Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 13 juli 2017 *

”Överklagande – Rätt till tillgång till handlingar som innehas av Europeiska unionens institutioner – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Undantag från rätten till tillgång – Artikel 4.3 första stycket – Skydd för dessa institutioners beslutsförfarande – Miljö – Århuskonventionen – Förordning (EG) nr 1367/2006 – Artikel 6.1 – Allmänhetens intresse av att miljöinformation lämnas ut – Information som tyska myndigheter översänt till Europeiska kommissionen beträffande anläggningar i Tyskland som berörs av unionslagstiftningen avseende system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser – Delvis nekad tillgång”

I mål C-60/15 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 11 februari 2015,

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH, Stolberg (Tyskland), företrätt av S. Altenschmidt och P.-A. Schütter, Rechtsanwälte,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Krämer, F. Clotuche-Duvieusart och P. Mihaylova, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.L. da Cruz Vilaça och domstolens vice-ordförande A. Tizzano (referent) samt domarna A. Borg Barthet, E. Levits och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 juli 2016,

och efter att den 19 oktober 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

1 Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH (nedan kallat Saint-Gobain) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 11 december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (T-476/12, ej publicerad, EU:T:2014:1059) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Saint-Gobains talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 17 januari 2013 att neka full tillgång till den förteckning som överlämnats av Förbundsrepubliken Tyskland till kommissionen inom ramen för förfarandet enligt artikel 15.1 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1), i den mån denna handling innehåller information avseende vissa av Saint-Gobains anläggningar i Tyskland rörande provisoriska tilldelningar samt verksamheter och kapacitetsnivåer avseende utsläpp av koldioxid (CO_2) under åren 2005–2010, anläggningarnas effektivitet och de årliga utsläppsrätter som provisoriskt tilldelats för perioden från år 2013 till år 2020 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

2 Artikel 4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades den 25 juni 1998 i Århus och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen) har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av övriga punkter i denna artikel skall varje part se till att myndigheter på begäran ger allmänheten tillgång till miljöinformation inom ramen för den nationella lagstiftningen …:

a) utan att skälen för begäran behöver anges,

…

4. En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar myndigheters verksamhet, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

…

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.

…”

Unionsrätt

3 Skäl 1, 2, 4, 6 och 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) har följande lydelse:

”(1) I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen stadfästs principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

…

(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.

…

(6) Större tillgång till handlingar bör ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, även när det rör sig om delegerade befogenheter, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt

…

(11) I princip bör institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten. Vissa allmänna och privata intressen bör emellertid skyddas genom undantagsbestämmelser. Institutionerna bör ges möjlighet att skydda sina interna samråd och överläggningar då detta krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Vid fastställandet av dessa undantag bör institutionerna, på unionens samtliga verksamhetsområden, beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter.”

4 I förordningens artikel 1, som har rubriken ”Syfte”, stadgas följande:

”Syftet med denna förordning är

a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens (nedan kallade institutionerna) handlingar i enlighet med artikel 255 i EG-fördraget på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar,

b) att fastställa bestämmelser som garanterar att det blir så enkelt som möjligt att utöva denna rätt, och

c) att främja goda förvaltningsrutiner när det gäller tillgång till handlingar.”

5 Artikel 2 i nämnda förordning har rubriken ”Tillgångsberättigade och tillämpningsområde”. I artikel 2.3 föreskrivs följande:

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

6 I förordningens artikel 4, som har rubriken ”Undantag”, stadgas följande:

”…

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

– en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,

– …

– syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

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

…

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

…”

7 Artikel 4.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26) har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.

…”

8 I skäl 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13) anges följande:

”I gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram … betonas att det är viktigt att allmänheten får adekvat miljöinformation och på ett meningsfullt sätt kan delta i beslutsprocesser i miljöfrågor, och därigenom öka ansvarigheten och öppenheten i beslutsprocessen och bidra till att öka allmänhetens

miljömedvetenhet och stöd för fattade beslut. Programmet betonar också, liksom tidigare miljöhandlingsprogram, att gemenskapens lagstiftning om miljöskydd måste genomföras, tillämpas och följas på ett bättre sätt, och att överträdelser av gemenskapens miljölagstiftning måste beivras.”

