Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 5. september 2013 [1]

Forenede sager C-514/11 P og C-605/11 P

Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (sag C-514/11 P),
Republikken Finland (sag C-605/11 P)
mod

Europa-Kommissionen

»Appel — forordning (EF) nr. 1049/2001 — aktindsigt i institutionernes dokumenter — afslag på aktindsigt i dokumenter angående en igangværende traktatbrudssag vedrørende et projekt om opførelse af en dæmning ved floden Sabor i Portugal — artikel 4 — undtagelsen om beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision — forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse — tungtvejende offentlig interesse — forordning (EF) nr. 1367/2006 — artikel 6 — miljøoplysninger«

I – Indledning

1. Med disse appeller har Liga para a Protecção da Natureza (herefter »LPN«) og Republikken Finland [2] nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt den 9. september 2011 af Den Europæiske Unions Ret i sagen LPN mod Kommissionen (sag T-29/08, Sml. II, s. 6021, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Europa-Kommissionen for LPN's påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 22. november 2007 (herefter »den anfægtede afgørelse«). Denne afgørelse bekræftede, på grundlag af artikel 4, stk. 2, tredje led, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [3], afslaget på at give LPN aktindsigt i dokumenter i sagsakterne i forbindelse med en igangværende traktatbrudssag mod Den Portugisiske Republik angående projektet om opførelse af en dæmning ved floden Sabor i Portugal, som formodedes at være i strid med Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [4] og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [5].

2. De foreliggende appeller omhandler i det væsentlige den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, fortolket i lyset af artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer [6].

1 — Originalsprog: fransk.

2 — LPN's og Republikken Finlands appelskrifter blev indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 25. og den 30.11.2011.

3 — EFT L 145, s. 43.

4 — EFT L 103, s. 1.

5 — EFT L 206, s. 7.

6 — EUT L 264, s. 13.

3. Appellerne rejser to principielle spørgsmål:

— Det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt Europa-Kommissionen i forbindelse med en igangværende traktatbrudsprocedure er forpligtet til at foretage en individuel og konkret undersøgelse af hvert enkelt dokument, som er omfattet af en anmodning om adgang til oplysninger, der er fremsat på grundlag af forordning nr. 1049/2001, for at kontrollere, om de pågældende dokumenter hver især er omfattet af undtagelsen fra retten til aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision, eller hvorvidt den kan lægge en generel formodning om, at udbredelsen af disse dokumenter vil være til skade for formålet med disse specifikke aktiviteter, til grund for et afslag på indsigt i samtlige dokumenter.

— Det andet spørgsmål, der rejser sig i denne sag, drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 1367/2006, nærmere bestemt artikel 6, stk. 1, andet punktum, som foreskriver en restriktiv fortolkning af grundene til afslag, når de oplysninger, som der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet, ændrer ved denne vurdering.

II – De retlige rammer

A – *Forordning (EF) nr. 1049/2001*

4. Forordning nr. 1049/2001 fastlægger de principper, vilkår og begrænsninger, der gælder for retten til aktindsigt i Den Europæiske Unions institutioner som fastlagt ved artikel 15 TEUF.

5. Artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

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

[…]

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

[…]«

6. Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 fastsætter undtagelser fra retten til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter. De for denne sag relevante undtagelser findes i stk. 2, som fastsætter følgende:

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

— en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

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

7. Undtagelserne i bl.a. artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold.

B – *Forordning nr. 1367/2006*

8. Ifølge 15. betragtning til forordning nr. 1367/2006 »[bør] undtagelserne i forordning […] nr. 1049/2001 […] 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. […]«

9. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 1367/2006 »[finder f]orordning […] nr. 1049/2001 […] 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.

[…]«

10. Denne forordnings artikel 6, stk. 1, der har overskriften »Anvendelse af undtagelser for så vidt angår anmodninger om adgang til miljøoplysninger«, bestemmer:

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

III – De faktiske omstændigheder

11. LPN er en ikke-statslig almennyttig organisation med hjemsted i Portugal, som har til formål at beskytte miljøet. Ved skrivelse af 22. april 2003 indgav LPN en klage til Kommissionens Generaldirektorat (GD) for Miljø, hvori organisationen hævdede, at dæmningsprojektet var i strid med direktiv 92/43, fordi det var til skade for »Morais« og »Rios Sabor e Maçãs, der er lokaliteter af fællesskabsbetydning«. Efter modtagelsen af klagen indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod Den Portugisiske Republik og henvendte sig til de portugisiske myndigheder for at få klarhed over, i hvilket omfang dæmningsprojektet kunne være i strid med direktiv 79/409 og 92/43.

12. Ved skrivelser af 27. marts 2007 og 16. juli 2007 anmodede LPN GD for Miljø om aktindsigt i oplysninger om klagens behandling og i dokumenter udarbejdet af »Kommissionens arbejdsgruppe« samt i de dokumenter, som Kommissionen havde udvekslet med de portugisiske myndigheder.

13. Kommissionen gav endeligt afslag på denne anmodning ved den anfægtede afgørelse.

14. Kommissionen begrundede den anfægtede afgørelse med, at alle de dokumenter, der indgik i dens skriftveksling med de portugisiske myndigheder, var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen påpegede, at forholdet mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat under en (igangværende) traktatbrudsprocedure burde præges af gensidig tillid, således at de kunne indlede forhandlinger og indgå kompromisser med det mål at finde en mindelig løsning på tvisten uden at skulle indbringe sagen for Domstolen. Kommissionen anførte endvidere, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, hvorefter der anses at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet, ikke gjaldt for undersøgelser vedrørende mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen, som det var tilfældet her.

15. Ved beslutning af 28. februar 2008 henlagde Kommissionen klagen fra LPN. Efter traktatbrudsprocedurens afslutning og navnlig ved afgørelse af 24. oktober 2008 bevilgede Kommissionen LPN aktindsigt i næsten alle de ønskede dokumenter.

IV – Den appellerede dom

16. Under sagen for Retten foreholdt LPN, støttet af Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, for det første Kommissionen, at den havde tilsidesat en række bestemmelser i forordning nr. 1367/2006 og navnlig forordningens artikel 6, og for det andet, at den havde fejlfortolket undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, navnlig vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelsen.

17. Det sidstnævnte anbringende faldt i tre led. For det første kritiserede LPN Kommissionen for ulovligt at have undladt at undersøge og begrunde konkret og individuelt, om og i hvilket omfang denne undtagelse fandt anvendelse på hvert af de dokumenter, som der var begæret aktindsigt i. For det andet havde Kommissionen fejlagtigt undladt at undersøge, om der i det mindste burde være givet delvis aktindsigt i de nævnte dokumenter. For det tredje havde Kommissionen tilsidesat de offentlige interesser, der var gjort gældende i begæringen om aktindsigt.

18. Retten fastslog, at der var indledt en traktatbrudsprocedure på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget, og at Kommissionen principielt havde ret til at påberåbe sig undtagelsen vedrørende beskyttelse af formålet med undersøgelser som fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 [7].

