Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen i utökad sammansättning)

den 14 juli 2021 *

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Harmoniserade standarder – Handlingar avseende fyra harmoniserade standarder som antagits av CEN – Tillgång nekas – Undantag avseende skyddet för en tredje parts affärsintressen – Skyddet till följd av upphovsrätt”

I mål T-185/19,

Public.Resource.Org, Inc., Sebastopol, Kalifornien (Förenade staterna),

Right to Know CLG, Dublin (Irland),

företrädda av F. Logue, solicitor, och advokaterna A. Grünwald, J. Hackl och C. Nüßing,

sökandena,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av G. Gattinara, F. Thiran och S. Delaude, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska standardiseringsorganisationen (CEN), och övriga inervenienter vilkas namn anges i bilaga, [1] företrädda av advokaterna U. Karpenstein, K. Dingemann och M. Kottmann,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2019) 639 final av den 22 januari 2019 om nekad tillgång till handlingar avseende fyra harmoniserade standarder som godkänts av CEN,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen i utökad sammansättning)

* Rättegångsspråk: engelska.

[1] Förteckningen över övriga intervenienter har endast bifogats den version som delgetts parterna.

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna D. Spielmann, U. Öberg, O. Spineanu-Matei (referent) och R. Norkus,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 november 2020,

följande

Dom

I. Bakgrunden till tvisten

1 Den 25 september 2018 ingav sökandena, Public.Resource.Org, Inc. och Right to Know CLG, vilka är organisationer utan vinstsyfte vars främsta uppdrag består i att främja alla medborgares tillgång till lagen, en ansökan till Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, om tillgång till handlingar som innehas av kommissionen, med stöd av 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) och 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), (nedan kallad ansökan om tillgång till handlingar).

2 Ansökan om tillgång till handlingar avsåg fyra harmoniserade standarder som antagits av Europeiska standardiseringsorganisationen (CEN), i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/24/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut 1673/2006/EG (EUT L 316, 2012, s. 12), nämligen standarden EN 71–5:2015 ”Säkerhet för leksaker – Del 5: Kemisk leksak (kit), andra kit än kemisatser för experiment”, standarden EN 71–4:2013, ”Säkerhet för leksaker – Del 4: Vetenskapssatser för kemi-experiment och andra liknande aktiviteter”, standarden EN 71–12:2013, ”Säkerhet för leksaker – Del 12: Nitrosaminer och nitroserbara ämnen” samt standarden EN 12472:2005 + A1:2009, ”Metod för simulering av slitage och korrosion vid fastställandet av den nickel som frigörs av de övertäckta objekten” (nedan kallade de efterfrågade harmoniserade standarderna).

3 Genom skrivelse av den 15 november 2018 avslog kommissionen ansökan om tillgång till handlingar enligt artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (nedan kallat det ursprungliga avslagsbeslutet).

4 Den 30 november 2018 inkom sökanden med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 med två bekräftande ansökningar till kommissionen. Genom beslut av den 22 januari 2019 fastställde kommissionen sitt avslag på ansökan om tillgång till de efterfrågade harmoniserade standarderna (nedan kallat det bekräftande beslutet).

II. Förfarandet och parternas yrkanden

5 Sökandena väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 mars 2019, förevarande talan.

6 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 10 juli 2019, begärde CEN och 14 nationella organisationer för standardisering, nämligen Asociación Española de Normalización (UNE), Asociația de Standardizare din România (ASRO), Association française de normalisation (AFNOR), Austrian Standards International (ASI), British Standards Institution (BSI), Bureau de normalisation/Bureau voor Normalisatie (NBN), Dansk Standard (DS), Deutsches Institut für Normung e. V. (DIN), Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV), Standard Norge (SN), Suomen Standardisoimisliitto r.y. (SFS), Svenska institutet för standarder (SIS) och Institut za standardizaciju Srbije (ISS), att få intervenera i förvarande förfarande till stöd för kommissionens yrkanden.

