Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 14. april 2015 [1]

Sag C-612/13 P

ClientEarth
mod

Kommissionen

»Appel — forordning nr. 1049/2001 og forordning nr. 1367/2006 — aktindsigt i institutionernes dokumenter — Kommissionens anmodning til en privat konsulentvirksomhed om udarbejdelse af dokumenter vedrørende gennemførelsen af miljøbeskyttelsesdirektiver — undtagelsen om beskyttelse af formålene med undersøgelserne — begrebet undersøgelse — generel formodning, som udelukker en konkret eller individuel undersøgelse — Århuskonventionen — tungtvejende offentlig interesse«

1. Den foreliggende appel er iværksat som følge af et afslag på en begæring om aktindsigt i dokumenter under henvisning til nødvendigheden af at beskytte formålet med en undersøgelse, og giver under disse omstændigheder Domstolen anledning til at præcisere sin retspraksis vedrørende aktindsigt i institutionernes dokumenter [2], nærmere bestemt i forbindelse med undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001 [3]. Et af de spørgsmål, der diskuteres i den foreliggende sag, er netop definitionen af begrebet »undersøgelser«, nærmere bestemt om sådanne undersøgelser omfatter enhver aktivitet, der kan munde ud i indledningen af en traktatbrudsprocedure, eller alene de aktiviteter, der udføres efter, at der er blevet truffet beslutning om indledning af en sådan procedure.

2. Dette spørgsmål er ikke det eneste, der skal løses i denne sag, for hvis det konkluderes, at de omtvistede aktiviteter udgør en »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i forordning nr. 1049/2001, vil det være nødvendigt at tage stilling til, om denne forordnings artikel 4, stk. 2, tredje led, er forenelig med Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c) [4], hvilket forudsætter en inddragelse af forordning (EF) nr. 1367/2006 [5], og – frem for alt – at løse problemstillingen med hensyn til, om denne konvention kan påberåbes i forbindelse med fortolkningen af forordning nr. 1049/2001.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Denne doktrin er udviklet på grundlag af en retspraksis vedrørende dokumenter i forbindelse med kontrolprocedurer for statsstøtte (Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376), kontrolprocedurer inden for konkurrenceområdet (Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393), traktatbrudsprocedurer (LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738) og retslige procedurer (Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541).

3 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

4 — Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev undertegnet den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT L 124, s. 1).

5 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 6.9.2006 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).

I – **Retsforskrifter**

A – *International ret*

3. Det anføres i præamblen til Århuskonventionen:

»[…]

[s]om erkender, at øget adgang til oplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet forbedrer kvaliteten og gennemførelsen af beslutninger, bidrager til opmærksomhed omkring miljøspørgsmål, giver offentligheden mulighed for at give udtryk for dens betænkeligheder, og gør det muligt for offentlige myndigheder at tage behørigt hensyn til sådanne betænkeligheder

[s]om sigter mod således at fremme ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen og styrke offentlighedens støtte til beslutninger, der vedrører miljøet

[…]

[s]om erkender, at offentlige myndigheder ligger inde med miljøoplysninger i offentlighedens interesse

[...]«

4. Det bestemmes i Århuskonventionens artikel 1, at »[m]ed henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med reglerne i denne konvention«.

5. I henhold til konventionens artikel 2, stk. 2, litra d), første afsnit, forstås ved »offentlige myndigheder« »institutioner, der henhører under en regional organisation for økonomisk integration, jf. artikel 17, og som er part i denne konvention«.

6. Det bestemmes i Århuskonventionens artikel 3, stk. 1, at »[h]ver part træffer de nødvendige retlige, administrative og andre foranstaltninger med henblik på at etablere og opretholde en klar, gennemsigtig og sammenhængende ramme for opfyldelsen af bestemmelserne i denne konvention, herunder foranstaltninger, der sikrer overensstemmelse mellem bestemmelser til gennemførelse af reglerne i denne konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, samt passende håndhævelsesforanstaltninger«.

7. Følgende bestemmes i Århuskonventionens artikel 4:

»1. Hver part sikrer, med forbehold af efterfølgende stykker i denne artikel, at offentlige myndigheder, når de anmodes om miljøoplysninger, gør offentligheden bekendt med sådanne oplysninger inden for rammerne af national lovgivning, herunder, når der anmodes herom og med forbehold af litra b) nedenfor, i form af kopier af den konkrete dokumentation, der indeholder eller omfatter sådanne oplysninger:

a) uden at den, der anmoder om oplysningerne, skal begrunde sin anmodning

b) i den anmodede form, medmindre:

i) myndigheden har rimelige grunde til at give adgang i en anden form end den, der er anmodet om, i hvilket tilfælde myndigheden skal begrunde, hvorfor adgang gives i den pågældende form eller

ii) de anmodede oplysninger allerede er offentligt tilgængelige i en anden form.

2. De miljøoplysninger, der er omfattet af stk. 1 ovenfor, skal stilles til rådighed snarest muligt og senest inden en måned efter, at anmodningen er fremsat, medmindre oplysningernes omfang eller komplekse karakter kan begrunde en forlængelse af denne periode på op til to måneder efter anmodningen. Den, der har fremsat anmodningen, skal informeres om enhver forlængelse og om grundene hertil.

3. En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås såfremt:

[…]

c) anmodningen vedrører materiale under udarbejdelse eller offentlige myndigheders interne meddelelser, hvis en sådan undtagelse findes i national ret eller sædvanemæssig praksis, dog under hensyntagen til offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med oplysningerne.

4. En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

[…]

c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at opnå en retfærdig domstolsbehandling eller offentlige myndigheders efterforskning af straffe- og disciplinærsager

[…]

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.

[...]«

B – *EU-retlige forskrifter*

1. Forordning nr. 1049/2001

8. Det bestemmes i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, at »[e]nhver 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«.

9. Under overskriften »Undtagelser« bestemmes det i forordningens artikel 4, stk. 2, at »[i]nstitutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

[…]

[…]

formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«.

2. Forordning nr. 1367/2006

10. 15. betragtning til forordning nr. 1367/2006 er affattet som følger:

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

11. Forordning nr. 1367/2006 har i henhold til dens artikel 1, stk. 1, »til formål at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til UNECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, i det følgende benævnt »Århuskonventionen«, idet den fastsætter regler for, hvordan Århuskonventionens bestemmelser skal anvendes på fællesskabsinstitutioner og -organer, navnlig ved:

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

[...]«

12. Samme forordnings artikel 3 bestemmer:

»Forordning (EF) 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.