9 I artikel 1 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Syftet med denna förordning är att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av [Århuskonventionen] genom att fastställa regler för tillämpningen av konventionens bestämmelser på gemenskapens institutioner och organ, särskilt genom att

a) garantera allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som gemenskapens institutioner eller organ tar emot eller upprättar och som förvaras hos dem, och genom att fastställa grundläggande bestämmelser och praktiska förfaranden för hur rätten skall utövas,

b) säkerställa att miljöinformation blir successivt tillgänglig och spridd till allmänheten för att uppnå bredast möjliga systematiska tillgång för och spridning till allmänheten av miljöinformation; i detta syfte skall särskilt användning av telematik och/eller elektronik, om sådan finns tillgänglig, främjas,

c) ge allmänheten en möjlighet att delta när det gäller planer och program avseende miljön,

d) ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapsnivå enligt villkoren i denna förordning.

2. Vid tillämpningen av denna förordning skall gemenskapens institutioner och organ sträva efter att bistå och vägleda allmänheten vad gäller tillgång till information, deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.”

10 Artikel 2.1 i nämnda förordning har följande lydelse:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

d) miljöinformation: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

…

iii) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder), som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller sannolikt kommer att påverka de delar och faktorer som anges i leden i och ii samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,

…”

11 Artikel 3 första stycket i samma förordning har följande lydelse:

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

12 Artikel 6 i förordning nr 1367/2006 har rubriken ”Tillämpning av undantag avseende begäran om tillgång till miljöinformation”. I artikel 6.1 stadgas följande:

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

13 I artikel 15.1 i beslut 2011/278 föreskrivs följande:

”Enligt artikel 11.1 i direktiv 2003/87/EG ska varje medlemsstat senast den 30 september 2011 till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar på sitt territorium som omfattas av direktiv 2003/87/EG, inklusive anläggningar som identifierats enligt artikel 5, med hjälp av en elektronisk mall som kommissionen tillhandahåller.”

Bakgrund till tvisten

14 Saint-Gobain är ett bolag som är verksamt på den globala glasmarknaden. Bolaget driver anläggningar som omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32).

15 Med stöd av beslut 2011/278 har Saint-Gobain ansökt hos de behöriga tyska myndigheterna att tilldelas gratis utsläppsrätter för den tredje period som föreskrivs inom ramen för det system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser som inrättas genom nämnda direktiv, det vill säga för perioden mellan år 2013 och år 2020.

16 I beslutet föreskrivs att medlemsstaterna ska beräkna det preliminära antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för varje befintlig anläggning på grundval av referensvärden som Europeiska kommissionen fastställt. I artikel 15.1 i beslutet föreskrivs att resultatet av dessa beräkningar ska föras upp på en förteckning över anläggningar på respektive medlemsstats territorium som omfattas av direktiv 2003/87 och att varje medlemsstat ska överlämna förteckningen till kommissionen för kontroll.

17 Genom skrivelse av den 3 juli 2012 ansökte Saint-Gobain, med stöd av förordning nr 1049/2001 och förordning nr 1367/2006, om att få tillgång till en Exceltabell som Förbundsrepubliken Tyskland hade översänt till kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 15.1. Tabellen innehåller information om vissa av Saint-Gobains anläggningar i Tyskland. Saint-Gobain har särskilt begärt att få tillgång till uppgifter om ”ursprungligen installerad kapacitet”, som översänts för varje delanläggning, och antalet provisoriskt tilldelade utsläppsrätter för var och en av dessa delanläggningar under perioden från år 2013 till år 2020.

18 Kommissionens generaldirektorat för klimatpolitik avslog genom skrivelse av den 23 juli 2012 Saint-Gobains ansökan med stöd av artikel 4.3 tredje stycket i förordning nr 1049/2001.

19 De tyska myndigheterna har offentliggjort förteckningen över de berörda anläggningarna och de årliga utsläppsrätter som provisoriskt tilldelats för varje anläggning.

20 Den 7 augusti 2012 inkom Saint-Gobain med en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001.

21 Genom skrivelse av den 4 september 2012 förlängde kommissionen svarsfristen med femton dagar, det vill säga till och med den 25 september 2012.

22 I skrivelse av den 25 september 2012 informerade kommissionen emellertid Saint-Gobain om att den inte kunde lämna ut ett definitivt beslut inom den föreskrivna fristen på grund av att de tyska myndigheterna, som rådfrågats i egenskap av författare till den efterfrågade informationen, ännu inte hade lämnat något svar.

23 Den 28 september 2012 begärde Saint-Gobain att kommissionen skulle besvara dess bekräftande ansökan av den 15 oktober 2012.