7 Genom beslut av den 20 november 2019, Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen (T-185/19, ej publicerat, EU:T:2019:828), beviljade ordföranden av tribunalens femte avdelning denna ansökan om att få intervenera. Intervenienterna inkom med interventionsinlaga och parterna yttrade sig över densamma inom de fastställda fristerna.

8 På förslag av referenten beslutade tribunalen (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

9 Tribunalen (femte avdelningen) förelade i beslut av den 17 juni 2020 med stöd av artiklarna 91 c, 92.1 och 104 i tribunalens rättegångsregler kommissionen att förete de efterfrågade harmoniserade standarderna och beslutade att dessa inte skulle lämnas ut till sökandena. Kommissionen efterkom åtgärden för processledning inom den utsatta fristen.

10 På förslag av femte avdelningen beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.

11 På förslag av referenten ställde tribunalen (femte avdelningen i utökad sammansättning), som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till parterna och anmodade dem att besvara dessa såväl innan som under förhandlingen. Parterna besvarade vissa frågor skriftligen inom den angivna fristen, utvecklade sin talan och svarade på andra frågor som tribunalens hade ställt under förhandlingen den 10 november 2020. Vid förhandlingen uppgav sökandena för tribunalen att de genom sin talan endast yrkade ogiltigförklaring av det bekräftande beslutet, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet.

12 Sökandena har, till följd av de klargöranden som avses ovan i punkt 11 yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det bekräftande beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

13 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Intervenienterna har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

A. Upptagande till prövning

15 Intervenienterna har hävdat att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom sökandena saknar berättigat intresse av att få saken prövad. Eftersom sökandena, för det första, skulle kunna få tillgång till de efterfrågade harmoniserade standarderna gratis via biblioteken, för det andra, skulle kunna få tillgång till dessa standarder och använda dem för vilka ändamål som helst, mot betalning av en ”skälig” avgift och, för det tredje, sedan år 2015 (det vill säga långt innan de ansökte om tillgång till dessa handlingar år 2019), hade en kopia av åtminstone tre av de fyra efterfrågade harmoniserade standarderna, har de, enligt intervenienternas uppfattning, inte något intresse av att inleda förevarande förfarande.

16 Det följer av domstolens praxis att varje talan om ogiltigförklaring som väcks av en fysisk eller juridisk person ska grunda sig på ett berättigat intresse för denna person att få saken prövad (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 24 september 1987, Vlachou/revisionsrätten, 134/87, EU:C:1987:388, punkt 8). Det ankommer vidare på en sådan fysisk eller juridisk person att visa att detta grundläggande villkor är uppfyllt och åsidosättandet av detta villkor utgör ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas och som unionsdomstolen när som helst kan pröva ex officio (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 7 oktober 1987, G. d. M./rådet och CES, 108/86, EU:C:1987:426, punkt 10, och beslut av den 21 juli 2020, Abaco Energy m.fl./kommissionen, C-436/19 P, ej publicerat, EU:C:2020:606, punkt 80).

17 Tribunalen erinrar i detta avseende om att en talan om ogiltigförklaring som har väckts av en fysisk eller juridisk person enligt fast rättspraxis endast ska prövas i den mån sökanden har ett berättigat intresse av att rättsakten ogiltigförklaras. Ett sådant intresse förutsätter att ogiltigförklaringen av den angripna rättsakten i sig kan få rättsliga följder, och att talan således, genom dess avgörande, kan medföra en fördel för den part som har väckt den. Det ska vara fråga om ett befintligt intresse och förekomsten av ett sådant intresse ska bedömas den dag talan väcks. Det berättigade intresset ska bestå fram till domstolsavgörandet, vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i saken (se dom av den 19 december 2019, XG/kommissionen, T-504/18, EU:T:2019:883, punkterna 30 och 31 samt där angiven rättspraxis).

18 Vad särskilt gäller tillgång till handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001 har en person som fått avslag på sin ansökan om tillgång till en handling eller en del av en handling redan av denna anledning i sig ett intresse av att beslutet om avslag ogiltigförklaras (se dom av den 5 december 2018, Falcon Technologies International/kommissionen, T-875/16, ej publicerad, EU:T:2018:877, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

19 I förevarande fall är det ostridigt att kommissionen inte gav sökandena tillgång till de efterfrågade harmoniserade standarderna.