[...]«

13. Det bestemmes i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, at »[f]or så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning (EF) 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 (EF) nr. 1049/2001, fortolkes grundene til afslag restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet«.

II – **De faktiske omstændigheder**

14. ClientEarth er en engelsk sammenslutning, der bl.a. har miljøbeskyttelse som formål. Den 8. september 2010 fremsatte den en begæring til Kommissionen om aktindsigt i bestemte dokumenter i henhold til forordning nr. 1049/2001 og forordning nr. 1367/2006. Det drejede sig nærmere bestemt om adskillige dokumenter, der er nævnt i »Management Plan 2010. DG Environment« fra Generaldirektorat (GD) for Miljø, som blev offentliggjort på generaldirektoratets internetportal.

15. Kommissionen afslog delvist begæringen den 29. oktober 2010 med den begrundelse, at afslaget på aktindsigt i dokumenterne, bortset fra et af tilfældene, var omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 2 (tredje led), og artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 (beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision og beskyttelsen af institutionernes beslutningsproces).

16. Den 10. november 2010 genfremsatte sagsøgeren begæringen i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på genovervejelse af beslutningen om delvist afslag. Eftersom Kommissionen ikke besvarede denne henvendelse, anlagde sagsøgeren den 21. februar 2011 sag ved Retten til prøvelse af det formodede afslag på dens begæring. Den 30. maj 2011 tog Kommissionen endelig udtrykkelig stilling til den genfremsatte begæring, idet den besluttede at give ClientEarth aktindsigt i det samlede indhold – dog i enkelte tilfælde med undtagelse af ophavsmændenes navne – af 22 undersøgelser vedrørende foreneligheden mellem medlemsstaternes lovgivning og EU's miljølovgivning, som var foretaget af en privat virksomhed på vegne af Kommissionen, og som denne havde modtaget i 2009. Kommissionen afslog derimod at give aktindsigt i dele af indholdet af 41 andre undersøgelser.

17. De oplysninger, der blev tilstillet for så vidt angik de sidstnævnte undersøgelser, udgjorde for hver enkelts vedkommende omslaget, indholdsfortegnelsen, listen over anvendte forkortelser, et bilag indeholdende den undersøgte lovgivning samt flere forskellige underafsnit med overskrifterne »Indledning«, »Generel oversigt over medlemsstatens lovgivning« og »Rammerne for gennemførelse«. Derimod afslog Kommissionen at give aktindsigt i underafsnittene med overskrifterne »Sammenfatning«, »Retlig analyse af gennemførelsesbestemmelserne« og »Konklusioner« samt et bilag, der indeholdt en sammenligningsoversigt mellem lovgivningen i den berørte medlemsstat og den relevante EU-ret.

18. Kommissionen inddelte de undersøgelser, hvori den nægtede at give aktindsigt, i to kategorier. Den første kategori indeholdt en undersøgelse vedrørende gennemførelsen af EU-retten, med hensyn til hvilken der for nylig var indledt en vurdering i dialog med den pågældende medlemsstat. Den anden kategori indeholdt de resterende 40 undersøgelser, som havde givet anledning til en mere indgående dialog med de pågældende medlemsstater.

19. Kommissionen begrundede afslaget på aktindsigt under henvisning til tre undtagelsesbestemmelser:

(A) Beskyttelse af formålene med undersøgelserne (artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001). Ifølge Kommissionen var de omhandlede undersøgelser gennemført med henblik på, at den kunne kontrollere medlemsstaternes gennemførelse af adskillige direktiver og i givet fald indlede den i artikel 258 TEUF omhandlede traktatbrudsprocedere mod disse. Hvad angår den undersøgelse, der er omfattet af ovenfor nævnte første kategori, angav Kommissionen, at den endnu ikke var nået frem til en konklusion vedrørende gennemførelsen af det omhandlede direktiv. En udlevering af disse oplysninger og konklusionerne i denne undersøgelse, der endnu ikke var blevet kontrolleret, og som den berørte medlemsstat endnu ikke havde haft mulighed for at reagere på, ville have medført en risiko for unødig kritik af denne medlemsstat og have skadet den gensidige fortrolighed, som er nødvendig med henblik på at undersøge gennemførelsen af det omhandlede direktiv. Hvad angår de omtvistede undersøgelser i den anden kategori, der er nævnt ovenfor, angav Kommissionen, at den i visse tilfælde havde indledt en traktatbrudsprocedure mod de omhandlede medlemsstater, mens den i andre tilfælde endnu

ikke havde besluttet, om en sådan procedure skulle indledes. En udlevering af de omtvistede undersøgelser ville ifølge Kommissionen skade den gensidige fortrolighed, der er nødvendig med henblik på at løse tvister mellem den og de omhandlede medlemsstater uden indledning af en traktatbrudsprocedure.

(B) Beskyttelse af institutionernes beslutningsproces (artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001). Kommissionen angav, at undersøgelserne var blevet gennemført på dens anmodning med henblik på rent internt brug under den indledende fase af en undersøgelse vedrørende gennemførelsen af EU-retten. Kommissionen tilføjede, at den var berettiget til ikke at udlevere konklusionerne af disse undersøgelser og benytte sig af andre undersøgelsesmetoder, herunder en egen intern vurdering og de oplysninger, som fremkommer i forbindelse med dialogen med de berørte medlemsstater. Kommissionen var af den opfattelse, at for så vidt som den endnu ikke havde taget stilling til, om den nationale lovgivning var i overensstemmelse med EU-retten, eller hvorvidt den skulle indlede en traktatbrudsprocedure, med hensyn til hvilket spørgsmål den rådede over et vidt skøn, ville den begærede udlevering skade dens interne beslutningsproces, hvilket ville kunne give anledning til et utilsigtet udefrakommende pres.

(C) Beskyttelse af privatlivets fred og den enkeltes integritet [artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001]. Denne undtagelsesbestemmelse fandt efter Kommissionens opfattelse anvendelse på udleveringen af navnet på ophavsmændene til visse af de begærede undersøgelser.

20. Kommissionen konkluderede med andre ord, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelsen af de omtvistede dokumenter. Efter Kommissionens opfattelse ville den offentlige interesse i det foreliggende tilfælde være bedre beskyttet ved at beskytte den gensidige fortrolighed mellem medlemsstaterne og den selv såvel som dens skønsmæssige beføjelse til at vedtage administrative afgørelser om eventuelle overtrædelser. Kommissionen angav desuden, at den genfremsatte begæring ikke indeholdt nogen argumenter, som kunne lægges til grund for, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde en udlevering.

