av begäran om miljöinformation från den berörda institutionen.

107 För det andra, vad gäller rätten till tillgång till handlingar innehållande sådan information, bekräftas i skäl 15 andra meningen och artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006, vilka till stor del har samma lydelse, principen att varje undantag från en rättighet eller en allmän princip som omfattas av unionsrätten, inbegripet rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 255 EG, jämförd med förordning nr 1049/2001, ska tillämpas och tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 15 maj 1986, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 36, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, och domen i de ovan i punkt 102 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 36). Vad gäller rätten till tillgång till handlingar som innehåller miljöinformation, förstärks denna skyldighet att tolka undantagen i förordning nr 1049/2001 restriktivt dels av kraven på den berörda institutionen att beakta allmänintresset av att sådan information lämnas ut och av hänvisningen till fastställandet av om informationen rör miljöutsläpp, dels av den omständigheten att

förordning nr 1049/2001 inte innehåller några motsvarande preciseringar vad gäller tillämpningen av nämnda undantag på detta område.

108 För det tredje rubbar artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 inte principen, stadgad i slutet av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, att den berörda institutionen måste beakta ett eventuellt övervägande allmänintresse av utlämnande. Den modifierar och preciserar endast villkoren för när institutionen ska pröva huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnande inom ramen för en begäran om tillgång till handlingar innehållande miljöinformation. I artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 föreskrivs således en presumtion för att ett övervägande allmänintresse av utlämnande ska anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp, utom när informationen rör en utredning, särskilt om denna gäller möjliga överträdelser av gemenskapsrätten. Av detta följer, såsom LPN och intervenienterna har anfört, att även om denna presumtion inte är tillämplig på handlingar som rör utredningar inom ramen för fördragsbrottsförfaranden, fritar denna bestämmelse likväl inte kommissionen från dess skyldighet att i varje enskilt fall beakta ett eventuellt övervägande allmänintresse av utlämnande, särskilt när det gäller miljöinformation i en vidare bemärkelse än uppgifter om ”miljöutsläpp”, och att göra en sådan avvägning som fordras enligt rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 102 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkterna 44, 45 och 67).

109 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva huruvida kommissionen i detta fall har uppfyllt sin skyldighet att bedöma huruvida de berörda handlingarna faktiskt i sin helhet omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, jämförd med artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

— De krav som avgör kommissionens prövningsskyldighet

110 Såsom har konstaterats i fast rättspraxis kan den omständigheten att en handling gäller en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte i sig – med hänsyn till kravet på restriktiv tolkning och tillämpning av varje undantag från rätten till tillgång till handlingar – motivera att detta undantag tillämpas, eftersom det endast är tillämpligt om ett utlämnande av handlingarna i fråga faktiskt riskerar att skada syftet med kommissionens utredning rörande det aktuella fördragsbrottet (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovan i punkt 101 förenade målen Franchet och Byk, punkterna 105 och 109, och i det ovan i punkt 101 nämnda målet API mot kommissionen, punkt 127). Risken för att det skyddade intresset skadas måste rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (domen i de ovan i punkt 102 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkterna 43 och 63). Såsom framgår av dess lydelse är detta undantag inte heller avsett att skydda utredningen i sig, utan syftet med utredningen, vilket vid ett fördragsbrottsförfarande är att förmå den berörda medlemsstaten att följa gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 101 nämnda målet API mot kommissionen, punkterna 127 och 133 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovan i punkt 44 nämnda målet Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 109–115).

111 När ett pågående fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG, och i synnerhet förhandlingarna mellan kommissionen och medlemsstaten, skulle riskera att skadas om en handling lämnades ut, kan kommissionen i princip vägra att ge tillgång till den handlingen, eftersom ett utlämnande skulle vara till men för syftet med utredningen, nämligen att förmå medlemsstaten att följa gemenskapsrätten.

112 Såsom har konstaterats i rättspraxis är en institution som mottar en begäran om utlämnande av en handling skyldig att i varje enskilt fall pröva huruvida denna handling

omfattas av något av undantagen från rätten till tillgång, som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (domen i det ovan i punkt 102 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 35). Det har därvid preciserats dels att prövningen av en begäran om tillgång till handlingar ska vara konkret och individuell och avse innehållet i varje enskild handling som begäran omfattar, dels att denna prövning ska redovisas i skälen i institutionens beslut, i den mån beslutet grundas på något av undantagen i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 102 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkterna 69–74; se även, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovan i punkt 44 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 73–80).

113 Det finns emellertid ett antal undantag från kommissionens skyldighet att konkret och individuellt pröva handlingar som begärts utlämnade.