24 Den 17 januari 2013 beviljade kommissionen, genom det omtvistade beslutet, tillgång till delar av den begärda informationen, nämligen den information som hade offentliggjorts av de tyska myndigheterna och viss annan mindre viktig information i Exceltabellen, och nekade tillgång till övrig information.

25 Kommissionen grundade sitt avslagsbeslut på artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 och förklarade att utlämnande av all den begärda informationen allvarligt skulle undergräva dess beslutsförfarande, som vid den aktuella tidpunkten fortfarande pågick och berörde ett stort antal anläggningar i flertalet medlemsstater. Enligt kommissionen skulle ett fullständigt utlämnande av den aktuella informationen möjliggöra för allmänheten, och framför allt de berörda företagen, att väcka frågor om eller rikta kritik mot den information som medlemsstaterna har översänt, vilket riskerar att påverka beslutsförfarandet, vilket i sin tur skulle riskera att försena beslutsförfarandet betydligt och skada dialogen mellan kommissionen och medlemsstaterna.

26 Eftersom den begärda informationen hade framställts av Förbundsrepubliken Tyskland, rådfrågade kommissionen denna medlemsstat i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Förbundsrepubliken Tyskland motsatte sig att informationen lämnades ut. Nämnda medlemsstat förklarade att den, i likhet med kommissionen, motsatte sig ett utlämnande med stöd av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordningen. Förbundsrepubliken Tyskland gjorde i synnerhet gällande att kommissionen ännu inte hade fattat något beslut rörande den aktuella informationen och att det fanns starka förväntningar om att ett beslut skulle fattas inom fristen. Kommissionen ansåg att dessa grunder vid första påseendet kunde anses vara relevanta.

27 I det omtvistade beslutet konstaterade kommissionen för det första att det inte föreligger något övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i nämnda förordning, som kan motivera ett fullständigt utlämnande av den begärda informationen, och att de intressen som Saint-Gobain åberopat i sin ansökan var av rent privat natur. Därefter slog kommissionen fast att det i förevarande fall främst handlade om att säkerställa ett fritt beslutsfattande utan yttre påverkan och att bevara en anda präglad av förtroende mellan kommissionen och de tyska myndigheterna. Kommissionen erinrade dessutom om att de berörda myndigheterna redan hade offentliggjort en betydande del av den begärda informationen och påpekade att allmänheten således hade haft tillgång till de viktigaste delarna av förslaget om en harmoniserad tilldelning av gratis utsläppsrätter.

28 Avslutningsvis påpekade kommissionen i det nämnda beslutet att även om det antas att den information som Saint-Gobain begärt utgör miljöinformation, så innehåller artikel 6 i förordning nr 1367/2006 – till skillnad från de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 – inte någon bestämmelse som gör det möjligt att avstå från att tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

29 Den 31 oktober 2012 väckte Saint-Gobain talan och yrkade ogiltigförklaring av kommissionens tysta beslut av den 4 och den 25 september 2012. Som en följd av antagandet av det omtvistade beslutet den 17 januari 2013 begärde Saint-Gobain att få anpassa sina yrkanden. Tribunalen biföll begäran och fann att talan framdeles endast skulle anses gälla ogiltigförklaring av detta sistnämnda beslut.

30 Genom den överklagade domen avfärdade tribunalen de två grunder som Saint-Gobain hade åberopat och ogillade talan.

Parternas yrkanden

31 Saint-Gobain har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet, eller

– i andra hand, upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen, samt

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Kommissionen har yrkat att överklagandet ska ogillas och att Saint-Gobain ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

33 Till stöd för sitt överklagande har klaganden anfört två grunder. Den första grunden kan delas upp i två delar och avser felaktig tolkning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, jämförd med artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006. Dels gjorde tribunalen, enligt Saint-Gobain, en extensiv tolkning av dessa bestämmelser, dels har tribunalen inte erkänt att det i förevarande fall föreligger ett övervägande allmänintresse av att lämna ut den begärda miljöinformationen. Den andra grunden avser felaktig tillämpning av artikel 4.5. i förordning nr 1049/2001.

Parternas argument

34 Genom den första delen av den första grunden har Saint-Gobain gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning och åsidosatte de krav som följer av i synnerhet artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006, såvitt gäller nödvändigheten att tolka undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 restriktivt för att neka tillgång till miljöinformation. Detta gäller särskilt det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket och som avser skydd för institutionernas beslutsförfarande.