20 Under dessa omständigheter har sökandena, mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 18 ovan, ett intresse av att få de efterfrågade harmoniserade standarderna utlämnade med stöd av förordning nr 1049/2001 och följaktligen ett intresse av att yrka ogiltigförklaring av det bekräftande beslutet. I förevarande fall kan sökandena nämligen, trots möjligheten att på plats ta del av kopior av de efterfrågade harmoniserade standarderna på offentliga bibliotek, göra gällande att de har ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom de genom att ta del av kopiorna på plats inte fullt ut tillgodoser de syften som eftersträvades med ansökan om tillgång till handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 47). De behåller således ett verkligt intresse av att få tillgång till dessa harmoniserade standarder i enlighet med förordning nr 1049/2001.

21 Detta gäller i än högre grad då, såsom sökandena har hävdat utan att i detta avseende motsägas av kommissionen eller intervenienterna, de efterfrågade harmoniserade standarderna endast finns tillgängliga i mycket få bibliotek, ibland endast i ett bibliotek i en medlemsstat eller i bibliotek som inte är öppna för allmänheten, varför det i praktiken blir orimligt svårt att få tillgång till dem.

22 När det gäller tillgång mot vederlag till de efterfrågade harmoniserade standarderna via försäljning från nationella standardiseringsorganisationer, konstaterar tribunalen att detta inte på något sätt svarar mot det syfte som eftersträvas av sökandena, nämligen att erhålla fri och gratis tillgång till dessa standarder och visar inte att ett berättigat intresse av att få saken prövad kan uteslutas eller anses ha gått förlorat (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 47).

23 Tribunalen konstaterar mot bakgrund av det ovan anförda att intervenienternas argument att sökandena saknar berättigat intresse av att få saken prövad inte kan godtas. Det saknas härvid skäl att pröva huruvida dessa argument kan tas upp till sakprövning.

B. Prövning i sak

24 Till stöd för sin talan har sökandena åberopat två grunder. Den första grunden avser att kommissionen har gjort en felaktig rättstillämpning och en felaktig bedömning vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som gäller skyddet för affärsintressen. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning vad gäller förekomsten av ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 in fine i samma förordning och åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

1. Den första grunden: Felaktig rättstillämpning och felaktig bedömning vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 om skyddet för affärsintressen

25 Sökandena har i huvudsak invänt mot tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 med motiveringen dels att det i förevarande fall inte föreligger något upphovsrättsligt skydd som kan tillämpas på de efterfrågade harmoniserade standarderna, dels att det inte har fastställts att CEN:s eller dess nationella medlemmars affärsintressen har skadats.

26 Sökandenas första grund består av tre delar. Den första och den andra delen avser felaktig rättstillämpning i samband med tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Den tredje delgrunden avser en felaktig bedömning av inverkan på affärsintressen.

a) Den första delgrunden: Felaktig rättstillämpning genom att felaktigt tillämpa undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001

27 Sökandena har hävdat att eftersom de efterfrågade harmoniserade standarderna utgör en del av ”unionsrätten”, borde tillgången till dessa standarder vara fri och gratis, vilket innebär att inget undantag från rätten till tillgång kan tillämpas på dem. Enligt sökandena kan privata rättigheter inte erkännas vad avser en ”lagtext” som fritt ska vara tillgänglig för alla. Dessa standarder kan således inte skyddas av en upphovsrätt. Till stöd för sitt resonemang har sökandena åberopat domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

28 Kommissionen har med stöd av intervenienterna bestritt sökandenas argument.

29 Tribunalen erinrar i detta avseende om att syftet med förordning nr 1049/2001, som antagits med stöd av artikel 255.2 EG (nu artikel 15.3 FEUF), är att, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 i förordning nr 1049/2001, ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt. Enligt artikel 2.3 i förordningen omfattar denna rätt inte bara handlingar som upprättats av en institution utan även sådana som mottagits av tredje part, vilket omfattar alla juridiska personer, såsom uttryckligen anges i artikel 3 b i samma förordning.