114 Det har upprepade gånger konstaterats i rättspraxis att den konkreta och individuella prövning som institutionen i princip måste göra med anledning av en ansökan om tillgång till handlingar, som har ingetts på grundval av förordning nr 1049/2001, syftar till att möjliggöra för institutionen i fråga att bedöma dels i vilken mån ett undantag från rätten till tillgång till handlingar är tillämpligt, dels möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna. Följaktligen är det möjligt att sagda prövning inte är nödvändig när det, på grund av särskilda omständigheter i det aktuella fallet, är uppenbart att tillgång till handlingarna inte ska ges, eller tvärtom att tillgång ska ges. Så kan bland annat vara fallet, när vissa handlingar antingen uppenbarligen i sin helhet omfattas av ett undantag från rätten till tillgång till handlingar, eller, tvärtom, uppenbart ska utlämnas i sin helhet, eller, slutligen, redan har varit föremål för en konkret och individuell bedömning av kommissionen under liknande omständigheter (domarna i det ovan i punkt 102 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 75, och domen i det ovan i punkt 101 nämnda målet API mot kommissionen, punkt 58).

115 Det har också slagits fast att det i princip står institutionen fritt, även när den motiverar ett avslagsbeslut, att grunda sig på allmänna presumtionsregler som är tillämpliga

på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art. Institutionen i fråga är emellertid skyldig att i varje enskilt fall kontrollera huruvida de allmänna överväganden som normalt sett är tillämpliga på handlingar av ett visst slag faktiskt är tillämpliga på den handling som begärs utlämnad (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovan i punkt 102 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 50).

116 Tvärtemot vad LPN och intervenienterna har anfört är det så, att även om skälen och bestämmelserna i förordning nr 1367/2006 bekräftar principen att alla undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 från rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 255 EG ska tolkas restriktivt när begäran om tillgång avser miljöinformation (se ovan punkterna 105–108), innehåller de inget som ger stöd för slutsatsen att de allmänna övervägandena i punkterna 114 och 115 ovan inte skulle gälla för en begäran om tillgång till miljöinformation.

117 Artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, som utgör *lex specialis* i förhållande till artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, innehåller förvisso preciseringar angående den restriktiva tolkningen av undantagen i sistnämnda bestämmelse och avvägningen mellan skilda intressen (se ovan punkterna 105–108), vilket kan medföra en mer omfattande tillgång till miljöinformation än till annan information i handlingar hos institutionerna. Det konstaterandet påverkar dock inte frågan huruvida den berörda institutionen ska göra en konkret, individuell prövning av de handlingar eller den information som begärs utlämnade. De villkor som ställts upp i rättspraxis för när institutionen, undantagsvis, får avstå från en sådan konkret, individuell bedömning gäller i tillämpliga delar även när de berörda handlingarna uppenbart faller under en och samma kategori som kan omfattas av ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Enligt dessa principer, fastslagna i rättspraxis, kan samtliga handlingar

rörande ett pågående fördragsbrottsförfarande skyddas som kategori. Detta påverkas inte av att det följer av artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 att presumtionen för att det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnande av information om miljöutsläpp inte är tillämplig på ett sådant förfarande.

— Kommissionens iakttagande av skyldigheten att bedöma de berörda handlingarna

118 Vad gäller frågan huruvida kommissionen i detta fall har uppfyllt sin skyldighet att bedöma de berörda handlingarna, erinrar tribunalen om att samtliga handlingar som varit föremål för skriftväxlingen mellan kommissionen och de portugisiska myndigheterna under fördragsbrottsförfarandet enligt det omtvistade beslutet omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Till stöd för denna slutsats grundade sig kommissionen väsentligen på den rättspraxis som avses i punkterna 112 och 115 ovan. Enligt kommissionen utgör behovet av att säkerställa en konfidentiell behandling av skriftväxlingen mellan institutionen och den berörda medlemsstaten inom ramen för ett pågående fördragsbrottsförfarande också hinder för att tillgång medges till delar av handlingarna i den mening som avses i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, eftersom det åberopade undantaget gäller för samtliga de berörda handlingarna.

119 Det framgår av denna motivering att kommissionen väsentligen stött sig på principen att den berörda institutionen får avstå från att göra en konkret, individuell prövning av var och en av de berörda handlingarna eller åtminstone från att lämna en detaljerad redogörelse för denna prövning i det omtvistade beslutet, då samtliga dessa

handlingar uppenbart faller under en och samma kategori av handlingar, vilken omfattas av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

120 Denna motivering utgör varken felaktig rättstillämpning eller en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna.