35 Saint-Gobain har inledningsvis påpekat att tribunalen konstaterat att den information som bolaget begärt att få tillgång till i förevarande fall utgör ”miljöinformation”, i den mening som avses i artikel 2.1 d i förordning nr 1367/2006. Därefter har bolaget påpekat att unionens institutioner, såvitt gäller denna typ av information, är skyldiga att iaktta förordningens bestämmelser. Förordningen syftar nämligen till att tillämpa Århuskonventionen på institutionerna då den utgör en integrerad del av unionens rättsordning, vilket tribunalen borde ha beaktat.

36 Konventionen innehåller dock inga allmänna bestämmelser som kan jämföras med den i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001. Sistnämnda artikel föreskriver att tillgång till miljöinformation ska nekas om utlämnande allvarligt skulle undergräva de berörda myndigheternas beslutsförfarande. I en situation såsom den som är aktuell i förevarande fall får en ansökan om tillgång till miljöinformation, tvärtom,

enligt artikel 4.4 a i konventionen endast avslås om utlämnandet av informationen skulle få negativa följder för sekretess som omfattar ”myndigheters verksamhet”, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

37 En dylik grund för avslag skulle dessutom vara identisk med den som föreskrivs i artikel 4.2 a i direktiv 2003/4. Syftet med detta direktiv är att tillämpa Århuskonventionen i medlemsstaternas rättsordningar.

38 Enligt såväl förordning nr 1049/2001 som direktivet borde skälet för avslag – vilket även följer av nationell tysk rättspraxis – förstås så, att det endast omfattar intern verksamhet som har koppling till beslutsfattande och inte tidigare omständigheter som föregår verksamheten, såsom till exempel de uppgifter som verksamheten grundas på.

39 Tribunalen har däremot, enligt Saint-Gobain, gjort en extensiv tolkning av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 i förordningen. Saint-Gobain menar att tribunalen angett att det just i detta fall är motiverat att neka tillgång till den begärda informationen för att undvika yttre påverkan som skulle kunna ha en störande inverkan på ett pågående beslutsförfarandes normala förlopp, i synnerhet genom att orsaka betydande förseningar i förfarandet för att kontrollera den information som tillställts kommissionen inom ramen för det berörda förfarandet och genom att ge upphov till slitningar med medlemsstater som lämnat informationen, vilket i sin tur skulle kunna skada dialogen mellan kommissionen och dessa medlemsstater.

40 Enligt Saint-Gobain är emellertid enbart möjligheten att utlämnande av miljöinformation, såsom den som är aktuell i förevarande mål, ger upphov till kritik inte tillräcklig för att motivera att denna information ska omfattas av sekretess. Dylik kritik från allmänheten, som en följd av öppenhet i administrativa förfaranden, är härvidlag en önskad följd av bestämmelserna i fråga. Kritiken skulle nämligen tjäna just det syfte som eftersträvas med bestämmelserna, bland annat att fatta bättre underbyggda beslut i miljöfrågor på grundval av information som varit föremål för allmänhetens kontroll. Saint-Gobain har vidare preciserat att varken förordning nr 1367/2006 eller direktiv 2003/4 föreskriver några grunder för att neka tillgång som gäller skyddet för relationerna mellan kommissionen och medlemsstaterna.

41 Slutligen har Saint-Gobain anfört att tribunalen i punkterna 80–82 och 87 i den överklagade domen felaktigt och vid flera tillfällen grundat sig på praxis från domstolen avseende förordning nr 1049/2001 som inte gäller tillgång till miljöinformation inom ramen för ett av kommissionens pågående administrativa förfaranden.

42 Kommissionen har genmält att den första grunden för överklagandet ska avvisas. Om grunden skulle tolkas så, att den syftar till att ifrågasätta lagenligheten av förordning nr 1367/2006 i förhållande till Århuskonventionens bestämmelser, så skulle detta ändra själva föremålet för talan vid tribunalen. För det fall att denna första grund vidare skulle kunna förstås så, att den syftar till att klandra tribunalen för att ha åsidosatt kravet att tolka det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 mot bakgrund av uttrycket ”myndigheters verksamhet” i artikel 4.4 a i Århuskonventionen, baseras den på en argumentation som varken åberopats eller diskuterats vid tribunalen. Slutligen anger nämnda grund inte i detalj de punkter som kritiseras i domskälen i den överklagade domen.