21. ClientEarth anlagde søgsmål ved Retten med påstand om annullation, idet sammenslutningen gjorde i alt syvanbringender gældende: 1) Tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som Kommissionen ulovligt forlængede tidsfristen for svar på den genfremsatte begæring, 2) tilsidesættelse af Århuskonventionens artikel 4, stk. 1, 2 og 4, eftersom denne bestemmelse ikke indeholder den undtagelse fra retten til aktindsigt i dokumenter, som tilsigter at beskytte formålet med undersøgelser, der ikke er af strafferetlig eller disciplinær art, 3) tilsidesættelse af forpligtelsen til aktiv formidling af miljøoplysninger som fastsat i Århuskonventionens artikel 5, stk. 3-7, og i artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1367/2006, 4) tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, eftersom Kommissionen overskred grænserne for undtagelsen fra retten til aktindsigt i dokumenter i henhold til denne bestemmelse, 5) tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, eftersom der kun er en hypotetisk og ikke nogen rimelig forudsigelig risiko for, at en fuldstændig aktindsigt i de omtvistede undersøgelser vil skade Kommissionens beslutningsproces, 6) tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2 in fine og stk. 3 in fine, i forordning nr. 1049/2001, eftersom der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen, og 7) Kommissionens alvorlige og gentagne tilsidesættelse af artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001 og Århuskonventionens artikel 4, stk. 1, der kræver, at Retten træffer afskrækkende foranstaltninger.

III – **Rettens dom**

22. Retten frifandt Kommissionen ved dom afsagt den 13. september 2013[6].

6 — T-111/11, EU:T:2013:482.

23. Retten samlede anbringenderne i to grupper, idet den fandt, at anbringenderne i den første gruppe bestred begrundelsen for den anfægtede afgørelse som værende urigtig, mens anbringenderne i den anden gruppe ikke vedrørte fejl i begrundelsen. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, fastslog Retten, at sagsøgeren ikke havde påvist, at Kommissionen havde begået en fejl ved at give afslag på aktindsigt for at beskytte formålet med sine undersøgelser, hvorfor det ikke var nødvendigt at undersøge, om det ligeledes var en fejl, at Kommissionen havde påberåbt sig formålet med beskyttelsen af beslutningsprocesserne. Endelig fandt Retten, at sagsøgeren heller ikke havde påvist, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde aktindsigten i de ønskede dokumenter.

IV – **Appellen**

24. Den af ClientEarth iværksatte appel er støttet på tre appelanbringender: A) Urigtig fortolkning af begreberne »undersøgelse« og »være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser«, som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. B) Retlig fejl ved tilsidesættelse af Århuskonventionens artikel 4, stk. 1 og 4. C) Urigtig fortolkning af begrebet »mere tungtvejende offentlig interesse«, som omhandlet i artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001.

V – **Retsforhandlingerne ved Domstolen**

A – *Det første appelanbringende*

25. Det første anbringende består af to led. Med det første led bestrides Rettens begrundelse for at fastslå, at de omtvistede undersøgelser indgår i Kommissionens undersøgelser. Efter ClientEarths opfattelse forudsætter begrebet »undersøgelse«, at der foreligger en formel beslutning fra Kommissionen, som i dette tilfælde skulle bestå i indledningen af en traktatbrudsprocedure. I mangel af en sådan beslutning – og her ville det endog kunne accepteres, at denne ikke lå forud for det omhandlede dokument, så længe dokumentet udgør en forberedende akt for beslutningen – ville de omhandlede dokumenter ikke udgøre en del af en administrativ undersøgelsessag på grundlag af en generel formodning om fortrolighed.

26. Kommissionen har i sit svar gjort gældende, at ethvert dokument, der har til formål at støtte Kommissionen i forbindelse med efterprøvelsen af, om medlemsstaterne overholder EU-retten, er knyttet til en undersøgelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Efter Kommissionens opfattelse er det i denne forbindelse irrelevant, om den første vurdering af overensstemmelsen mellem en medlemsstats lovgivning og EU-retten foretages af Kommissionens egne tjenestegrene eller af tredjemand på foranledning af Kommissionen.

27. Med det andet led har ClientEarth gjort gældende, at selv om det måtte antages, at de omtvistede undersøgelser kan anses for at indgå i Kommissionens undersøgelser, begik Retten en fejl, da den fastslog, at udbredelsen heraf kunne have indvirkning på beskyttelsen af formålet med undersøgelserne, og følgelig indrømmede Kommissionen ret til at anvende en generel formodning om fortrolighed. ClientEarth har i denne henseende henvist til, at der er tale om specifikke dokumenter, hvis udbredelse ikke ville have haft indvirkning på formålet med efterfølgende traktatbrudsprocedurer.

28. Kommissionen har tilsluttet sig den anfægtede dom, som efter dens opfattelse er i fuld overensstemmelse med Domstolens retspraksis.

B – *Det andet appelanbringende*

29. Det andet appelanbringende støttes på fem argumenter. For det første foretog Retten ikke en restriktiv fortolkning af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c). For det andet har appellanten foreholdt Retten, at den undersøgte, om Århuskonventionens artikel 4 fandt direkte anvendelse, selv om dette ikke var nødvendigt for at kontrollere gyldigheden af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 i lyset af den nævnte konvention. For det tredje har ClientEarth gjort gældende, at Retten i den appellerede dom tilsidesatte forpligtelsen til at fortolke Århuskonventionen i overensstemmelse med artikel 26 og 31 i Wienerkonventionen om traktatretten, eftersom den tillagde artikel 4, stk. 4, litra c), i førstnævnte konvention en betydning, som hverken stemmer overens med ordlyden af eller ånden i sidstnævnte konvention. For det fjerde skulle Retten ligeledes have begået en fejl, da den fastslog, at Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c), ikke finder direkte anvendelse på Unionens institutioner. Endelig har appellanten gjort gældende, at Retten begik en fejl, da den i den anfægtede dom fandt, at der kunne gøres en undtagelse fra anvendelsen af Århuskonventionen på grundlag af EU's »særlige karakteristika«.