19. Ifølge Retten fremgik det af den anfægtede afgørelses begrundelse, at Kommissionen især havde støttet sig på det princip, som er anerkendt af Domstolen i nyere retspraksis, om, at den berørte institution kan undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument med den begrundelse, at alle disse dokumenter tilhører den samme kategori af dokumenter, som falder ind under anvendelsesområdet for en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 [8]. På dette grundlag gav Kommissionen afslag på aktindsigt i samtlige dokumenter i sagsakterne i forbindelse med den igangværende traktatbrudssag på det miljøretlige område.

20. Desuden gjorde Retten opmærksom på, at den anfægtede afgørelse var blevet truffet på grundlag af såvel forordning nr. 1049/2001 som forordning nr. 1367/2006, og at det var nødvendigt også at undersøge, hvorvidt sidstnævnte forordning, således som LPN og intervenienterne påstod, kan ændre rækkevidden af den forpligtelse til at foretage en konkret og individuel undersøgelse, der i henhold til forordning nr. 1049/2001 påhviler Kommissionen [9].

7 — Jf. den appellerede doms præmis 101.

8 — Jf. den appellerede doms præmis 118 og 119.

9 — Jf. den appellerede doms præmis 103 og 104.

A – *Virkningerne af forordning nr. 1367/2006 for rækkevidden af Kommissionens undersøgelsespligt*

21. Retten fastslog, at der er en række undtagelser til Kommissionens pligt til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som der er begæret aktindsigt i. Dette er tilfældet, når det er åbenbart, at aktindsigten skal afslås (hvis det f.eks. er åbenbart, at visse dokumenter som helhed er omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt), eller derimod imødekommes (når det er åbenbart, at visse dokumenter er tilgængelige som helhed), eller når de pågældende dokumenter allerede er blevet konkret og individuelt bedømt af Kommissionen under lignende omstændigheder [10].

22. Ifølge Retten »[kan] den pågældende institution i princippet […] basere sin beslutning på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter, forudsat at den i hvert enkelt tilfælde efterprøver, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, konkret har gyldighed for det dokument, som der begæres aktindsigt i« [11].

23. Retten fandt, at hverken betragtningerne til eller bestemmelserne i forordning nr. 1367/2006 gav grundlag for at konkludere, at de ovennævnte generelle betragtninger [12] ikke gjaldt for en anmodning om adgang til miljøoplysninger [13].

24. Retten fastslog, at selv om undtagelserne fra retten til aktindsigt og afvejningen af de forskellige interesser skulle fortolkes restriktivt i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, »[havde det] dog ingen betydning for, om den berørte institution [skulle] foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter eller oplysninger, der [var anmodet] om« [14]. Retten anførte, at »[d]e betingelser, hvorunder denne institution ifølge retspraksis undtagelsesvis kan afholde sig fra at foretage en sådan konkret og individuel undersøgelse, finder tilsvarende anvendelse, når det er åbenbart, at de pågældende dokumenter tilhører den samme kategori, som kan være omfattet af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Det følger således af disse principper i retspraksis, at alle dokumenter, der er udarbejdet i tilknytning til en igangværende traktatbrudssag, kan beskyttes som kategori, selv om det fremgår af artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, at formodningen om, at der består en tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af oplysninger om emissioner til miljøet, ikke gælder i forbindelse med en sådan sag« [15].

B – *Kommissionens opfyldelse af pligten til at undersøge de pågældende dokumenter*

25. Retten fastslog, at det i det konkrete tilfælde var åbenbart for det første, at alle de pågældende dokumenter med hensyn til hele deres indhold tilhørte den samme kategori af dokumenter, og for det andet at aktindsigten i denne kategori af dokumenter skulle afslås på grundlag af den påberåbte undtagelse. Ifølge Retten var det utænkeligt, at Kommissionen kunne give aktindsigt i et enkelt af disse dokumenter eller en del af deres indhold, uden at det gik ud over de igangværende forhandlinger med de portugisiske myndigheder. Den vurderede, at selv en delvis udbredelse af de pågældende dokumenter kunne have været til skade for beskyttelsen af formålet med Kommissionens undersøgelse vedrørende Den Portugisiske Republiks påståede traktatbrud i forbindelse med dæmningsprojektet [16].

10 — Jf. den appellerede doms præmis 113 og 114.
11 — Jf. den appellerede doms præmis 115.
12 — Jf. den appellerede doms præmis 113-115.
13 — Jf. den appellerede doms præmis 116.
14 — Jf. den appellerede doms præmis 117.
15 — Jf. den appellerede doms præmis 117.
16 — Jf. den appellerede doms præmis 121.

26. Endvidere forkastede Retten LPN's og intervenienternes argument om, at Kommissionen ikke kunne tage tilstrækkeligt hensyn til den offentlige interesse i oplysningernes offentliggørelse som omhandlet i artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006, hvis den kunne undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet af de enkelte dokumenter [17].

27. Retten tilføjede, at den stilling, som klagere har under en traktatbrudsprocedure i henhold til meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Den Europæiske Ombudsmand om forbindelserne med klagere i sager om overtrædelse af fællesskabsretten (KOM(2002) 141 endelig) [18], er en ganske anden end den, de f.eks. har under en procedure vedrørende anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler, hvorunder de klagende parter har særlige processuelle garantier, hvis overholdelse er underlagt en effektiv domstolskontrol, idet der kan anlægges sag til prøvelse af beslutningen om at afvise klagen [19].

28. Retten gjorde opmærksom på, at de interesserede parter har ret til at bevise, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 [20]. Ifølge Retten havde hverken LPN eller intervenienterne dog fremført omstændigheder, der rejste tvivl om rigtigheden af den vurdering, at alle de pågældende dokumenter faldt ind under undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 [21].

C – *Den tungtvejende offentlige interesse i udbredelsen*

29. Retten fastslog, at eftersom den traktatbrudsprocedure, der var indledt mod Den Portugisiske Republik, ikke var afsluttet på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget, fandt formodningen om, at der forelå en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse i henhold til artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, ikke anvendelse i den foreliggende sag, hvorfor det end ikke var nødvendigt at tage stilling til, om de pågældende dokumenter indeholdt oplysninger, der rent faktisk vedrørte »emissioner« til miljøet [22]. Retten afgjorde, at artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, der er lex specialis i forhold til forordning nr. 1049/2001, i modsætning til hvad LPN og intervenienterne havde anført, udelukker en øget gennemsigtighed på miljøområdet med hensyn til afvejningen af de forskellige interesser som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, når de pågældende dokumenter indgår i sagsakterne i forbindelse med en igangværende traktatbrudssag [23].