30 Allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som innehas av en unionsinstitution är emellertid föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen. I enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordning nr 1049/2001, föreskrivs ett antal undantagsbestämmelser i artikel 4 i förordningen 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.

31 Ett av undantagen från rätten till tillgång till handlingar är det som anges i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, enligt vilket ”[unionsinstitutionerna] skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för … en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter … om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

32 Vad gäller handlingar som härrör från en tredje part anges i artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 att unionsinstitutionen ska samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 i samma förordning är tillämpliga, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut. Om den berörda institutionen anser att det är uppenbart att tillgång till en handling som härrör från en tredje part ska vägras med hänsyn till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 eller 4.2, ska institutionen vägra att ge sökanden tillgång till handlingen utan att ens behöva samråda med den tredje part från vilken handlingen härrör, och detta oavsett om denna tredje part tidigare har motsatt sig utlämnandet av dessa handlingar till följd av en ansökan enligt denna förordning.

33 Vad slutligen gäller det utrymme för skönsmässig bedömning som unionsinstitutionerna förfogar över vid prövningen av en ansökan om tillgång till handlingar som härrör från en tredje part ska det preciseras att enligt bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 ges, med förbehåll för de undantag som anges i förordningen, en rätt till tillgång till alla handlingar som innehas av en institution. Det ankommer således på den institution till vilken ansökan om tillgång till handlingar har inkommit att säkerställa dessa bestämmelsers ändamålsenliga verkan.

34 Enligt artikel 8 i förordning nr 1049/2001 ankommer således det slutgiltiga ansvaret för en korrekt tillämpning av förordningen på den unionsinstitution som ska försvara giltigheten av ett beslut att neka tillgång till handlingar som härrör från tredje part inför unionsdomstolarna eller Europeiska ombudsmannen. I en situation som avser handlingar som härrör från tredje part skulle institutionen, om den per automatik skulle följa den av den tredje parten föreslagna motiveringen, i förhållande till den som ansökt om tillgång till handlingarna, och i förekommande fall inför dessa kontrollorgan, vara tvungen att företräda ståndpunkter som institutionen inte själv anser vara försvarbara (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 14 februari 2012, Tyskland/kommissionen, T-59/09, EU:T:2012:75, punkt 47).

35 I förevarande fall framgår det av parternas argument att de, för det första, inte är överens om omfattningen och räckvidden av den prövning som den berörda unionsinstitutionen, i förevarande fall kommissionen, ska genomföra inom ramen för det förfarande som avses i artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, av förekomsten och följderna av en påstådd upphovsrätt till handlingar som härrör från tredje part, vid tillämpningen av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 första strecksatsen i nämnda förordning.

36 Kommissionen anser, med stöd av intervenienterna, att den inte har rätt att, inom ramen för prövningen av en ansökan om tillgång till handlingar som ingetts med stöd av förordning nr 1049/2001, ifrågasätta huruvida det föreligger en upphovsrätt till de efterfrågade handlingarna, som en tredje part tillerkänns enligt ”tillämplig nationell lagstiftning”.

37 Sökandena har i sin tur klandrat kommissionen för att inte ha prövat huruvida villkoren är uppfyllda för att CEN skulle kunna ha upphovsrätt till de efterfrågade harmoniserade standarderna. De ger därigenom underförstått men nödvändigtvis kommissionen en uttömmande behörighet att pröva förekomsten och följderna av ett påstått upphovsrättsligt skydd för de efterfrågade handlingarna som härrör från tredje man.

38 För det andra är parterna oeniga om huruvida de efterfrågade harmoniserade standarderna kan bli föremål för upphovsrättsligt skydd, eftersom de ingår i unionsrätten och således inte skulle kunna omfattas av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

39 Tribunalen ska följaktligen pröva sökandenas argument i den mån de avser, i första hand, felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 då kommissionen har konstaterat en inverkan på affärsintressen till följd av upphovsrätten till de efterfrågade harmoniserade standarderna (se ovan i punkt 35) och, i andra hand, en felaktig rättstillämpning gällande frågan huruvida dessa harmoniserade standarder kan vara föremål för upphovsrätt trots att de utgör en del av unionsrätten (se ovan i punkt 38).