121 Tvärtemot vad LPN och intervenienterna har anfört var det, till följd av de särskilda omständigheterna i förevarande fall, uppenbart dels att alla de berörda handlingarna och deras innehåll i sin helhet föll under en och samma kategori av handlingar, dels att tillgång till denna kategori av handlingar skulle vägras med stöd av det åberopade undantaget (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 102 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 75). Kommissionen hade fog för att hänvisa allmänt till att alla de berörda handlingarna härrörde från skriftväxlingen mellan institutionen och de portugisiska myndigheterna inom ramen för fördragsbrottsförfarandet mot Republiken Portugal. Med hänsyn till listan över handlingar i bilaga B.6 i svaromålet är det otänkbart att kommissionen hade kunnat ge tillgång till någon av dessa handlingar eller en del av innehållet utan att äventyra de pågående förhandlingarna med de portugisiska myndigheterna. Enligt övervägandena i punkt 111 ovan skulle ett utlämnande, även ett delvist sådant, av de berörda handlingarna innebära en faktisk risk för att skyddet för syftet med kommissionens utredning av Republiken Portugals påstådda fördragsbrott i samband med dammbygget skulle skadas (se, för ett liknande resonemang och analogt, generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i det ovan i punkt 44 nämnda målet Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 109–112 och 118–121).

122 I detta sammanhang kan intervenienternas argument att det synsättet betyder att ett fördragsbrottsförfarande kan genomföras under ”absolut sekretess” inte godtas. Denna situation är nämligen den oundvikliga följden av undantaget för skydd för utredningar, särskilt när de pågår, och av att den berörda institutionen under de villkor

som avses ovan i punkterna 114–117 kan åberopa detta undantag generellt för att säkerställa konfidentiell behandling av en hel kategori av handlingar. Av samma skäl kan LPN och intervenienterna inte hävda att om kommissionen fick avstå från en konkret, individuell bedömning av innehållet i var och en av de berörda handlingarna, skulle den inte kunna ta tillräcklig hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut i den mening som avses i artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006, och detta särskilt eftersom denna bestämmelse inte är tillämplig i förevarande fall (se nedan punkt 136).

123 Denna bedömning har stöd i principerna i domen i det ovan i punkt 44 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 54–62, som parterna yttrade sig över vid förhandlingen.

124 I den domen fann domstolen att det står den berörda institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art. Enligt domstolen kan, vad rör granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder, sådana allmänna presumtionsregler följa av rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 [EG] (EGT L 83, s. 1) och av rättspraxis rörande rätten att få tillgång till kommissionens handlingar i ett ärende. Domstolen erinrade om att förfarandet för granskning av statligt stöd med beaktande av dess systematik är ett förfarande som inleds mot en medlemsstat, och endast den sistnämnda har en rätt till försvar, inbegripet en rätt att få ta del av vissa handlingar, till skillnad från andra intresserade parter, som inte har rätt att inom ramen för detta förfarande få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet. Domstolen slog vidare fast att detta ska beaktas vid tolkningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Om intresserade parter skulle ha rätt att med stöd av förordning nr 1049/2001 få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet, skulle nämligen systemet för granskning

av statliga stödåtgärder äventyras (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 44 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 54–59).

125 Domstolen drog av detta slutsatsen att när institutionerna utför de myndighetsuppgifter som de specifikt anförtrotts enligt artikel 88 EG, bör det beaktas att andra intresserade parter än den medlemsstat som berörs av ett granskningsförfarande avseende statliga stödåtgärder inte har rätt att få tillgång till kommissionens handlingar i ärendet. Det ska således anses finnas en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnandet av handlingarna i ett sådant ärende i princip undergräver skyddet för syftet med utredningen, varför den berörda institutionen kan avstå från att göra en konkret, individuell förhandsprövning av de aktuella handlingarna. Detta innebär dock enligt domstolen inte att intresserade parter förlorar rätten att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumtionsregel eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 44 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkterna 60–62).