30. Kommissionen har med støtte fra Europa-Parlamentet og Rådet gjort gældende, at Retten ikke har begået nogen fejl, og at den har henholdt sig til Domstolens retspraksis, navnlig for så vidt angår de tre kumulative betingelser, der skal være opfyldt for, at EU's retsinstanser kan undersøge foreneligheden mellem en EU-retsakt og en international aftale. Efter Kommissionens opfattelse er Århuskonventionen blevet gennemført i EU-retten ved forordning nr. 1367/2006, hvorfor lovligheden af den anfægtede beslutning skal bedømmes i lyset af denne forordning. Endvidere har de tre institutioner anført, at undtagelserne i konventionen er affattet således, at de giver Unionen mulighed for at implementere dem i sin retsorden med henblik på at beskytte alle de legitime interesser, der er anerkendt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

C – *Det tredje appelanbringende*

31. ClientEarth har bestridt Rettens vurdering af, at den »mere tungtvejende offentlige interesse«, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001, og som kan begrunde en udbredelse af et dokument, der er til skade for de retlige interesser, der er beskyttet af en undtagelsesbestemmelse, må holdes adskilt fra de principper, som ligger til grund for den pågældende forordning, dvs. retten til adgang til oplysninger samt åbenhed, og give udtryk for nødvendigheden af at beskytte de omtvistede dokumenter. ClientEarth har gjort gældende, at Retten, for så vidt som den kritiserede appellanten for alene at have påberåbt sig generelle betragtninger uden at have godtgjort, at princippet om åbenhed bør gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen, har vendt bevisbyrden om, på trods af at den i henhold til retspraksis påhviler Kommissionen i det foreliggende tilfælde.

32. Kommissionen har gjort gældende, at den på grundlag af en generel formodning om fortrolighed var berettiget til at give afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter, og at det derfor påhvilede ClientEarth at godtgøre, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde offentliggørelsen heraf, hvilket sammenslutningen ikke har gjort.

VI – **Bedømmelse**

A – *Det første appelanbringende*

1. Første led: »Undersøgelse« samt forekomsten af en traktatbrudsprocedure

33. ClientEarth har i appelanbringendets første led gjort gældende, at begrebet »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, forudsætter, at der foreligger en formel beslutning fra Kommissionen om indledning af en traktatbrudsprocedure. Kommissionen har derimod anført, at ethvert dokument, der har til formål at støtte Kommissionen i forbindelse med efterprøvelsen af, om medlemsstaterne overholder EU-retten, er knyttet til en undersøgelse i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den nævnte bestemmelse.

34. Kernen i problemstillingen består således i at fastslå, om begrebet »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i forordning nr. 1049/2001, forudsætter, at der foreligger en formel beslutning om indledning af en traktatbrudsprocedure, eller om det er tilstrækkeligt, at der er tale om dokumenter, der kan føre til, at Kommissionen beslutter sig for at indlede en sådan procedure.

35. Til støtte for sin påstand om, at det i henhold til EU-retten ikke er tilladt at indlede en undersøgelsesprocedure, uden at der foreligger en udtrykkelig beslutning herom fra Kommissionen, har ClientEarth henvist til dom af 14. november 2013, LPN og Finland mod Kommissionen [7]. Efter min opfattelse kan den af appellanten anførte konklusion imidlertid hverken udledes af den pågældende dom eller af den deri nævnte retspraksis, netop fordi de omtvistede dokumenter i den pågældende sag udgjorde en del af de administrative sagsakter i en allerede igangværende traktatbrudsprocedure. Faktisk er der forud for den foreliggende sag aldrig blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt der kan iværksættes »undersøgelser«, inden der formelt er blevet indledt en traktatbrudsprocedure, og det er således ikke muligt at støtte sig direkte på tidligere afgørelser herom.

36. Herefter skal det indledningsvist bemærkes, at omstændighederne omkring de omtvistede undersøgelser ikke er de samme for så vidt angår netop eksistensen af en konkret traktatbrudsprocedure. Som bemærket i den anfægtede dom [8] vedrørte en af undersøgelserne en medlemsstat, i forbindelse med hvilken Kommissionen endnu ikke var nået frem til en konklusion med hensyn til, om der forelå en korrekt gennemførelse af det omhandlede direktiv. Med hensyn til de resterende undersøgelser havde disse »i visse tilfælde« ført til indledning af en traktatbrudsprocedure mod de omhandlede medlemsstater, mens det »i andre tilfælde« endnu ikke var besluttet, om en sådan procedure skulle indledes.

37. Retten så bort fra denne forskel, idet den under begrebet »undersøgelse« samlede såvel de undersøgelser, der vedrørte tilfælde, hvor der efterfølgende var blevet indledt en traktatbrudsprocedure, som de øvrige undersøgelser, med hensyn til hvilken der endnu ikke var truffet beslutning om indledning heraf. Det var ikke denne forskel, der efter Rettens opfattelse havde betydning, men derimod, »at de omtvistede undersøgelser ikke blev udarbejdet af informative eller akademiske årsager, men som et værktøj, der gør det muligt at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af EU-retten« [9], hvoraf det uden videre følger »at de omtvistede undersøgelser er omfattet af Kommissionens undersøgelser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001« [10].

7 — C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738.

8 — Den anfægtede dom, præmis 17.

9 — Den anfægtede dom, præmis 49.

10 — Den anfægtede dom, præmis 50.

38. Denne fælles behandling af de undersøgelser, der har givet anledning til en procedure, og dem, der ikke har ført til dette resultat, blev begrundet i Domstolens faste retspraksis i den forstand, at »Kommissionen [...] kan anvende undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 til at give afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende undersøgelser, der omhandler en eventuel tilsidesættelse af EU-retten, som *kan føre til, at der indledes en traktatbrudsprocedure, eller som faktisk har resulteret i en sådan procedure*« [11], for »[i] disse tilfælde er afslaget på aktindsigt blevet anset for begrundet i den omstændighed, at medlemsstaterne har ret til at forvente, at Kommissionen opretholder fortroligheden for så vidt angår disse undersøgelser, selv hvor en vis tid er forløbet fra tidspunktet for undersøgelsernes afslutning (jf. dommen i sagen API mod Kommissionen [12], […] præmis [120] og den deri nævnte retspraksis)« [13].

39. Retten bemærkede senere i dommen, »at de omtvistede undersøgelser er beregnet til og vedrører en vurdering af, om én bestemt medlemsstat har gennemført ét bestemt direktiv, og at de har til formål at indgå i Kommissionens sagsakter vedrørende denne gennemførelse. Når der allerede er indledt en traktatbrudsprocedure, kan det ikke lægges til grund, at disse undersøgelser ikke indgår i sagsakterne i den omhandlede procedure, for så vidt som det bl.a. er på baggrund af disse undersøgelser, at Kommissionen har besluttet at indlede proceduren. Hvad angår undersøgelser, med hensyn til hvilke Kommissionen endnu ikke har indledt en traktatbrudsprocedure, er det ligeledes nødvendigt at bevare fortroligheden, eftersom oplysninger, der én gang er offentliggjorte, som Kommissionen med rette har anført, ikke kan tilbagekaldes ved indledningen af en procedure« [14].