40 Det kan för det första påpekas att upphovsrätten är en immateriell rättighet som garanterar ett rättsligt skydd för formgivaren av ett originalverk och som, trots en allt mer omfattande harmonisering, i stor utsträckning regleras av nationell rätt. Villkoren för dess existens och utsträckningen av dess skydd, och särskilt undantagen från detta skydd, vilka varken är föremål för harmoniserade bestämmelser inom unionslagstiftningen eller internationella bestämmelser som unionen eller dess medlemsstater är bundna av, definieras nämligen fortfarande i medlemsstaternas lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Jääskinen i målet Donner, C-5/11, EU:C:2012:195, punkterna 24 och 27).

41 Enligt artikel 5.2 i Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk, undertecknad i Bern den 9 september 1886 (reviderad i Paris den 24 juli 1971), i dess ändrade lydelse av den 28 september 1979 (nedan kallad Bernkonventionen), är åtnjutandet och utövandet av upphovsrätten inte underställd någon formalitet (den så kallade principen om automatiskt skydd).

42 Dessutom kan omfattningen av det upphovsrättsliga skyddet för ett och samma verk variera beroende på var skyddet görs gällande. Enligt artikel 5.3 i Bernkonventionen regleras skyddet i ursprungslandet av nationell lagstiftning. Om upphovsmannen inte är medborgare i ursprungslandet för det verk för vilket upphovsmannen tillerkänns skydd enligt Bernkonventionen, ska vederbörande emellertid i det landet åtnjuta samma rättigheter som nationella upphovsmän. Enligt artikel 5.2 i Bernkonventionen regleras däremot skyddets omfattning och de rättsmedel som upphovsmannen förfogar över för att säkerställa sina rättigheter uteslutande av lagstiftningen i det land där upphovsrätten görs gällande (principen om ”oberoende” skydd).

43 Under dessa omständigheter ska det anses ankomma på den myndighet som mottagit en ansökan om tillgång till handlingar som härrör från tredje part, när en upphovsrätt till dessa handlingar görs gällande, att bland annat identifiera objektiva och samstämmiga indicier som kan bekräfta förekomsten av den påstådda upphovsrätten som den berörde tredje parten har åberopat. En sådan prövning motsvarar nämligen de krav som ingår i den fördelning av behörighet som föreligger mellan unionen och medlemsstaterna på upphovsrättsområdet.

44 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva huruvida kommissionen har iakttagit räckvidden av den prövning som den var skyldig att göra vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (se ovan i punkt 35).

45 Kommissionen har för det första, för att motivera tillämpligheten av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, i det ursprungliga avslagsbeslutet hänvisat till att CEN skulle ha upphovsrätt till de efterfrågade harmoniserade standarder, i egenskap av en europeisk privaträttslig organisation med äganderätt till samtliga sina publikationer, inklusive europeiska standarder. Kommissionen slog således fast att ett utlämnande av de harmoniserade standarderna ”[skulle] äventyra skyddet för en juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter, eftersom CEN [var] upphovsrättsinnehavare till alla resultat som produceras av deras respektive tekniska kommittéer” och att ”[d]en upphovsrätt och nyttjanderätt (distribution och försäljning) till alla publikationer som härrör från CEN (inklusive förslag till europeiska standarder) följaktligen uteslutande tillhör CEN och dess nationella medlemmar vid vilka (förslag till) standarder [kunde] erhållas”.