30. Retten fastslog desuden, at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 »[således kun] vedrører […] kravet om restriktiv fortolkning af andre undtagelser end dem, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, dvs. andre undtagelser end dem, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001« [24], samt at »[a]rtikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 [endvidere kun] henviser […] til den »offentlige interesse« i, at oplysningerne offentliggøres, og ikke til en »tungtvejende« offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001« [25]. Retten kunne som følge heraf »ikke tilslutte sig

17 — Jf. den appellerede doms præmis 122.
18 — EUT C 244, s. 5.
19 — Jf. den appellerede doms præmis 126.
20 — Jf. den appellerede doms præmis 128.
21 — Jf. den appellerede doms præmis 129.
22 — Jf. den appellerede doms præmis 134.
23 — Jf. den appellerede doms præmis 135.
24 — Jf. den appellerede doms præmis 136.
25 — Jf. den appellerede doms præmis 136.

LPN's og intervenienternes argument om, at principperne om øget gennemsigtighed, offentlig adgang til dokumenter, bedre mulighed for borgerne for at deltage i beslutningsprocessen og større legitimitet i det foreliggende tilfælde alligevel må anses for en offentlig interesse eller ligefrem en tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen af de pågældende dokumenter« [26].

31. Endelig fastslog Retten, at hverken LPN eller intervenienterne var i stand til at pege på en eventuel anden tungtvejende offentlig interesse end interessen i den påståede øgede gennemsigtighed på miljøområdet, som Kommissionen burde have taget hensyn til ved anvendelsen af artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001 i den foreliggende sag, eller til at forklare, om og i hvilket omfang de ønskede oplysninger vedrørte emissioner til miljøet som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 [27].

V – Retsforhandlingerne ved Domstolen

32. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27. februar 2012 er de to appeller blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

33. Ved kendelse af 27. april 2012 har Domstolens præsident givet Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 10. juli 2012 har Domstolens præsident givet Republikken Estland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Republikken Finlands påstande og til at fremsætte bemærkninger under den mundtlige forhandling.

34. Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, intervenienter i første instans, støtter LPN's og Republikken Finlands påstande.

35. Der er indgivet skriftlige indlæg af LPN, Republikken Finland, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Sverige og Kommissionen. Appellanterne og intervenienterne, heriblandt Republikken Estland, afgav mundtlige indlæg i retsmødet, som fandt sted den 29. maj 2013.

VI – Om appellerne

36. LPN og Republikken Finland har fremsat tre anbringender til støtte for deres appel.

37. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001.

38. Desuden har LPN påstået, at omkostningsafgørelsen i den appellerede doms præmis 141 og 143 er behæftet med flere retlige fejl. LPN har tilføjet, at den appellerede dom indeholder to uoverensstemmelser vedrørende identifikationen af den anfægtede afgørelse.

26 — Jf. den appellerede doms, præmis 136.

27 — Jf. den appellerede doms, præmis 138.

VII – Analyse

39. Inden behandlingen af de anbringender, som LPN og Republikken Finland har fremsat til støtte for appellen, vil jeg behandle det argument vedrørende LPN's status som en ikke-statslig organisation inden for miljøbeskyttelse, som LPN har fremført i sit appelskrift. Ifølge LPN kan en anmodning om aktindsigt i dokumenter vedrørende statsstøtte fremsat af en part, som forsvarer sine egne private interesser, som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til Domstolens dom af 29. juni 2010 i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, herefter »TGI-dommen«[28], ikke sidestilles med en anmodning som i denne sag, som for det første fremsættes af en organisation, der varetager offentlige interesser, hvilket giver denne en særlig interesse i at deltage aktivt i traktatbrudsproceduren, og for det andet omhandler dokumenter vedrørende emissioner til miljøet, som er specifikt omhandlet i forordning nr. 1367/2006.

40. Efter min opfattelse konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 137 med rette, at retten til aktindsigt i dokumenter ikke afhænger af arten af den særlige interesse, som den, der fremsætter begæringen, måtte eller ikke måtte have, i at få adgang til de krævede oplysninger.

41. Det følger af Domstolens dom af 1. februar 2007, Sison mod Rådet[29], at forordning nr. 1049/2001 har til formål at give offentligheden en ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter og ikke at fastsætte regler, der skal beskytte den særlige interesse, som den ene eller anden person kunne have i at få adgang til et af disse[30]. I nævnte dom fastslog Domstolen, at forordningen ikke fastsætter, at der skal tages hensyn til bestemte særlige interesser, som en person kunne have i at få aktindsigt i et særligt dokument[31]. Efter min opfattelse gælder det samme ræsonnement vedrørende bestemmelserne i forordning nr. 1367/2006, som finder anvendelse i den foreliggende sag, og som har til formål at give offentligheden[32] ret til adgang til miljøoplysninger, der er i EU-institutioners eller -organers besiddelse.

42. Der skal derfor ikke tages hensyn til LPN's særlige status ved anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

A – *Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001*

1. Argumenter

43. Ifølge LPN foretog Retten en fejlagtig fortolkning af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Organisationen har bemærket, at den pågældende sagsakt indeholder forskellige kategorier af dokumenter, og at det er fuldstændig forfejlet og uforholdsmæssigt at hævde, at »alle dokumenter, der er udarbejdet i tilknytning til en igangværende traktatbrudssag, kan beskyttes som kategori«[33].

28 — Sag C-139/07 P, Sml. I, s. 5885.

29 — Sag C-266/05 P, Sml. I, s. 1233.

30 — Jf. dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 43. Forordning nr. 1049/2001 foreskriver en vidtgående aktindsigt i de berørte institutioners dokumenter, idet der i medfør af forordningens artikel 6, stk. 1, ikke gælder noget krav om, at indehaveren af denne ret skal begrunde sin begæring. Jf. dom af 26.1.2010, sag C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, Sml. I, s. 669, præmis 56.

31 — Jf. dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 45.

32 — Definitionen af »Offentligheden« i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1367/2006 er formuleret meget bredt som »en eller flere fysiske eller juridiske personer samt foreninger, organisationer eller grupper bestående af sådanne personer«.

33 — Jf. den appellerede doms præmis 117.

44. Republikken Finland har anfægtet den principielle opfattelse, som indgår i den appellerede dom, hvorefter samtlige dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure i henhold til undtagelsen om beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 som dokumenttype kan beskyttes på en sådan måde, at en institution kan afslå at give aktindsigt i samtlige dokumenter på grundlag af en almindelig formodning om, at udbredelsen af indholdet af disse dokumenter principielt er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne.

45. LPN og Republikken Finland har anført, at TGI-dommen, som drejede sig om statsstøtte, ikke kan anvendes i den foreliggende sag.

46. Ifølge Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har Retten tilsidesat artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ved at anvende en generel formodning til at udelukke aktindsigt i samtlige dokumenter vedrørende en traktatbrudssag. De er af den opfattelse, at Kommissionen tværtimod er forpligtet til at efterprøve »in concreto«, hvorvidt en udbredelse af hvert enkelt dokument vil være til skade for formålet med undersøgelserne. De har gjort opmærksom på, at Domstolen har anvendt generelle formodninger i meget begrænsede tilfælde og med klart definerede begrundelser, som ikke er anvendelige i denne sag.

47. Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen mener, at der gælder en generel formodning om, at udbredelsen af dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure vil være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. De har anført, at en udlevering af korrespondancen mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat vil virke undergravende for viljen til at samarbejde i gensidig tillid. Ifølge Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland skal TGI-dommen, anvendes analogt i den foreliggende sag, da proceduren for kontrol med statsstøtte er en variant af traktatbrudsproceduren, der er tilpasset de særlige problemer, som statsstøtte skaber for konkurrencen på fællesmarkedet.

2. Bedømmelse

48. Indledningsvis bemærkes, at LPN har anmodet om aktindsigt i samtlige dokumenter i sagsakterne vedrørende en igangværende traktatbrudssag i henhold til artikel 258 TEUF mod Den Portugisiske Republik på det miljøretlige område. Denne anmodning blev fremsat, da den administrative procedure var indledt. Kommissionen gav i den anfægtede afgørelse afslag på at videregive de ønskede dokumenter til LPN, idet den henviste til undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision. Kommissionen har således ikke for hvert enkelt dokument efterprøvet, om udbredelsen af det ville være til skade for formålet med den igangværende undersøgelse i henhold til artikel 258 TEUF mod Den Portugisiske Republik, idet Kommissionens generelt anså udbredelsen af samtlige dokumenter på det pågældende tidspunkt for at være til skade for traktatbrudsproceduren.

49. Denne fremgangsmåde blev tiltrådt i den appellerede dom.

50. Retten fastslog, at Kommissionen, eftersom der var indledt en traktatbrudsprocedure på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget, kunne tage udgangspunkt i princippet om, at der for alle de pågældende dokumenter gjaldt en generel formodning om, at udbredelsen af dokumenter i sagsakterne ville være til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne [34].

34 — Jf. den appellerede doms præmis 127.

51. I de foreliggende appeller er det ikke anfægtet, at Kommissionen, som det fremgår af den appellerede doms præmis 101, principielt havde ret til at påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålet med undersøgelser, for så vidt som der var indledt en traktatbrudsprocedure på det tidspunkt, hvor den omhandlede begæring blev fremsat. Appellerne drejer sig derimod om karakteren af og intensiteten i den undersøgelse, som Kommissionen foretog af de pågældende dokumenter i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen, og i særdeleshed om, hvorvidt den var forpligtet til at foretage en konkret vurdering af indholdet af hvert enkelt af disse dokumenter eller derimod kunne nøjes med at støtte sig på, at der for alle de ønskede dokumenter gjaldt en generel formodning om, at en udbredelse kunne være til skade for beskyttelsen af formålet med proceduren.

52. I henhold til fast retspraksis er formålet med forordning nr. 1049/2001, som det er angivet i fjerde betragtning til forordningen og artikel 1, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter [35]. Denne ret til aktindsigt er ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. Nærmere bestemt og i overensstemmelse med 11. betragtning fastsætter den nævnte forordning i artikel 4, at institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en af de i denne artikel nævnte interesser. Når Kommissionen beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den derfor i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen har påberåbt sig. Da sådanne undtagelser fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt [36].

53. Det fremgår af denne retspraksis, at Kommissionen under hensyntagen til det ledende princip om gennemsigtighed i princippet var forpligtet ikke blot til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som LPN ønskede aktindsigt i, med henblik på at afgøre, om udleveringen af dem reelt ville være til skade for formålet med den undersøgelse, der i medfør af artikel 258 TEUF var blevet indledt mod Den Portugisiske Republik, men ligeledes til i forbindelse med hvert enkelt dokument at give en forklaring på, hvordan en hel eller delvis aktindsigt i det enkelte dokument kunne være til skade for dette formål.

54. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 113 ff., findes der imidlertid undtagelser af prætorisk oprindelse til Kommissionens pligt til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som der er begæret aktindsigt i.

55. Ifølge denne retspraksis [37] kan en konkret og individuel undersøgelse være ufornøden, når det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde er åbenbart, at aktindsigt skal afslås eller tværtimod imødekommes. I så fald kan den pågældende institution basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter [38].

35 — Dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 33, og TGI-dommen, præmis 51.

36 — Jf. dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 70-73 og den deri nævnte retspraksis.

37 — Jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50, TGI-dommen, præmis 54, dom af 28.6.2012, sag C-404/10 P, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, og sag C-477/10 P, Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57, samt dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen , præmis 74.

38 — Jf. i denne retning TGI-dommen, præmis 54, dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 116, dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57, og dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 74.

56. I henhold til Domstolens nyere retspraksis har de interesserede parter, når der gives afslag på aktindsigt på grundlag af en generel formodning, ret til at bevise, at et givent dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 [39] .

57. Jeg bemærker i den forbindelse, at muligheden for at anvende generelle formodninger i forbindelse med visse kategorier af dokumenter i stedet for at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument, inden der gives afslag på aktindsigt, ikke er ligegyldig. Konsekvensen heraf er ikke blot, at der sættes rammer for det grundlæggende princip om gennemsigtighed, som er fastsat i artikel 11 TEU, artikel 15 TEUF og forordning nr. 1049/2001, men at adgangen til de pågældende dokumenter nødvendigvis også begrænses i praksis. Derfor mener jeg, at anvendelsen af sådanne formodninger skal baseres på rimelige og overbevisende grunde. Hidtil har Domstolen udtrykkeligt anerkendt muligheden for at anvende sådanne generelle formodninger i tre specifikke tilfælde, nemlig vedrørende procedurer for kontrol med statsstøtte [40], fusionskontrolprocedurer [41] og procedurer i forbindelse med sager, der verserer for Unionens retsinstanser [42].

58. For det første godkendte Domstolen i TGI-dommen, at der kan anvendes en generel formodning i forbindelse med afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende procedurer for kontrol med statsstøtte. Domstolen fastslog, at der med henblik på fortolkningen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 skal tages hensyn til den omstændighed, at de interesserede parter [43] – bortset fra den medlemsstat, som er ansvarlig for at have ydet statsstøtten – ikke i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [108 TEUF] [44] har adgang til aktindsigt i dokumenterne i Kommissionens sagsakter. Domstolen fastslog, at statsstøttekontrolordningen ville blive draget i tvivl, hvis disse interesserede parter på grundlag af forordning nr. 1049/2001 ville være i stand til at få adgang til aktindsigt i de pågældende dokumenter.

59. Efterfølgende godkendte Domstolen, i dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, at en generel formodning ligeledes er anvendelig ved afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende fusionskontrolprocedurer på grund af den omstændighed, at de retsforskrifter, der regulerer denne procedure, fastsætter strenge regler for behandlingen af de oplysninger, der indhentes eller konstateres inden for rammerne af en sådan procedure.