40. For så vidt angår »undersøgelser, med hensyn til hvilke Kommissionen endnu ikke har indledt en traktatbrudsprocedure«, fandt Retten ikke, at det var en forudsætning, at der i sidste ende blev indledt en sådan procedure, idet det var dens opfattelse, at »undtagelsen om beskyttelsen af formålet med undersøgelser ikke alene finder anvendelse på dokumenter vedrørende indledte traktatbrudsprocedurer, men ligeledes på dokumenter vedrørende undersøgelser, som *eventuelt* vil kunne føre til en sådan procedure« [15]. Der er således *mulighed* for, at der kan forekomme en situation, hvor der ikke indledes nogen procedure, men hvor den pågældende undtagelse alligevel finder tilsvarende anvendelse.

41. Efter min opfattelse bør de undersøgelser, der på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt heri allerede har ført til indledningen af en traktatbrudsprocedure, og de undersøgelser, der i større eller mindre grad ligger umiddelbart forud for indledningen af en sådan type procedure på det tidspunkt, hvor der anmodes om aktindsigt, i princippet behandles på lige fod. Dette gælder derimod efter min opfattelse ikke i de tilfælde, hvor undersøgelserne hverken har ført til indledningen af en procedure eller udgør et forberedende element til den effektive indledning af en sådan.

42. Det bør erindres, at traktatbrudsprocedurer ikke kan indledes ud af det blå, men at der forud herfor nødvendigvis må foreligge en nogenlunde velbegrundet konstatering af en tvivl om lovligheden af den omhandlede medlemsstats adfærd, hvilket forudsætter, at Kommissionen indhenter en vis mængde information. Dette taler for en bred fortolkning af begrebet »undersøgelse«, der bl.a. omfatter aktiviteter foretaget forud for den formelle indledning af proceduren. Som Kommissionen har anført i sit svarskrift i appelsagen [16], forholder det faktisk således, at der forud for alle procedurer i praksis foreligger en eller anden grad af undersøgelse, og Domstolen har af naturlige årsager mere eller mindre udtrykkeligt anerkendt denne praksis [17].

11 — Den anfægtede dom, præmis 58. Min fremhævelse.

12 — Dom af 12.9.2007, T-36/04, EU:T:2007:258.

13 — Den anfægtede dom, præmis 58 in fine.

14 — Den anfægtede dom, præmis 79.

15 — Den anfægtede dom, præmis 80. Min fremhævelse.

16 — Punkt 18-22.

17 — Kommissionen har i denne forbindelse henvist til flere afgørelser fra Retten, som efterfølgende er blevet stadfæstet af Domstolen: domme Bavarian Lager (T-309/97, EU:T:1999:257), API (EU:T:2007:258), Technische Glasswerke Ilmenau (T-237/02, EU:T:2006:395) og Odile Jacob (T-237/05, EU:T:2010:224). Domstolen har udtalt sig mere udtrykkeligt i dom Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300), præmis 30.

43. Denne forudgående undersøgelse skal imidlertid under alle omstændigheder have tilknytning til en eventuel indledning af en traktatbrudsprocedure. I modsætning til det standpunkt, som Kommissionen fremførte i sit svar på et af mine spørgsmål i retsmødet, er jeg således af den opfattelse, at en »undersøgelse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, ikke må forveksles med den »tilsynsbeføjelse«, som Kommissionen generelt tillægges i artikel 17, stk. 1, TEU med hensyn til »gennemførelsen af EU-retten«. Der er således en betydelig gradsforskel mellem de *undersøgelser*, der er omhandlet i den nævnte bestemmelse i forordning nr. 1049/2001, og den informationsvirksomhed, der er nødvendig for, at Kommissionen kan udfylde sin rolle som *traktaternes vogter*.

44. At føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten såvel som at fremme Unionens almene interesser eller at drage omsorg for gennemførelsen af traktaterne udgør sammen med de øvrige funktioner, der tillægges Kommissionen ved artikel 17, stk. 1, TEU, principielle aktiviteter, som alene udmønter sig i specifikke juridiske kompetencer inden for rammerne af de enkelte beføjelser, der tillægges Kommissionen i samtlige traktater. Kommissionens beføjelse til at drage omsorg for den korrekte anvendelse af primærretten og til at føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten indebærer således ikke, at den frit kan iværksætte en hvilken som helst foranstaltning, som den måtte finde formålstjenlig i forbindelse med opfyldelsen af denne målsætning. Tværtimod kan den i alle tilfælde alene iværksætte de foranstaltninger, der kommer til udtryk ved de konkrete arbejdsprocedurer, der er fastsat i Unionens retsorden.

45. Hvis Kommissionens standpunkt blev tiltrådt, ville dette være ensbetydende med en uforholdsmæssig udvidelse af en undtagelse fra retten til adgang til oplysninger, der – som det er tilfældet med alle undtagelser til udøvelsen af rettigheder – bør fortolkes restriktivt [18]. Det ville kort sagt være det samme som at godtage, at Kommissionen i praksis kunne nægte at give aktindsigt i en hvilken som helst oplysning, som den måtte være i besiddelse af, med den begrundelse, at den er blevet indsamlet i forbindelse med udførelsen af dens opgaver som traktaternes vogter, dvs. under udøvelsen af en hvilken som helst af sine beføjelser, og ikke alene – hvilket ville være mere korrekt – under udøvelsen af de kontrolbeføjelser, der foreskrives i specifikke procedurer, såsom traktatbrudsprocedurer eller kontrolprocedurer inden for konkurrenceområdet.

46. Retten har således efter min opfattelse indført en generel kategori, nemlig »undersøgelser forud for enhver procedure«, som vilkårligt omfatter enhver form for informationsvirksomhed, som Kommissionen udøver. Dette stemmer efter min opfattelse ikke overens med den korrekte fortolkning af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, idet bestemmelsens henvisning til »formålet med inspektioner, undersøgelser og revision« er konkret og specifik i forhold til de konkrete procedurer, der foreskrives i traktaterne, og ikke så generel og abstrakt, at den dækker enhver af de aktiviteter, som Kommissionen udøver i forbindelse med sin pligt til at drage omsorg for den rette gennemførelse af traktatretten og til at føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten.