46 I det bekräftande beslutet tillbakavisade kommissionen sökandenas invändning mot upphovsrättsligt skydd för de efterfrågade harmoniserade standarderna och anförde att ”i motsats till vad [sökandena har hävdat], [var] de [harmoniserade standarderna] upphovsrättsligt skyddade [trots den omständigheten att de] innehöll uppgifter som [kunde] betraktas som fakta eller som avsåg förfaranden”. Som svar på sökandenas kritik avseende underlåtenheten att samråda med utfärdaren av dessa harmoniserade standarder hänvisade kommissionen dessutom till CEN:s och Cenelecs gemensamma ställningstagande av den 17 maj 2017 angående konsekvenserna av domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), i vilken de sistnämnda ”uttryckligen, på grundval av denna dom och i egenskap av innehavare av upphovsrätt till de europeiska standarderna, ansåg att ett ifrågasättande av deras upphovsrätt eller deras policy vad gäller utlämnande av harmoniserade standarder [saknade] grund”. Kommissionen ”bedömde därför att det inte var nödvändigt att genomföra det

samråd som föreskrivs i artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, eftersom uppfattningen hos den som utfärdat handlingarna, innehavaren av upphovsrätten i fråga, redan hade offentliggjorts genom den ovannämnda handlingen”.

47 Av detta följer att kommissionen grundade sin bedömning att de efterfrågade harmoniserade standarderna ger upphovsrättsligt skydd på objektiva och samstämmiga indicier som kan styrka att CEN har upphovsrätt till dessa standarder.

48 För det andra framhöll kommissionen i det bekräftande beslutet att ”[ä]ven om formuleringen av de [efterfrågade harmoniserade standarderna] tar hänsyn till de specifika övervägandena i den lagstiftning vars verkställande de ska främja, har de upprättats av upphovsmännen på ett tillräckligt kreativt sätt för att åtnjuta upphovsrättsligt skydd”, att ”texternas längd innebär att författarna gör ett antal val (inbegripet i uppbyggnaden av handlingen), vilket medför ett upphovsrättsligt skydd”, och att ”[d]etta innebär att [dessa harmoniserade standarder] i [sin] helhet ska anses vara ett originalverk som ska tillerkännas upphovsrättsligt skydd enligt de bestämmelserna gällande upphovsrätt”. Genom denna bedömning utvärderade kommissionen således de harmoniserade standardernas möjlighet att bli föremål för upphovsrättsligt skydd ur perspektivet avseende vilken verkshöjd som krävs för att ett alster ska anses utgöra ett ”verk” i den mening som avses i rättspraxis. Även om det krav på originalitet som ska var uppfyllt för att ett alster ska kunna bli föremål för upphovsrätt regleras enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning, framgår det av domstolens fasta praxis att, för att det, för att ett alster ska kunna anses vara ett original, både är nödvändigt och tillräckligt att det återspeglar upphovsmannens personlighet, genom att ge uttryck för dennes fria och kreativa val (se dom av den 11 juni 2020, Brompton Bicycle, C-833/18, EU:C:2020:461, punkt 23 och där angiven rättspraxis). Med hänsyn till denna rättspraxis hade kommissionen fog för sin bedömning att den verkshöjd som krävs i förevarande fall hade uppnåtts för de harmoniserade standarderna i fråga.

49 Av ovanstående överväganden följer att kommissionen inte kan anses ha gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning med avseende på omfattningen av den prövning som den var skyldig att göra vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, för att kunna konstatera en inverkan på de affärsintressen som omfattas av en upphovsrätt till de efterfrågade harmoniserade standarderna.

50 Sökandena har, för det andra, till stöd för sitt resonemang gällande felaktig rättstillämpning vad avser frågan huruvida de efterfrågade harmoniserade standarderna kan bli föremål för upphovsrätt, i den mån de ingår i unionsrätten, åberopat den omständigheten att det rör sig om ”lagtext” och domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

51 Det ska härvidlag erinras om att den harmoniserade standarden i artikel 2 c i förordning nr 1025/2012 definieras som en teknisk specifikation som antagits av en europeisk standardiseringsorganisation på grundval av kommissionens begäran för tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning, vars efterlevnad inte är tvingande.

52 I domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), fann domstolen bland annat att en harmoniserad standard, såsom den aktuella i det nationella målet, som antagits med stöd av [sekundärrätten] och till vilken hänvisningar skett genom offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, ingår i unionsrätten (punkt 40).