60. Ifølge Domstolen ville en almindelig adgang støttet på forordning nr. 1049/2001 til de dokumenter, der inden for rammerne af en sådan procedure er udvekslet mellem Kommissionen og de anmeldende parter og tredjemænd, dels kunne bringe den ligevægt, som EU-lovgiver har haft til hensigt at tilvejebringe i fusionsforordningen, mellem forpligtelsen for de berørte virksomheder til at fremlægge eventuelt følsomme forretningsmæssige oplysninger for Kommissionen med henblik på at give denne mulighed for at vurdere, om den planlagte fusion er forenelig med fællesmarkedet, dels den garanti for forstærket beskyttelse, der i kraft af tavshedspligten i relation til forretningshemmeligheder er forbundet med de oplysninger, der således tilstilles Kommissionen, i fare [45]. Ifølge Domstolen følger

39 — Jf. i den henseende TGI-dommen, præmis 62, dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 126, og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 68.

40 — Jf. TGI-dommen.

41 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding.

42 — Jf. dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen.

43 — Dvs. navnlig modtagerne af støtten og deres konkurrenter.

44 — EFT L 83, s.1.

45 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 121, og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 62.

det af det ovenstående, at der gælder en generel formodning om, at udbredelsen af de pågældende dokumenter i princippet ville være til fare for beskyttelsen af de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der er involveret i fusionen, såvel som for beskyttelsen af formålet med undersøgelserne i forbindelse med den pågældende fusionskontrolprocedure [46].

61. Endelig fastslog Domstolen i dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, at der måtte anerkendes en generel formodning om, at udbredelsen af indlæg indgivet af en institution i forbindelse med en retslig procedure er til skade for beskyttelsen af denne procedure i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, så længe sagen er verserende [47].

62. Ifølge Domstolen bør den omstændighed, at der ved forordning nr. 1049/2001 er indført åbenhedsforpligtelser for visse institutioner, ikke have til følge, at disses processuelle stilling inden for rammerne af verserende retslige procedurer undergraves med hensyn til princippet om processuel ligestilling. Endvidere var det med udgangspunkt i princippet om ordentlig retspleje Domstolens opfattelse, at undtagelsen af judiciel virksomhed fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt uden sondring mellem sagens forskellige stadier er begrundet i nødvendigheden af under hele den retslige procedure at sikre, at parternes drøftelser og den pågældende rets votering vedrørende den foreliggende sag kunne gennemføres i ro. Domstolen fastslog desuden på grundlag af en analog anvendelse af TGI-dommen, at en sådan formodning endvidere kunne begrundes i, at hverken statutten for Den Europæiske Unions Domstol eller Unionens retsinstansers procesreglementer omhandler en ret til aktindsigt for tredjemand i indlæg indgivet til Domstolen i forbindelse med retslige procedurer.

63. LPN og Republikken Finland har hævdet, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at Domstolens argumentation i TGI-dommen vedrørende procedurer for statsstøttekontrol også finder anvendelse i traktatbrudssager. Det er jeg ikke enig i.

64. Det fremgår ikke alene af TGI-dommen, men ligeledes af dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, at Domstolen tillod anvendelsen af generelle formodninger om afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende procedurer for statsstøttekontrol eller fusionskontrol navnlig på baggrund af, at der gælder strenge regler, som begrænser adgangen til sagsakterne i disse procedurer. Med andre ord har Domstolen, selv om den ligesom EU-lovgiver ikke har fastsat noget hierarki mellem de pågældende bestemmelser [48], sat en ramme for anvendelsen af de generelle bestemmelser i forordning nr. 1049/2001 gennem disse generelle formodninger, når aktindsigt i dokumenterne i sagsakterne vil være til skade for det specifikke formål med de bestemmelser, som skal sikre selve effektiviteten af procedurerne for statsstøttekontrol og fusionskontrol.

65. Selv om det havde en vis betydning i Domstolens argumentation ikke alene i TGI-dommen, men også i dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding [49], som begrundelse for anvendelsen af disse generelle formodninger, at der gælder specifikke bestemmelser, som begrænser aktindsigt i sagsakterne i forbindelse med visse procedurer, mener jeg, i modsætning til LPN's og Republikken Finlands argumenter, at dette ikke i sig selv var afgørende.

46 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 123, og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 64.

47 — Jf. dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 94.

48 — Jf. i den forbindelse dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 110, og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 52,, hvor Domstolen på trods af manglende bestemmelser, som udtrykkeligt fastsætter et hierarki mellem forordning nr. 1049/2001 og forordningerne vedrørende fusionskontrol, fastslog, at »[o]pgaven [derfor] består […] i at sikre en anvendelse af hver af disse forordninger, der er forenelig med anvendelsen af den anden, og som således gør en sammenhængende anvendelse mulig«.

49 — I dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, præmis 115, og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 56, støttede Domstolen sig ligeledes på formålet om beskyttelse af forretningsmæssige interesser, idet den fastslog, at dette formål og formålet med undersøgelser er snævert knyttet til hinanden.

66. Anvendelsen af sådanne generelle formodninger er nemlig i det væsentlige begrundet i et absolut krav om at sikre, at de pågældende procedurer fungerer korrekt, og garantere, at deres formål ikke undergraves.

67. I denne forbindelse skal jeg gøre opmærksom på, at Domstolen i dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, primært støttede sig på princippet om processuel ligestilling og nødvendigheden af at sikre en korrekt afvikling af proceduren som begrundelse for anvendelsen af sådanne generelle formodninger. Den omstændighed, at tredjemand ikke har ret til aktindsigt i indlæg indgivet til Domstolen i forbindelse med retslige procedurer, blev i denne dom kun nævnt som en supplerende omstændighed som begrundelse for udelukkelse af en sådan judiciel virksomhed fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001.

68. Det følger heraf, at den forenende faktor i Domstolens argumentation i alle disse sager [50] var den omstændighed, at adgang til sagsakter vedrørende visse procedurer var helt uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og udgjorde en risiko for, at de blev undergravet. Desuden fremgår det af TGI-dommen, dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob og dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding, at den generelle formodning om afslag på aktindsigt omfattede alle ikke-offentliggjorte dokumenter i sagsakterne vedrørende de pågældende procedurer.

69. Efter min mening finder denne forenende faktor ligeledes anvendelse på den administrative fase i en traktatbrudsprocedure efter artikel 258 TEUF, selv om denne procedure ikke på alle punkter svarer til en procedure for kontrol med statsstøtte eller fusionskontrol eller retslige procedurer, idet disse sidstnævnte også er indbyrdes forskellige.

70. Det skal dog bemærkes, at der er en særlig forbindelse mellem traktatbrudsproceduren og proceduren for kontrol af statsstøtte, da de begge skal sikre, at medlemsstaterne overholder EU-retten. I negative beslutninger om ulovlig støtte fritager artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF Kommissionen for et administrativt trin i henhold til artikel 258 TEUF, og ved overskridelse af den frist, der er fastsat i Kommissionens negative beslutning [51], inden for hvilken medlemsstaten skal efterkomme beslutningen, kan Kommissionen indbringe sagen direkte for Domstolen [52]. Heraf følger i henhold til artikel 108, stk. 2, andet afsnit, TEUF, at Kommissionens negative beslutning vedrørende en ulovlig støtte på en måde erstatter det administrative trin i traktatbrudsproceduren.