47. Domstolen har i en normativ sammenhæng, der har en vis forbindelse med den foreliggende sag, anvendt et kriterium, som kan være nyttigt med henblik på at fastslå, i hvilket omfang en undersøgelse forud for indledningen af en procedure kan anses for at indgå eller efterfølgende indføjes i den pågældende procedure. Således blev der i Mecklenburg-sagen [19] rejst et spørgsmål om, hvorvidt begrebet »indledende undersøgelse« i artikel 3, stk. 2, tredje led, i direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger [20] – hvorefter medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om, at myndighederne

18 — Navnlig for så vidt angår adgangen til miljøoplysninger bemærkes det i 15. betragtning til forordning nr. 1367/2006, at grundene til afslag bør fortolkes restriktivt.

19 — Dom af 17.6.1998 (C-321/96, EU:C:1998:300).

20 — Rådets direktiv af 7.6.1990 (EFT L 158, s. 56).

kan afslå at efterkomme anmodninger om oplysninger, der berører »sager, der verserer for retten eller har været behandlet af denne, eller sager, der er eller har været genstand for efterforskning (herunder disciplinærsager) eller er genstand for indledende undersøgelser« – skulle fortolkes således, at det omfattede en administrativ procedure, som blot forbereder en administrativ foranstaltning.

48. Domstolen konkluderede i denne forbindelse, at »[b]egrebet »indledende undersøgelser« […] skal fortolkes således, at det ikke omfatter en administrativ procedure […] som blot forbereder en administrativ foranstaltning, medmindre den går umiddelbart forud for en retslig procedure eller en procedure af retslig karakter og gennemføres, fordi det er nødvendigt at skaffe beviser eller at forberede en sag, før den egentlige retsforhandling indledes« [21].

49. På denne baggrund mener jeg, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt angår det tilfælde, vi har med at gøre her, alene kan omfatte de undersøgelser, der på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt heri indgik i en allerede igangværende traktatbrudsprocedure, samt de undersøgelser, der – om end de ikke vedrørte et tilfælde, i forbindelse med hvilket der allerede var indledt en procedure – havde til formål at indgå i den procedure, der ville blive indledt umiddelbart derefter.

50. Jeg mener kort sagt, at ClientEarth har ret i sin påstand om, at artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 blev tilsidesat, for så vidt som de undersøgelser, der ikke umiddelbart blev efterfulgt af en traktatbrudsprocedure, uretmæssigt blev medregnet under begrebet »undersøgelse«.

51. Følgelig bør appellen tages til følge på dette punkt.

52. Såfremt appelanbringendets første led tages til følge, er det nødvendigt at fastslå, hvilke konkrete undersøgelser der i kraft af deres tilknytning til en traktatbrudsprocedure, som på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt allerede er indledt, eller vil blive indledt umiddelbart herefter, skal anses for at indgå i en procedure af denne art. Som jeg vil redegøre for i punkt 76 i dette forslag til afgørelse, indebærer denne nødvendighed, at sagen må hjemvises til Retten.

53. Når Retten har fastslået, hvilke af undersøgelserne der er knyttet til en igangværende eller nært forestående traktatbrudsprocedure, er det imidlertid nødvendigt at undersøge, om udbredelsen heraf kan nægtes under henvisning til den generelle formodning om, at et sådant afslag er nødvendigt for at beskytte formålet med Kommissionens undersøgelser, dvs. for at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse.

2. Andet led: beskyttelsen af undersøgelserne samt den generelle formodning, der taler for at nægte aktindsigt i dokumenter

54. Dette er essensen af det spørgsmål, der rejses i det første appelanbringendes andet led, hvormed det bestrides, at den generelle formodning om fortrolighed, som Kommissionen har påberåbt sig som begrundelse for at nægte aktindsigt i de ønskede dokumenter, skulle kunne finde anvendelse i det omtvistede tilfælde.

21 — Dom Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, præmis 30).

55. Domstolen har i sin retspraksis anerkendt muligheden for, at den institution, hvortil en anmodning om aktindsigt rettes, kan påberåbe sig en generel formodning om fortrolighed i forbindelse med en bestemt kategori af dokumenter, når begæringer om aktindsigt i disse kan gøres til genstand for tilsvarende generelle betragtninger. Helt konkret har Domstolen anerkendt en sådan generel formodning i forbindelse med dokumenter vedrørende procedurer for statsstøttekontrol [22], kontrolprocedurer på konkurrenceområdet [23], traktatbrudsprocedurer [24] og ikke mindst retslige procedurer [25].

56. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid tvivlsomt, om de omtvistede undersøgelser samlet set og uden differentiering kan skade formålet med beskyttelsen af Kommissionens undersøgelser på den måde, som Kommissionen har anført i sagen.

57. Det skal tages i betragtning, at der i samtlige tilfælde netop er tale om undersøgelser foretaget af en privat konsulentvirksomhed på vegne af Kommissionen med henblik på at fastslå, i hvor høj grad flere forskellige medlemsstater har opfyldt deres forpligtelse til at gennemføre visse direktiver [26]. Det blev i den anfægtede dom bemærket, at disse »[...] undersøgelser blev bestilt af Kommissionen i forbindelse med den forpligtelse, den er pålagt i henhold til artikel 17 TEU til under Domstolens kontrol at føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten« [27]. På denne baggrund kan der ikke herske nogen tvivl om, at de omtvistede undersøgelser, såvel henset til deres formål (undersøgelse af, om visse direktiver er blevet gennemført) som til deres ophavsmand (en ekstern konsulentvirksomhed), på ingen måde kunne indeholde oplysninger, der kunne være »følsomme« og skadelige for Kommissionen.

58. Jeg skal medgive, at de pågældende undersøgelser muligvis ikke udelukkende indeholder oplysninger, som er tilgængelige for en hvilken som helst borger, for som Kommissionen anførte i retsmødet, kunne ophavsmændene påberåbe sig Kommissionens navn for at få adgang til de oplysninger, der var nødvendige for gennemførelsen af de omhandlede undersøgelser, hvilket efter al sandsynlighed har gjort det muligt for dem at få adgang til kilder, som måske er utilgængelige for borgerne. Jeg vil endog medgive, at ophavsmændene kan have handlet på vegne af Kommissionen i forbindelse med indsamlingen af de oplysninger, hvorpå undersøgelserne blev foretaget. Ikke desto mindre må det fastslås, at det, der har betydning i den foreliggende sag, er, at disse undersøgelser – herunder de deri indeholdte vurderinger af, i hvor høj grad medlemsstaterne har opfyldt deres forpligtelse, samt de konklusioner, som i givet fald ville kunne lægges til grund for en konkret anbefaling om at indlede en traktatbrudsprocedure – i alle tilfælde var undersøgelser, der kunne tilskrives deres ophavsmænd, og i intet tilfælde selve Kommissionen.