43 Kommissionen anser under alla förhållanden att överklagandet inte kan vinna bifall på den första grunden. Varken ordalydelsen i artikel 4.4 a i Århuskonventionen eller i artikel 4.2 a i direktiv 2003/4 hänvisar för det första till ”intern verksamhet” utan enbart till myndigheters ”verksamhet”. Mot bakgrund av att samtliga medlemsstater, i likhet med unionen, är part i Århuskonventionen finns det emellertid all anledning att anta att unionslagstiftaren inte i direktiv 2003/4 avsåg att föreskriva andra materiella skyldigheter för medlemsstaterna än dem som gäller för unionens organ enligt förordningarna nr 1049/2001 och nr 1367/2006.

44 För det andra vore en tolkning av uttrycket ”verksamhet” som endast skulle omfatta en myndighets interna verksamhet endast en av flera möjliga tolkningar av detta uttryck enligt de anvisningar som följer av vägledningen för tillämpning av Århuskonventionen som domstolen kan beakta för att tolka artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

45 Det kriterium som valts i artikel 4.4 a i Århuskonventionen liksom i artikel 4.3 första stycket i nämnda förordning är för det tredje inte handlingens innehåll utan de ”negativa följder” som ett utlämnande av innehållet skulle få. Även om en handling inte redogör för en myndighets interna verksamhet utan enbart de omständigheter som har utgjort grund för beslutets antagande kan tillgång till beslutet nekas med tillämpning av sistnämnda bestämmelse.

Domstolens bedömning

– Huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

46 Kommissionen har för det första gjort gällande att den första grunden inte kan upptas till sakprövning för det fall att den ska förstås så, att den syftar till att ifrågasätta giltigheten av förordning nr 1367/2006 med avseende på bestämmelserna i Århuskonventionen.

47 Saint-Gobain har i sin replik uttryckligen hävdat att bolaget inte på något sätt ville ifrågasätta förordningens giltighet genom denna grund, vilket kommissionen noterat i sin duplik. Det saknas därför anledning att pröva detta argument från kommissionens sida.

48 Därefter har kommissionen anfört att den första grunden för överklagandet ska avvisas, eftersom den baseras på argument som varken åberopats eller diskuterats inför tribunalen.

49 Domstolen erinrar härvidlag om att överklagandet enligt artikel 170.1 i domstolens rättegångsregler inte får ändra saken i målet vid tribunalen.

50 Enligt fast rättspraxis är domstolen i ett mål om överklagande endast behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder som har åberopats i den lägre instansen. En part kan således inte åberopa en ny grund inför domstolen som denne inte har åberopat vid tribunalen, eftersom detta skulle innebära att vederbörande i sådant fall kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist vid domstolen, vilken har en begränsad behörighet i mål om överklagande, än den som tribunalen har prövat (beslut av domstolens ordförande av den 7 juli 2016, Fapricela/kommissionen, C-510/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:547, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

51 Ett argument som inte har tagits upp i första instans utgör emellertid inte en ny grund som inte kan tas upp till sakprövning i målet om överklagande om det endast innebär en utvidgning av ett argument som tidigare framställts inom ramen för en grund som anförts i ansökan till tribunalen (dom av den 10 april 2014, Areva m.fl./kommissionen, C-247/11 P och C-253/11 P, EU:C:2014:257, punkt 114 och där angiven rättspraxis).

52 Domstolen konstaterar i förevarande fall, i likhet med vad generaladvokaten slog fast i punkt 31 i sitt förslag till avgörande, att Saint-Gobain vid tribunalen åberopat ett åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, jämförd med artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, och gjort gällande att grunderna för avslag på en begäran om tillgång ska tolkas restriktivt. Saint-Gobain har således uttryckligen hänvisat till ändamålet med sistnämnda förordning, som är att säkerställa genomförandet av Århuskonventionen.

53 I den första delen av den första grunden har Saint-Gobain emellertid påstått att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning genom att slå fast att undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt på såväl handlingar som upprättats inom ramen för beslutsförfarandet som

handlingar som har en direkt koppling till de frågor som behandlas under detta förfarande. Saint-Gobain har gjort gällande att tolkningen strider mot artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 mot bakgrund av i synnerhet artikel 4.4 a i Århuskonventionen, som förordningen syftar till att genomföra.

54 I sin ansökan i första instans har Saint-Gobain förvisso inte uttryckligen åberopat artikel 4.4 a i Århuskonventionen. Dock har bolaget anfört att kommissionens tolkning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte är förenlig med artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

55 Eftersom den första delen av den första grunden för överklagandet avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, utgör Saint-Gobains argumentation således endast en utvidgning av ett argument som tidigare framställts inom ramen för en grund som anförts i ansökan i första instans och ska därför inte avvisas.