71. Det skal ligeledes påpeges, at Kommissionen ligesom i procedurer vedrørende statsstøtte eller fusioner også spiller en helt central rolle under hele traktatbrudsproceduren. Kommissionen har i sin egenskab af EUF-traktatens vogter en vid skønsmargin, idet den selv beslutter, om det er hensigtsmæssigt at indlede den administrative procedure ved at fremsende en åbningsskrivelse og en efterfølgende begrundet udtalelse [53]. Formålet med denne administrative procedure er at give medlemsstaten mulighed for at fremføre sit forsvar og træffe foranstaltninger til overholdelse af EU-retten, således at et søgsmål om muligt undgås.

50 — Dvs. TGI-dommen, dommen i sagen Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, dommen i sagen Kommissionen mod Agrofert Holding og dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen,.

51 — Eller i givet fald en frist, som Kommissionen har fastsat efterfølgende. Jf. dom af 14.12.2006, forenede sager C-485/03 - C-490/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 11887, præmis 53.

52 — Ibidem, præmis 53.

53 — Hvis Kommissionen mener, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, tilkommer det den at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for den pågældende medlemsstat, at tage stilling til, hvilke bestemmelser den har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for indbringelse af en traktatbrudssag, idet de overvejelser, der er afgørende for dette valg, ikke har betydning for formalitetsspørgsmålet. Jf. i den forbindelse dom af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 27, og af 8.12.2005, sag C-33/04, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 10629, præmis 66.

72. Jeg er i øvrigt enig i Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 126, nemlig at den administrative fase i traktatbrudsproceduren er en dialog af bilateral karakter mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat – dette på trods af, at den kan være udløst af en klage, som i den foreliggende sag, da en eventuel klager er helt uden rettigheder under traktatbrudssagens forløb [54]. Som Kommissionen anførte i den anfægtede afgørelse, »[bør] forholdet mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat under en traktatbrudsprocedure […] præges af gensidig tillid, således at de kan indlede forhandlinger og indgå kompromisser med det mål at finde en mindelig løsning på tvisten uden at skulle indbringe sagen for Domstolen«.

73. Selv om den administrative procedure, der går forud for traktatbrudssøgsmålet, ikke på alle punkter kan sidestilles med en retslig procedure, kan den føre til en sådan, eftersom Kommissionen som afslutning på denne procedure kan anlægge sag ved Domstolen med henblik på derigennem at fastslå det traktatbrud, den har foreholdt medlemsstaten [55].

74. Jeg mener derfor, at det ene formål at bevare integriteten af forløbet af den procedure, som har ført Domstolen til at anerkende en generel formodning i forbindelse med kontrol med statsstøtte [56] eller fusionskontrol [57] eller ved en retslig procedure [58], også gælder i den administrative fase af en traktatbrudssag.

75. Følgelig mener jeg, at aktindsigt, også selv om den er delvis, i dokumenter vedrørende en sådan igangværende procedure bringer virkeliggørelsen af dens formål i fare og begrunder anvendelsen af en generel formodning, således som Domstolen anerkendte det i forbindelse med de andre procedurer.

76. LPN og Republikken Finland har med rette gjort gældende, at indholdet af sagsakterne i en traktatbrudsprocedure på miljøområdet nødvendigvis er forskelligartet og kan omfatte f.eks. tekniske og videnskabelige undersøgelser foruden korrespondancen mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. I den foreliggende sag fastslog Retten, at de omhandlede sagsakter kun indeholdt korrespondancen mellem Kommissionen og medlemsstaten [59]. Selv om det havde forholdt sig anderledes, og selv om de dokumenter, Kommissionen ligger inde med i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, utvivlsomt kan være af forskellig art, og alle traktatbrudsprocedurer, der bliver indledt mod en medlemsstat, har deres eget særpræg, gør dette det dog ikke mindre nødvendigt at beskytte forløbet af den pågældende procedure ved at begrænse en indblanding fra tredjeparter. Retten begik således ikke en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 121 at fastslå, at dokumenter vedrørende sagsakter i en igangværende traktatbrudssag tilhører den samme kategori i forbindelse med anvendelsen af en generel formodning ved afslag på aktindsigt på grundlag af den af Kommissionen påberåbte undtagelse.

77. Det bemærkes ligeledes, at en undtagelse, således som det bestemmes i artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, kun kan anvendes i den periode, hvorunder beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold [60]. Når en procedure er afsluttet, kan der gives aktindsigt, hvis ingen af de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, finder anvendelse.

54 — Jf. i den forbindelse ovennævnte meddelelse KOM(2002) 141 endelig.

55 — Jf. i denne retning dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml., s. 291, præmis 12, og af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 46. Traktatbrudsproceduren er kendetegnet ved princippet om hensigtsmæssighed; jf. dom af 19.5.2009, sag C-531/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4103, præmis 23 og 24. Denne skønsbeføjelse vedrørende hensigtsmæssigheden ved at indlede en traktatbrudssag tilkommer alene Kommissionen.

56 — Jf. punkt 58 i dette forslag til afgørelse.

57 — Ibidem, punkt 59 og 60.

58 — Ibidem, punkt 61 og 62.

59 — Jf. den appellerede doms præmis 121.

60 — Jf. dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 70.

78. I den foreliggende sag fremgår det klart af den appellerede doms præmis 28-35, at LPN efter henlæggelsen den 28. februar 2008 af organisationens klage over dæmningsprojektet har haft aktindsigt i næsten alle de begærede dokumenter [61].

79. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det første anbringende som ubegrundet.

B – *Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006*

1. Argumenter

80. LPN har hævdet, at en nærlæsning af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, sammenholdt med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 113-117, ikke fritager Kommissionen for dens pligt til »at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som der er begæret aktindsigt i« [62]. LPN har gjort gældende, at hvis undersøgelserne er en undtagelse i forhold til den første del af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, er de uundgåeligt og logisk omfattet af artiklens anden del. For så vidt som man ikke kan antage, at der er en tungtvejende offentlig interesse i at afslå aktindsigt i dokumenterne i undersøgelsen, bør de mulige begrundelser for dette afslag ifølge LPN fortolkes strengt, idet det undersøges, hvorvidt den offentlige interesse i, at miljøoplysninger offentliggøres, i den foreliggende sag går forud for eventuelle andre interesser, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt, og idet det rent faktisk efterprøves, om oplysningerne i de ønskede dokumenter vedrører miljømæssige emissioner eller ikke.

81. Republikken Finland har, med støtte fra Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 136 anlagde en fejlagtig fortolkning af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 ved at fastslå, at denne bestemmelse »kun [vedrører] kravet om en restriktiv fortolkning af andre undtagelser end dem, der er nævnt i artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006, dvs. andre undtagelser end dem, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001«.