59. For så vidt som det forholder sig sådan, mener jeg ikke, at Kommissionens argument om, at udbredelsen af undersøgelserne ville kunne være til skade for den gensidige fortrolighed mellem Kommissionen og medlemsstaterne, kan tiltrædes, eftersom deres indhold ikke var et udtryk for Kommissionens standpunkt. Tværtimod ville Kommissionen til enhver tid kunne påberåbe sig, at de pågældende undersøgelser ikke afspejlede dens standpunkt vedrørende overensstemmelsen mellem den nationale lovgivning og EU-retten, ligesom den ville kunne fremhæve, at undersøgelserne alene havde informativ og instrumental karakter netop med henblik på, Kommissionen kunne danne sig sin egen mening herom.

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

23 — Såvel i forbindelse med fusioner, jf. dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), som med procedurer vedrørende samordnet praksis, jf. dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:12). Jf. i denne forbindelse K. Lenaerts, »The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law«, i *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruxelles, 2014, s. 483-492.

24 — Sag LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738).

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

26 — Det blev således bemærket i den anfægtede doms præmis 49, at »[…] de omtvistede undersøgelser vedrører 19 medlemsstaters gennemførelse af visse af Unionens miljøbeskyttelsesdirektiver«.

27 — Ibidem.

60. Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om undersøgelsernes ophavsmænd som nævnt har haft mulighed for at indsamle oplysningerne under påberåbelse af Kommissionens navn, har disse oplysninger i sidste ende omhandlet, i hvor høj grad medlemsstaterne har opfyldt deres forpligtelse til at gennemføre visse direktiver på miljøområdet, dvs. et spørgsmål, som i høj grad – og pr. definition – er af offentlig interesse og dermed skal være tilgængeligt for enhver borger. Noget helt andet er, at en undersøgelse af alle de implicerede lovgivninger i en union, der på daværende tidspunkt bestod af 27 medlemsstater, har været forbundet med betydelige tekniske vanskeligheder, alene på grund af de sproglige forskelle, og dette er årsagen til den interesse, som undersøgelserne kan have vækket hos appellanten som miljøbeskyttelsesorganisation, og – som følge heraf – den fortrinsstilling, som i denne sammenhæng bør tillægges princippet om åbenhed og dermed også retten til aktindsigt i oplysninger og dokumenter, som anerkendt i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

61. Eftersom appellanten udelukkende var interesseret i de undersøgelser, der var foretaget af den eksterne konsulentvirksomhed, dvs. uden Kommissionens tilføjelser eller vurderinger, ville disse undersøgelser under alle omstændigheder ikke kunne tilskrives selve Kommissionen, men derimod en tredjemand. Det fremgår således af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, at »[m]ed hensyn til dokumenter fra tredjemand rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres«.

62. Følgelig mener jeg, at dette andet led ligeledes bør tages til følge. Det tilkommer under alle omstændigheder Retten at undersøge, om hver enkelt af de undersøgelser, der anses for at indgå i en traktatbrudsprocedure, indeholder oplysninger, meningstilkendegivelser eller vurderinger, som på den eller den anden måde kan skade Kommissionen i en sådan grad, at det vil være til skade for formålet med beskyttelsen af dens undersøgelser, og det er således ikke tilstrækkeligt at henholde sig til den generelle formodning om, at der foreligger en mulighed for en sådan skade.

B – *Det andet appelanbringende*

63. Gives der medhold i det første appelanbringende, er dette i princippet ikke ensbetydende med, at der ikke kan tages stilling til det andet appelanbringende, hvorved appellanten har gjort gældende, at anvendelsen af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c), på sagen nødvendigvis må indebære, at begrebet »undersøgelser« begrænses til det strafferetlige eller disciplinære område.

64. I forbindelse med behandlingen af det andet appelanbringende er det derfor nødvendigt at undersøge forholdet mellem artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvori der generelt henvises til »undersøgelser«, og Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c), hvorefter det er tilladt at give afslag på aktindsigt i oplysninger, der vil kunne have en ugunstig indvirkning på »offentlige myndigheders efterforskning af straffe- og disciplinærsager«.

65. Spørgsmålet er kort sagt, om bestemmelsen i Århuskonventionen i givet fald bør have forrang frem for bestemmelsen i forordning nr. 1049/2001.

66. Når det andet appelanbringende formuleres på denne måde, kan besvarelsen af dette spørgsmål ikke afvige fra Domstolens besvarelse i sin nylige dom af 13. januar 2015[28], hvorved Store Afdeling – om end i forbindelse med en anden bestemmelse i Århuskonventionen (artikel 9, stk. 3, vedrørende udtrykkelig hjemmel) – bekræftede den faste retspraksis med hensyn til påberåbelse af internationale bestemmelser som element i forbindelse med prøvelsen af gyldigheden af Unionens afledte ret.

28 — Rådet mod Vereniging Milieudefensie (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4).

67. Af samme årsager, som fik Store Afdeling til at udelukke, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kunne påberåbes, må påberåbelsen af samme konventions artikel 4, stk. 4, litra c), ligeledes udelukkes, eftersom denne bestemmelse heller ikke opfylder de i den pågældende doms præmis 54 angivne betingelser om, at den indholdsmæssigt skal fremstå som ubetinget og tilstrækkelig præcis.

68. Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c), indeholder således ingen ubetinget og tilstrækkelig præcis forpligtelse, som kan have direkte indvirkning på borgernes retsstilling. Det fremgår af den pågældende bestemmelse, at »[e]n anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på: [...] c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at opnå en retfærdig domstolsbehandling eller offentlige myndigheders efterforskning af straffe- og disciplinærsager«. Henvisningen til »efterforskning af [...] disciplinærsager« er tilstrækkelig generel og upræcis til, at udtrykket kan omfatte enhver form for kontrol, der udøves af de offentlige myndigheder med hensyn til, om adfærden hos de subjekter, der er underlagt de bestemmelser, hvis iagttagelse de pågældende myndigheder skal sikre, er retligt korrekt.