56 Slutligen har kommissionen gjort gällande att överklagandet inte i detalj anger de punkter som kritiseras i domskälen i den överklagade domen.

57 Domstolen erinrar härvidlag om att åberopade grunder och argument avseende rättsliga omständigheter enligt artikel 169.2 i rättegångsreglerna i detalj ska ange på vilka punkter som klaganden anser att tribunalens avgörande är felaktigt. Ett överklagande som inte anger de punkter som kritiseras i den överklagade domen och den felaktiga rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort kan inte upptas till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2016, NIOC m.fl./rådet, C-595/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:721, punkterna 95 och 96).

58 Med den första delen av den första grunden har Saint-Gobain emellertid riktat kritik mot punkterna 80–82 och 87 i den överklagade domen. I den del bolaget kritiserar tribunalen för att inte ha beaktat Århuskonventionen vid sin tolkning av artikel 6 i förordning nr 1367/2006 är det självklart omöjligt för bolaget att i detalj ange exakta vilka punkter i domen detta gäller. Överklagandet uppfyller således kraven i artikel 169.2 i rättegångsreglerna.

59 Med beaktande av vad som anförts ovan ska kommissionens invändning om rättegångshinder ogillas.

– Prövning i sak

60 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt vad som anges i skäl 1 i förordning nr 1049/2001, utgör förordningen ett uttryck för den i artikel 1 andra stycket i EU-fördraget – införd genom Amsterdamfördraget – tillkännagivna viljan att markera en ny fas i processen att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Såsom påpekas i skäl 2 i nämnda förordning hänger allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar samman med institutionernas demokratiska natur (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 34).

61 Nämnda förordning syftar, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 i förordningen, till att ge allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar största möjliga effekt (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738 punkt 40, och där angiven rättspraxis).

62 Förvisso är rätten till tillgång till handlingar underkastad vissa begränsningar av hänsyn till allmänna eller privata intressen. Närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordningen, föreskrivs i artikel 4 i förordningen ett antal undantagsbestämmelser som ger institutionerna rätt att vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva något av de intressen som

skyddas genom denna artikel (dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P, och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 70 och 71, och där angiven rättspraxis).

63 Dessa undantag utgör emellertid en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, och ska därför tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 66, och dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 75).

64 Vad gäller miljöinformation som innehas av unionens institutioner och organ, syftar förordning nr 1367/2006, såsom föreskrivs i dess artikel 1, till att säkerställa bredast möjliga systematiska tillgång för och spridning till allmänheten av sådan information (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2016, kommissionen/Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punkt 52).

65 Även om förordning nr 1049/2001, bland annat artikel 4 däri – i enlighet med artikel 3 i förordning nr 1367/2006 – i princip är tillämpliga på varje ansökan om tillgång till miljöinformation som innehas av unionens institutioner, tillför artikel 6 i förordning nr 1367/2006 mer specifika regler rörande en sådan ansökan om tillgång, vilka delvis underlättar och delvis begränsar tillgång till handlingar (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 53).

66 Av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 framgår i synnerhet att beträffande det undantag som avses i artikel 4.3 första meningen i förordning nr 1049/2001 ska grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 83).

67 Det är mot bakgrund av dessa bestämmelser och principer som domstolen nu ska pröva den första delen av den första grunden för överklagandet.

68 I punkterna 79–82 i den överklagade domen fann tribunalen för det första att det i målet aktuella beslutsförfarandet var ett administrativt förfarande som syftade till en harmoniserad tilldelning av gratis utsläppsrätter och att detta administrativa förfarande ännu inte hade avslutats då det omtvistade beslutet antogs.

69 För det andra påpekade tribunalen att det aktuella administrativa förfarandet ”förtjänade ett förstärkt skydd”. Det förelåg nämligen en förhöjd risk att tillgång till interna handlingar som ingår i det berörda förfarandet skulle ha negativ inverkan på beslutsförfarandet. Intresserade parter skulle kunna använda denna information för att utöva inflytande i syfte att uppnå olika mål, vilket i synnerhet kan påverka kvaliteten på det slutliga beslutet negativt.

70 Tribunalen påpekade för det tredje att administrativa förfaranden är kringgärdade av strikta frister. Dessa fristers iakttagande skulle kunna äventyras om kommissionen var tvungen att behandla reaktioner på interna diskussioner under ett pågående förfarande.