82. Kommissionen har gjort gældende, at EU-lovgiver ved at udelukke undersøgelser vedrørende mulige overtrædelser af EU-retten fra den retlige formodning i henhold til artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 udtrykkeligt har ønsket at tage hensyn til disses særegenskaber. Følgelig skal muligheden for, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelsen, undersøges inden for kriterierne i forordning nr. 1049/2001, og det kan ikke udledes af forordning nr. 1367/2006, at traktatbrudsprocedurer på miljøområdet skal behandles anderledes end de tilsvarende procedurer på andre områder for så vidt angår en generel formodning om, at udbredelsen af dokumenterne i disse sagsakter er til skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelsen.

83. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 ikke ændrer vurderingskriteriet for så vidt angår afslaget på aktindsigt i dokumenter vedrørende en igangværende traktatbrudsprocedure på miljøområdet, som fortsat reguleres af forordning nr. 1049/2001. Denne bestemmelse gentager ganske enkelt det krav, som er formuleret af de Unionens retsinstanser, om at grundene til en undtagelse skal fortolkes restriktivt, og at der skal tages hensyn til miljømæssige interesser i vurderingen.

61 — Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

62 — Jf. den appellerede doms præmis 113.

2. Bedømmelse

84. Dette anbringende vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 og navnlig i henseende til, hvorvidt bestemmelserne om adgang til oplysninger på miljøområdet har betydning for spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen skal foretage en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne i sagsakter vedrørende en traktatbrudssag på miljøområdet.

85. Efter min mening påpegede Retten i den appellerede doms præmis 105 med rette, at »[forordning nr. 1367/2006] er en særlovgivning (lex specialis) i forhold til forordning nr. 1049/2001, idet den erstatter, ændrer eller præciserer visse af bestemmelserne i sidstnævnte forordning, når begæringen om aktindsigt omhandler »miljøoplysninger« eller oplysninger, der »vedrører emissioner til miljøet««[63].

86. Det fremgår klart af artikel 3 i forordning nr. 1367/2006, at forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på enhver anmodning om adgang til miljøoplysninger, der er i Unionens institutioners besiddelse. Heraf følger, at anvendelsesområdet for forordning nr. 1367/2006 vedrørende adgang til disse oplysninger er meget begrænset, da ændringerne til forordning nr. 1049/2001 er meget detaljerede.

87. I 15. betragtning til og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 fastsættes samspillet mellem undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 og bestemmelserne i forordning nr. 1367/2006.

88. Det fremgår først og fremmest af 15. betragtning til forordning nr. 1367/2006, at undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 principielt bør anvendes fuldt ud med forbehold af de mere specifikke bestemmelser i forordning nr. 1367/2006.

89. Artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 styrker anvendelsen af gennemsigtighedsprincippet, »[f]or så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet«, idet det fastsættes, at der anses at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i deres offentliggørelse.

90. Visse undtagelser, som er fastsat i artikel 4, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, såsom »undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen«, er imidlertid ved artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 udtrykkeligt udelukket fra den styrkede anvendelse af gennemsigtighedsprincippet. Formodningen om, at der foreligger en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, finder ikke anvendelse på oplysninger i sagsakterne til en traktatbrudssag, selv om de begærede oplysninger vedrører emissioner til miljøet.

91. Spørgsmålet er derfor, om disse procedurer derimod falder ind under artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006, som med hensyn til »de andre undtagelser« i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at grundene til afslag skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.

92. LPN og Republikken Finland har anført, at »de andre undtagelser« nødvendigvis, hvis ikke andet er gældende, omfatter traktatbrudsprocedurer, da artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning 1367/2006 ikke finder anvendelse på disse. Dette vil principielt forpligte Kommissionen til at foretage en individuel og konkret undersøgelse af alle dokumenter i sagsakterne til en traktatbrudssag på miljøområdet og være til hinder for anvendelsen af en generel formodning.

93. Jeg er ikke enig i denne fortolkning af den pågældende bestemmelse.

63 — Jf. ligeledes den appellerede doms præmis 135.

94. Principalt er det min opfattelse, at det ikke alene fremgår af ordlyden af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006, men også af denne bestemmelses generelle opbygning og formål[64], at den udelukkende finder anvendelse på de undtagelser, som ikke er nævnt i bestemmelsens første punktum. Artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006 nævner imidlertid udtrykkeligt traktatbrudssager,[65] selv om formålet er at foreskrive, at de skal behandles som undtagelser blandt bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

95. Bestemmelserne i artikel 6, stk. 1, første og andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 viser klart, at det var EU-lovgivers udtrykkelige hensigt helt at fjerne traktatbrudsprocedurerne fra anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

96. Heraf følger, at alene bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse i forbindelse med aktindsigt i dokumenter i sagsakterne til en traktatbrudsprocedure på miljøområdet, og at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 ikke har nogen betydning for, hvorvidt Kommissionen bør foretage en konkret og individuel undersøgelse af disse dokumenter. Herudover og henset til, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke finder anvendelse på traktatbrudsprocedurer, er Kommissionen ikke forpligtet til at undersøge, om de begærede oplysninger vedrører emissioner til miljøet som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.

97. Subsidiært er jeg af den opfattelse, at det ikke ændrer ved udfaldet af dette anbringende, hvis Domstolen skulle fastslå, at artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006 finder anvendelse på traktatbrudsprocedurer. I lighed med fast retspraksis vedrørende artikel 4 i forordning nr. 1049/2001[66] gør denne bestemmelse opmærksom på, at grundene til afslag på aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og føjer i denne henseende intet til fortolkningen eller anvendelsen af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som er relevant for den foreliggende sag eller til spørgsmålet om, hvorvidt en generel formodning finder anvendelse.

98. Det fremgår nemlig klart af præmis 73 og 74 i dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, at en restriktiv fortolkning og anvendelse af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 ikke er til hinder for anvendelsen af generelle formodninger i forbindelse med visse kategorier af dokumenter.

99. Desuden mener jeg, at forpligtelsen til at tage hensyn til, »om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet«, er klart forbundet med og styrker forpligtelsen til at fortolke grundene til afslag på aktindsigt restriktivt. Dog vurderer jeg igen, at denne forpligtelse heller ikke er til hinder for anvendelsen af generelle formodninger i forbindelse med visse dokumenttyper.

100. Følgelig mener jeg ikke, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 136 at fastslå, at »LPN og intervenienterne i forbindelse med anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, heller ikke med føje [kan] påberåbe sig artikel 6, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1367/2006«, og jeg mener, at Domstolen bør forkaste det andet anbringende i appellen.

64 — Jf. desuden artikel 3 i forordning nr. 1367/2006 og 15. betragtning til denne forordning.

65 — Jf. den appellerede doms præmis 136.

66 — Dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 36.

C – Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001

1. Argumenter

101. LPN, Republikken Finland, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har gjort gældende, at Rettens analyse i den appellerede doms præmis 132-138 af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tungtvejende offentlig interesse i udbredelse, er fejlagtig.