126 Beträffande den kontroll som kommissionen ska göra inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG, ska det konstateras att denna kontroll är en myndighetsuppgift och att kommissionen därvid har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och deltar i en bilateral dialog med den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, domstolens beslut av den 10 juli 2007 i mål C-461/06 P, AEPI mot kommissionen, REG 2007, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 24, och förstainstansrättens beslut av den 5 september 2006 i mål T-242/05, AEPI mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkterna 28 och 29). Det framgår av fast rättspraxis att den processuella ställningen för parter som har gett in klagomål till kommissionen, såsom LPN i förevarande fall, är fundamentalt annorlunda i ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 EG än i ett förfarande som rör dem själva, exempelvis i ett förfarande om tillämpning av gemenskapens konkurrensregler enligt rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning

av konkurrensreglerna i artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] (EGT L 1, s. 1) och kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] (EUT L 123, s. 18), där klaganden har särskilda processuella garantier vars efterlevnad granskas av domstol om talan väcks mot ett beslut att avslå klagomålet. Klagande i den mening som avses i meddelande 2002/C 244/03 har däremot inte möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolarna mot ett eventuellt beslut att avskriva deras klagomål och har inte processuella rättigheter jämförbara med dem som tillerkänns klagandena i förfaranden som inleds enligt ovannämnda förordningar, enligt vilka de kan kräva att hållas informerade av och få yttra sig inför kommissionen (se, för ett liknande resonemang, beslutet i det ovan i punkt 35 nämnda målet LPN mot kommissionen, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

127 Eftersom LPN inte hade någon rätt att inom ramen för ett sådant förfarande ta del av handlingarna i kommissionens akt, ska det – analogt med situationen för intresserade parter i granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder – anses finnas en allmän presumtionsregel med innebörden att utlämnande av handlingarna i ärendet i princip undergräver skyddet för syftet med utredningen. Det var således tillräckligt för kommissionen att pröva huruvida denna allmänna presumtion skulle tillämpas på samtliga de berörda handlingarna. Någon konkret, individuell förhandsprövning av innehållet i var och en av handlingarna behövde inte göras. Eftersom fördragsbrottsförfarandet pågick vid den tidpunkt det omtvistade beslutet antogs, måste kommissionen ha utgått från principen att denna allmänna presumtion gällde för samtliga de berörda handlingarna.

128 Denna allmänna presumtionsregel innebär dock inte att intresserade parter förlorar rätten att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumtionsregel eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (domen

i det ovan i punkt 44 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 62).

129 Vad gäller den första aspekten måste det konstateras att varken LPN eller intervenienterna har anfört några omständigheter som kan sätta i fråga bedömningen att samtliga de berörda handlingarna omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

130 Under dessa omständigheter kan talan inte bifallas beträffande invändningarna att kommissionen inte gjort någon konkret, individuell prövning av de berörda handlingarna, rättsstridigt vägrat delvis tillgång till handlingarna samt åsidosatt förordning nr 1367/2006.

131 Slutligen, beträffande den andra grundens tredje del, ska tribunalen pröva huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning i det omtvistade beslutet när den fann att det inte förelåg något allmänintresse eller övervägande allmänintresse av att de berörda handlingarna lämnades ut.

— Bedömningen av huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnande

132 Vad gäller ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 sista meningen i förordning nr 1049/2001, erinrar tribunalen om att något sådant intresse inte föreligger i detta fall enligt vad som anges i det omtvistade beslutet. Enligt kommissionen är artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, enligt vilken det ska anses föreligga

ett övervägande allmänintresse av att lämna ut begärd information när denna rör utsläpp i miljön, inte tillämplig på utredningar av möjliga fördragsbrott.

133 Denna bedömning att det inte förelåg något övervägande allmänintresse i den mening som avses i slutet av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 utgör varken felaktig rättstillämpning eller en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna.

134 Det ska för det första konstateras att fördragsbrottsförfarandet mot Republiken Portugal pågick vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet antogs. Därmed var presumtionen om ett övervägande allmänintresse av utlämnande enligt artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 inte tillämplig i förevarande fall. Det finns därför inte anledning att uttala sig om huruvida de berörda handlingarna innehöll information som faktiskt rörde ”utsläpp” i miljön.

135 För det andra ska det påpekas, med anledning av att LPN och intervenienterna har gjort gällande att förordning nr 1367/2006 syftar till att förbättra öppenheten i miljöärenden i förhållande till vad som garanteras genom förordning nr 1049/2001, att artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 – som utgör *lex specialis* i förhållande till förordning nr 1049/2001, genom att den ersätter, ändrar eller preciserar vissa av bestämmelserna i sistnämnda rättsakt när begäran om tillgång avser ”miljöinformation” eller information som ”gäller utsläpp i miljön” (se ovan punkt 105) – utesluter just en sådan förbättring vid avvägningen mellan de skilda intressena enligt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, när de berörda handlingarna ingår i akten i ett pågående fördragsbrottsärende. De kan följaktligen inte klandra kommissionen för att inte ha tagit tillbörlig hänsyn till ett sådant övervägande allmänintresse av utlämnande och därmed inte ha gjort en korrekt avvägning mellan de skilda intressena.