69. Det kan i denne henseende fastslås, at efterprøvelsen af, om medlemsstaterne opfylder deres forpligtelse til at gennemføre visse direktiver, og i givet fald indledningen af den deraf følgende traktatbrudsprocedure, af logiske årsager udgør en del af Kommissionens »efterforskning«, som i denne henseende i bred forstand kan kvalificeres som »disciplinær«, for Kommissionen er i henhold hertil i stand til at sikre overholdelsen af EU-retten gennem udøvelsen af den sanktionsbeføjelse, som den til dette formål har fået overdraget ved traktaterne. Kun hvis det af Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra c), klart og tydeligt kunne udledes, at henvisningen til »offentlige myndigheders efterforskning af straffe- og disciplinærsager« er begrænset til sager, der involverer borgere, ville det kunne konkluderes, at de sager, der omhandler medlemsstaternes adfærd, ikke kan være omfattet heraf. Eftersom Den Europæiske Union er en union af stater, ligger det i selve dens karakter, at procedurerne for domstolsprøvelsen af adfærden hos dens hovedaktører (dvs. medlemsstaternes) med Århuskonventionens ord skal fortolkes som »disciplinære« sager. Følgelig ville den af ClientEarth foreslåede fortolkning af den nævnte konventions artikel 4, stk. 4, litra c), kræve en præcisering, uden hvilken der ikke er mulighed for, at denne bestemmelse kan have direkte indvirkning på appellantens retsstilling.

C – *Det tredje appelanbringende*

70. Med det sidste appelanbringende, som uden tvivl er subsidiært i forhold til de foregående, har ClientEarth rejst spørgsmålet om, hvilke offentlige interesser der i sidste ende kan begrunde udbredelsen af et dokument, herunder i de tilfælde, hvor det er til skade for de retlige interesser, der er beskyttet af en af undtagelsesbestemmelserne i forordning nr. 1049/2001. Efter ClientEarths opfattelse behøver denne tungtvejende offentlige interesse ikke at være adskilt fra de principper, der følger af princippet om åbenhed, men eftersom Retten ikke har opfattet det på denne måde, har den vendt bevisbyrden om til skade for ClientEarth.

71. Følgende bemærkes i den anfægtede doms præmis 107: »Det fremgår imidlertid af retspraksis, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2 in fine, og artikel 4, stk. 3, første afsnit in fine, i forordning nr. 1049/2001, og som kan begrunde en udbredelse af et dokument, der vil være til skade eller alvorlig skade for de retlige interesser, der er beskyttet af undtagelserne i disse bestemmelser, i princippet må holdes adskilt fra de førnævnte principper, som ligger til grund for forordningen (dommen i sagen API mod Kommissionen, nævnt i præmis 52 ovenfor, præmis 97).«

72. Domstolen har klart fastslået, at »[d]en mere tungtvejende offentlige interesse, der kan begrunde udbredelsen af et dokument, [...] ikke nødvendigvis [skal] være adskilt fra de principper, der ligger bag forordning nr. 1049/2001« [29]. Ikke desto mindre er generelle henvisninger i henhold til Domstolens egen retspraksis ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om åbenhed »har nogen særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter« [30]. Det kan derfor ikke hævdes, således som appellanten har gjort, at den blotte påberåbelse af princippet om åbenhed er tilstrækkelig til at begrunde udbredelsen af et dokument, der vil være til skade for de retlige interesser, der er beskyttet af de omhandlede undtagelser.

73. Tiltrædes det første appelanbringende, og hjemvises sagen til Retten, bør dette under alle omstændigheder give mulighed for, at det for så vidt angår de konkrete undersøgelser, der kan være omfattet af undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, efterprøves, om ClientEarths begrundelser er tilstrækkelige til at påvise, at den tungtvejende offentlige interesse, der ligger bag princippet om åbenhed, skal gå forud for formålet med beskyttelsen af Kommissionens undersøgelser.

VII – **Om Domstolens endelige afgørelse af sagen**

74. I artikel 61 i Domstolens statut bestemmes, at hvis »Domstolen [giver] appellanten medhold, ophæver den den af Retten trufne afgørelse«, og Domstolen kan »selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse«.

75. Såfremt Domstolen tager det første appelanbringendes første led til følge, således som jeg har foreslået, er den efter min opfattelse ikke i stand til at træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, hvorfor det vil være nødvendigt at hjemvise sagen til Retten.

76. For at kunne foretage en nøjagtig afgrænsning af på den ene side de undersøgelser, i forbindelse med hvilke der med sikkerhed ikke ville blive indledt en procedure, og på den anden side de undersøgelser, der omhandlede situationer, hvori der fortsat var mulighed for en umiddelbar indledning heraf, er det nødvendigt i hvert enkelt tilfælde at fastslå, om det på tidspunktet for anmodningen om aktindsigt heri med rimelighed kunne antages, at der ville blive indledt en procedure. Det vil i denne forbindelse være nødvendigt at foretage en afvejning af den tid, der forløb, efter at Kommissionen fik dem i hænde, og de omstændigheder, der kan begrunde, at Kommissionen endnu ikke havde besluttet sig for at indlede en procedure. Dette indebærer, at sagen bør hjemvises til Retten, således at den kan tage stilling til dette punkt.

77. Såfremt Domstolen ligeledes tager det første appelanbringendes andet led til følge, vil det på tilsvarende vis være nødvendigt at hjemvise sagen til Retten, således at den – uden at tage hensyn til den generelle formodning om, at formålet med Kommissionens undersøgelser muligvis lider skade – kan tage stilling til, om hver enkelt af de undersøgelser, der af Retten anses for at indgå i en traktatbrudsprocedure, indeholder oplysninger, meningstilkendegivelser eller vurderinger, som på den eller den anden måde kan skade Kommissionen i en sådan grad, at det vil være til skade for dette formål.

29 — LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 92) med henvisning til dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet (forenede sager C-39/05 P og C-52/95 P, EU:C:2008:374, præmis 74 og 75).

30 — LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 93).

VIII – **Sagens omkostninger**

78. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, foreslår jeg Domstolen, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IX – **Forslag til afgørelse**

79. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det første appelanbringende tages til følge.

2) Rettens dom af 13. september 2013 (T-111/11, EU:T:2013:482) ophæves.

3) Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at den tager stilling til, hvilke af de omtvistede undersøgelser der konkret henhører under kategorien »undersøgelser«, enten fordi de indgår i en igangværende procedure, eller fordi de har tilknytning til en procedure, som med rimelighed må antages at ville blive indledt inden for en rimelig frist. Retten skal tage stilling til, om hver enkelt af de undersøgelser, der af Retten anses for at indgå i en traktatbrudsprocedure, indeholder oplysninger, meningstilkendegivelser eller vurderinger, som på den eller den anden måde kan skade Europa-Kommissionen i en sådan grad, at det vil være til skade for formålet med beskyttelsen af dens undersøgelser, idet det således ikke er tilstrækkeligt at henholde sig til en generel formodning om, at der foreligger en mulighed for en sådan skade.

4) Kommissionen betaler sagens omkostninger.«