102. Retten har i det væsentlige med urette vurderet, at Kommissionens anfægtede afgørelse var i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2 in fine, i forordningen om gennemsigtighed [67], selv om Kommissionen ikke havde undersøgt, om der var tale om en tungtvejende offentlig interesse, hvilket den burde have gjort (ex officio ifølge Kongeriget Sveriges mening) i henhold til artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001, idet artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke indeholder nogen undtagelse hvad dette angår.

103. Kommissionen har bestridt disse argumenter.

2. Bedømmelse

104. I den appellerede doms præmis 134-136 fastslog Retten, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke udvidede anvendelsen af gennemsigtighedsprincippet hvad angår traktatbrudsprocedurer, og at offentliggørelsen af oplysninger vedrørende emissioner til miljøet i forbindelse med disse procedurer ikke blev anset for at udgøre en tungtvejende offentlig interesse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001.

105. Henset til mit svar ovenfor på det andet anbringende mener jeg, at denne vurdering er korrekt.

106. I den appellerede doms præmis 138 fastslog Retten, at LPN og intervenienterne hverken var i stand til at pege på en eventuel anden tungtvejende offentlig interesse end interessen i den påståede øgede gennemsigtighed på miljøområdet, som Kommissionen burde have taget hensyn til ved anvendelsen i den foreliggende sag af artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001, eller i stand til at forklare, om og i hvilket omfang de ønskede oplysninger vedrørte emissioner til miljøet som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006. Efter min opfattelse kan der ikke rejses tvivl om denne konklusion under en appelsag [68].

107. Det fremgår af det foregående, at LPN i første instans alene gjorde gældende, at den større gennemsigtighed på miljøområdet i sig selv udgør en tungtvejende offentlig interesse. I lighed med Domstolens argumentation i præmis 157 og 158 i dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, er jeg af den opfattelse, at betragtninger af en så generel art ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om gennemsigtlighed i den foreliggende sag er af nogen særlig påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå udleveringen af de omhandlede dokumenter. Desuden fremgår det klart af præmis 62 i TGI-dommen, at det ikke påhviler Kommissionen ex officio at undersøge, om en tungtvejende offentlig interesse kan begrunde en

67 — Jf. den appellerede doms præmis 135 og 136.

68 — I henhold til Domstolens faste praksis fremgår det af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, at alene Retten er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af de akter, den har fået forelagt i sagen, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen i henhold til artikel 256 TEUF kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget heraf (jf. dom af 22.12.2008, sag C-487/06 P, British Aggregates mod Kommissionen, Sml. I, s. 10515, præmis 96, og af 27.10.2011, sag C-47/10 P, Østrig mod Scheucher-Fleisch m.fl., Sml. I, s. 10707, præmis 57). Jeg bemærker, at hverken LPN eller Republikken Finland har nedlagt påstand i den foreliggende sag om en indholdsmæssig urigtighed i forbindelse med den faktiske omstændighed, Retten har fastlagt i den appellerede doms præmis 138.

udlevering af de omfattede dokumenter i medfør af artikel 4, stk. 2 in fine, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006. Domstolen har derimod fastslået, at de interesserede parter kan påvise eksistensen af en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde en udlevering af de omhandlede dokumenter [69].

108. På baggrund af det ovenstående mener jeg, at det tredje anbringende ligeledes bør forkastes.

VIII – LPN's yderligere klagepunkt

109. LPN har hævdet, at den appellerede dom er usammenhængende på to punkter i forbindelse med identifikationen af den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag.

110. LPN har for det første bemærket, at der i den for Retten indbragte tvist var nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og ikke afgørelsen af 24. oktober 2008, som anført i punkt 1 i den appellerede doms konklusion. LPN har følgelig anmodet Domstolen om i punkt 1 i den appellerede doms konklusion at præcisere, at søgsmålet er rettet mod den anfægtede afgørelse.

111. For det andet er det LPN's opfattelse, at den appellerede doms præmis 46 er dårligt formuleret og bør omskrives som følger:

»LPN frafaldt sit krav om en legalitetsprøvelse af [den anfægtede] afgørelse vedrørende det tredje anbringende i stævningen om manglende overholdelse af fristen i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 […]«

112. Kommissionen har bestridt LPN's argumenter.

113. Efter min mening har LPN undladt at anføre, hvordan de påståede uoverensstemmelser har berørt organisationens retsstilling. Desuden er jeg enig med Kommissionen i, at denne påstand ikke kan antages til realitetsbehandling, da der ikke er tale om et retligt spørgsmål som omhandlet i artikel 58 i statutten for Domstolen. Selv hvis der skulle foreligge en uoverensstemmelse, påhviler det udelukkende Retten at korrigere den i medfør af artikel 84 i dens procesreglement.

114. Følgelig bør denne påstand forkastes.

IX – LPN's anfægtelse af Rettens afgørelse om sagens omkostninger

115. LPN har hævdet, at Rettens afgørelse om sagens omkostninger i den appellerede doms præmis 141 og 143 er behæftet med flere retlige fejl.

116. Kommissionen har bestridt LPN's argumenter.

117. I den forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at det fremgår af retspraksis, at såfremt alle de øvrige anbringender under appelsagen forkastes, må anbringendet om, at Rettens afgørelse om sagsomkostningerne er ulovlig, afvises i medfør af artikel 58, stk. 2, i statutten for Domstolen, hvorefter der ikke kan iværksættes appel alene til forandring af afgørelser om sagsomkostningerne eller om disses størrelse [70].

69 — Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

70 — Jf. dom af 12.7.2001, forenede sager C-302/99 P og C-308/99 P, Kommissionen og Frankrig mod TF1, Sml. I, s. 5603, præmis 31, og af 30.9.2003, forenede sager C-57/00 P og C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 9975, præmis 124.

118. For så vidt som jeg mener, at alle LPN's øvrige anbringender i appelsagen bør forkastes, bør det sidste anbringende vedrørende Rettens afgørelse om sagsomkostningerne derfor afvises.

119. Henset til det ovenstående mener jeg, at såvel appellen iværksat af LPN i sag C-514/11 P som appellen iværksat af Republikken Finland i sag C-605/11 P skal forkastes i det hele.

X – Sagens omkostninger

120. I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellen forkastes. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, som ligeledes finder anvendelse i appelsager i henhold til nævnte artikel 184, stk. 1, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Hvis en intervenient i første instans deltager i appelsagen, kan Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 4, bestemme, at den pågældende skal bære sine egne omkostninger.

121. Jeg mener, at LPN og Republikken Finland bør pålægges at betale omkostningerne i henholdsvis sag C-514/11 P og sag C-605/11 P i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom. Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland og Kongeriget Sverige bør bære deres egne omkostninger.

XI – Forslag til afgørelse

122. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen fastslår følgende:

— Appellerne forkastes.

— Liga para a Protecção da Natureza (LPN) bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger i forbindelse med appelsagen C-514/11 P.

— Republikken Finland bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger i forbindelse med appelsagen C-605/11 P.

— Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger i forbindelse med de forenede sager C-514/11 P og C-605/11 P.