136 För det tredje kan LPN och intervenienterna inte heller, beträffande tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, stödja sig på artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006. Sistnämnda bestämmelse avser endast skyldigheten att tolka andra undantag än dem som nämns i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 restriktivt, det vill säga andra än dem som stadgas i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Vad vidare gäller artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 hänvisar den endast till ”allmänhetens intresse” och inte till ett ”övervägande” allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001. Följaktligen kan tribunalen inte godta LPN:s och intervenienternas argument att principerna om en hög grad av öppenhet, allmänhetens tillgång till handlingar, förbättrat medborgardeltagande i beslutsprocessen och större legitimitet i detta fall likväl utgör ett allmänintresse, eller rentav ett övervägande allmänintresse, som motiverar att de berörda handlingarna lämnas ut.

137 För det fjärde, i den mån LPN har hänvisat till sitt intresse av att delta aktivt i fördragsbrottsförfarandet i fråga för att främja allmänhetens intresse av miljöskydd – ett intresse som föreningen anser sig företräda såsom icke-statlig organisation – räcker det att konstatera att rätten till tillgång till handlingar inte är beroende av arten av det specifika intresse som den som begär att få ut handlingarna kan tänkas ha av informationen i fråga (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 44).

138 LPN och intervenienterna kunde inte heller, som svar på frågor från tribunalen under förhandlingen, identifiera något eventuellt annat övervägande allmänintresse än det av en påstått förhöjd grad av öppenhet på miljöområdet, som kommissionen borde ha tagit hänsyn till vid tillämpningen i detta fall av slutet av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. De kunde vidare inte förklara huruvida och i så fall i vilken mån den begärda informationen rörde miljöutsläpp i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

139 Under dessa omständigheter kan tribunalen inte godta LPN:s och intervenienternas invändning att kommissionen underlåtit att beakta ett allmänintresse eller ett övervägande allmänintresse av utlämnande av miljöinformationen i fråga och att göra en korrekt avvägning mellan skilda intressen i den mening som avses i slutet av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Det finns således inte anledning att pröva de övriga argument som LPN och intervenienterna har anfört i detta sammanhang.

140 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser någon del av den första eller den andra grunden. Talan ska därmed ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

141 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom LPN har tappat målet i den mån dess talan avser de handlingar och de delar av handlingar som föreningen vägrats tillgång till, ska kommissionens yrkande bifallas, såsom kommissionen har yrkat.

142 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska därför bära sina rättegångskostnader.

143 Enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna ska tribunalen i mål där det inte finns anledning att döma i saken besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt. Tribunalen konstaterar därvid att om LPN inte under förfarandets gång hade fått tillgång till vissa handlingar eller utdrag av handlingar, hade föreningen tappat målet

avseende hela sin talan, av de skäl som anförts ovan i punkterna 99–140. LPN ska därför förpliktas att bära sina rättegångskostnader fullt ut och att ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) **Talan ogillas i den del den avser de handlingar och delar av handlingar som Liga para Protecção da Natureza (LPN) vägrats tillgång till genom kommissionens beslut SG.E.3/MIB/psi D (2008) 8639 av den 24 oktober 2008.**

2) **I övrigt saknas anledning att döma i saken.**

3) **Liga para Protecção da Natureza (LPN) ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

4) **Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Azizi Cremona Frimodt Nielsen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 september 2011. Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser ..... II - 6029

Förordning (EG) nr 1049/2001 ..... II - 6029

Förordning (EG) nr 1367/2006 ..... II - 6031

Bakgrund ..... II - 6033

Förfarandet och parternas yrkanden ..... II - 6040

Rättslig bedömning ..... II - 6043

Begäran om fastställande av att det saknas anledning att döma i saken ..... II - 6043

Parternas argument ..... II - 6043

Tribunalens bedömning ..... II - 6045

Sammanfattning av grunderna för ogiltighetstalan ..... II - 6048

Den första och den andra grunden: Åsidosättande av förordning nr 1367/2006 och artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ..... II - 6049

Parternas argument ..... II - 6049

— Den första grunden: Åsidosättande av förordning nr 1367/2006 ..... II - 6049

— Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ..... II - 6054

Tribunalens bedömning ..... II - 6060

— Inledande synpunkter ..... II - 6060

— Inverkan av förordning nr 1367/2006 på räckvidden av kommissionens prövningsskyldighet ..... II - 6062

— De krav som avgör kommissionens prövningsskyldighet ..... II - 6064

— Kommissionens iakttagande av skyldigheten att bedöma de berörda handlingarna ..... II - 6067

— Bedömningen av huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnande ..... II - 6072

Rättegångskostnader ..... II - 6075