71 Tribunalen fann för det fjärde att kommissionens administrativa verksamhet inte kräver en tillgång till handlingar som är lika vittomfattande som vad gäller en unionsinstitutions lagstiftande verksamhet, vilken med tillämpning av skäl 6 i förordning nr 1049/2001 bör vara större.

72 I punkterna 86–90 i den överklagade domen underkände tribunalen därefter Saint-Gobains argument att den efterfrågade informationen inte avser kommissionens kontroll av den information som medlemsstaterna översänt i enlighet med artikel 15.1 i beslut 2011/278, utan den tabell som de tyska myndigheterna tillställt kommissionen, varför den aktuella informationen inte kan anses avse själva beslutsförfarandet.

73 Tribunalen har som grund för sin slutsats angett att lagstiftaren genom uttrycket ”som gäller en fråga” visat att denne inte vill begränsa omfattningen av den information som täcks av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 till att gälla enbart handlingar som upprättats inom ramen för det aktuella beslutsförfarandet och det med hänsyn till att detta uttryck använts även går att tillämpa bestämmelsen på handlingar som har direkt koppling till de frågor som behandlats under förfarandet.

74 Eftersom den information som Saint-Gobain begärt att få tillgång till har direkt koppling till den fråga som behandlades under det beslutsförfarande som pågick då det omtvistade beslutet antogs, gällde informationen enligt tribunalen således ”en fråga där institutionen inte fattat något beslut”.

75 Domstolen konstaterar att tribunalen vid sin tolkning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 har blandat ihop begreppen beslutsförfarande och administrativt förfarande vilket lett till att tillämpningsområdet för det undantag från rätten till tillgång som föreskrivs i nämnda bestämmelse har utökats så långt att en unionsinstitution har möjlighet att neka tillgång till alla handlingar, inklusive handlingar som innehåller miljöinformation, som institutionen innehar i den del handlingen har direkt samband med de frågor som behandlas i ett administrativt förfarande som pågår vid institutionen.

76 Begreppet ”beslutsförfarande” som avses i denna bestämmelse ska emellertid förstås så, att det hänför sig till själva beslutsfattandet och inte täcker hela det administrativa förfarande som lett fram till beslutet.

77 En dylik tolkning följer för det första av själva ordalydelsen i bestämmelsen som hänvisar till handlingar ”som gäller en fråga där [unionsinstitutionen] inte fattat något beslut”.

78 För det andra svarar tolkningen mot kravet att tolka artikel 4.3 första meningen i förordning nr 1049/2001 strikt. Kravet är desto starkare när de handlingar till vilka tillgång begärts innehåller miljöinformation.

79 Vad slutligen gäller sådana handlingar gör sig nämnda tolkning även gällande med avseende på det syfte som eftersträvas med förordning nr 1367/2006, vilket enligt rubriken är att tillämpa bestämmelserna i Århuskonventionen på unionens institutioner och organ.

80 I artikel 6 i förordningen anges förvisso endast att det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska tolkas restriktivt, utan att det ges någon definition av begreppet ”beslutsförfarande” enligt denna bestämmelse.

81 Enligt artikel 4.4 a i Århuskonventionen får en begäran om tillgång till miljöinformation, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 76 i sitt förslag till avgörande, avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för sekretess som omfattar myndigheters verksamhet, då sådan sekretess gäller enligt nationell rätt, och inte för hela det administrativa förfarande som föregår myndighetens verksamhet.

82 Tribunalen erinrade i punkt 79 i den överklagade domen om att det aktuella administrativa förfarandet ännu inte hade avslutats då det omtvistade beslutet antogs. Detta förhållande är inte i sig tillräckligt för att visa att utlämnande av de begärda handlingarna allvarligt skulle undergräva kommissionens beslutsförfarande.

83 Till skillnad från ställningstagandet i punkt 80 i den överklagade domen, det vill säga att det aktuella administrativa förfarandet förtjänar ett förstärkt skydd, är det snarare skyldigheten att göra en restriktiv tolkning av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 som ska väga tyngst, vilket tribunalen med fog slog fast i punkt 63 i den överklagade domen. Enbart en hänvisning till en risk för att utlämnande av interna handlingar skulle få negativa följder och möjligheten att intresserade parter skulle kunna påverka förfarandet är inte tillräckligt för att bevisa att utlämnande av de aktuella handlingarna allvarligt skulle undergräva den berörda institutionens beslutsförfarande.

84 Enligt skäl 2 i förordning nr 1367/2006 är det förvisso viktigt att allmänheten får möjlighet att delta i beslutsprocesser i miljöfrågor, och därigenom öka ansvarigheten och öppenheten i beslutsprocessen och bidra till att öka allmänhetens miljömedvetenhet och stöd för fattade beslut. I motsats till vad tribunalen kom fram till i punkt 81 i den överklagade domen kräver denna förordning däremot inte på något sätt att kommissionen ska pröva eller besvara allmänhetens reaktioner som uppstår till följd av att handlingar har lämnats ut som innehåller miljöinformation avseende ett pågående administrativt förfarande och återger diskussioner som ägt rum inom institutionen. Under dessa omständigheter kan ett sådant utlämnande inte anses innebära en fara för att fristerna för kommissionens administrativa förfaranden inte ska hållas.

85 Domstolen erinrar slutligen om att det förvisso inte, vad gäller kommissionens administrativa verksamhet, krävs en tillgång till handlingar som är lika långtgående som den som gäller en unionsinstitutions lagstiftande verksamhet. Detta innebär emellertid inte alls att denna verksamhet inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. Enligt artikel 2.3 i förordningen ska förordningen tillämpas på alla handlingar som innehas av en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga unionens verksamhetsområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkterna 87 och 88, och där angiven rättspraxis).

86 Mot denna bakgrund finner domstolen att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning då den inte tolkade artikel 4.3 första stycket i nämnda förordning så restriktivt som krävs enligt artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006.

87 Överklagandet ska följaktligen bifallas såvitt avser den första delen av den första grund som åberopats utan att det finns anledning att pröva den andra delen härav eller den andra grunden. Den överklagade domen ska upphävas.

Följderna av att den överklagade domen upphävs

88 I enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol får domstolen, när tribunalens avgörande upphävs, antingen återförvisa målet till tribunalen för avgörande eller själv slutligt avgöra målet, om det är färdigt för avgörande.

89 I förevarande fall ska domstolen slutligt avgöra målet, vilket är färdigt för avgörande.

90 I sin ansökan om ogiltigförklaring har Saint-Gobain åberopat två grunder. Den första grunden gäller åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 jämförd med artikel 2.1 d iii och artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006.

91 Såsom påpekats i punkterna 25–28 ovan fann kommissionen i det omtvistade beslutet att ett fullständigt utlämnande av den begärda informationen skulle möjliggöra för allmänheten, och framför allt de berörda företagen, att väcka frågor om eller rikta kritik mot den information som medlemsstaterna har översänt, vilket skulle riskera att påverka såväl kommissionens som medlemsstaternas beslutsförfarande. Detta i sin tur skulle riskera att försena det aktuella

beslutsförfarandet betydligt och skada dialogen mellan kommissionen och medlemsstaterna. Kommissionen ansåg det vidare relevant att den ännu inte hade fattat något beslut rörande den aktuella informationen och att ett dylikt beslut förväntades inom tidsfristen. Därefter slog kommissionen fast att det i förevarande fall var viktigt att säkerställa att det aktuella beslutet kunde fattas utan yttre påverkan och att bevara en anda präglad av förtroende mellan kommissionen och de tyska myndigheterna.

92 Mot bakgrund av de domskäl som anges i punkterna 75–81 ovan finner domstolen att sådana överväganden inte visar att utlämnande av miljöinformation allvarligt skulle ha undergrävt kommissionens beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 jämförd med artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006.

93 Talan om ogiltigförklaring ska följaktligen vinna bifall på den första grunden och det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras utan att det finns anledning att pröva den andra grunden för talan.

Rättegångskostnader

94 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

95 Saint-Gobain har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska den förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Saint-Gobain i såväl första instans som i förevarande mål om överklagande.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 11 december 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (T-476/12, ej publicerad, EU:T:2014:1059), upphävs.

2) Kommissionens beslut av den 17 januari 2013 att neka full tillgång till den förteckning som överlämnats av Förbundsrepubliken Tyskland till kommissionen inom ramen för förfarandet enligt artikel 15.1 i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, i den mån denna handling innehåller uppgifter avseende vissa av Saint-Gobain Glass Deutschland GmbHs anläggningar i Tyskland rörande provisoriska tilldelningar samt verksamheter och kapacitetsnivåer avseende utsläpp av koldioxid (CO_2) under åren 2005–2010, anläggningarnas effektivitet och de årliga utsläppsrätter som provisoriskt tilldelats för perioden från år 2013 till år 2020 ogiltigförklaras.

3) Europeiska kommissionen ska ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH i såväl första instans som i förevarande mål om överklagande.

Underskrifter