53 Tribunalen konstaterar, i likhet med kommissionen, att det inte på något sätt framgår av domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), att domstolen har ogiltigförklarat det system för offentliggörande av harmoniserade standarder som definieras i artikel 10.6 i förordning nr 1025/2012, enligt vilket det endast är hänvisningar till dessa standarder som offentliggörs. Unionslagstiftarens val att en harmoniserad standard endast måste ha offentliggjorts i förväg i serie C av *Europeiska unionens officiella tidning*, för att den ska anses ha rättsverkan, har tvärtom upprätthållits av domstolen (dom av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction, C-613/14, EU:C:2016:821, punkterna 37, 40 och 43).

54 Under dessa omständigheter saknar sökandena fog för sitt påstående att, eftersom domstolen i domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821) bedömde att de efterfrågade harmoniserade standarderna utgjorde en del av ”unionsrätten”, borde tillgången till dessa vara fri och gratis, på så sätt att inget undantag från rätten till tillgång kan tillämpas på dem.

55 Av samtliga ovanstående överväganden följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första delen av den första grunden.

b) Den andra delgrunden: Felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001

56 Även om upphovsrätt till de efterfrågade harmoniserade standarderna teoretiskt sett var möjlig, var något upphovsrättsligt skydd enligt sökandena inte tillämpligt på dessa harmoniserade standarder. De utgör nämligen inte en ”personlig intellektuell skapelse”, i den mening som avses i domstolens praxis, vilket krävs för att komma i åtnjutande av ett sådant skydd.

57 Eftersom villkoren för att tillerkännas upphovsrätt samt utsträckningen av dess skydd, och därvid särskilt undantagen från detta skydd, såsom ovan angetts i punkt 40, fortfarande definieras i medlemsstaternas lagstiftning och dessa fritt kan avgöra vilket skydd som ska gälla för officiella texter som är av lagstiftande, administrativ eller rättskipande karaktär, och, såsom framgår av rättspraxis, dessa villkor endast kan bestridas inför medlemsstaternas domstolar (se, för ett liknande resonemang och analogt, yttrande 1/09, av den 8 mars 2011, EU:C:2011:123, punkt 80, och beslut av den 5 september 2007, Document Security Systems/ECB, T-295/05, EU:T:2007:243, punkt 56), var kommissionen, i motsats till det sökanden har hävdat, inte behörig att pröva vilka villkor som enligt tillämplig nationell lagstiftning måste uppfyllas för att fastställa förekomsten av upphovsrätt av de efterfrågade harmoniserade standarderna. En sådan prövning skulle nämligen gå utöver kommissionens behörighet inom ramen för ett förfarande gällande tillgång till handlingar.

58 Det saknas vidare stöd för sökandenas argument att CEN vid utformningen av de efterfrågade harmoniserade standarderna inte gjorde fria och kreativa val.

59 Sökandena har nämligen hävdat dels att de efterfrågade harmoniserade standarderna ”utgörs av enkla förteckningar över tekniska egenskaper och/eller testförfaranden, och att den person som ansvarar för att utarbeta dem följaktligen inte har något verkligt kreativt val som kan betraktas som ett uttryck för dennes personlighet eller som en egen intellektuell skapelse”, dels att ”utformningen [av dessa harmoniserade standarder] inte heller gör det möjligt att göra fria eller kreativa val, vad gäller till exempel siduppbyggnad, struktur, språk eller någon annan nyckelkarakteristik, [eftersom d]essa aspekter av standardisering styrs av samtliga egna normer som helt begränsar standardiseringsorganisationernas potentiella marginal för kreativitet”.

Sökandena kommer emellertid endast med enkla påståenden utan att underbygga dessa genom sitt resonemang och utan att bestrida kommissionens argument i det bekräftande beslutet (se ovan i punkt 48) avseende de harmoniserade standardernas grad av originalitet, vilken framgår av de ifrågavarande texternas längd som innebär att upphovsmännen har gjort vissa val, inklusive vad gäller texternas struktur. Sökandena har dessutom inte preciserat på vilket sätt de begränsningar av kreativiteten som föreskrivs genom lagstiftningen om standardisering är sådana att dessa harmoniserade standarder inte kan uppnå den verkshöjd som krävs på unionsnivå.

60 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del.

c) Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

61 Sökandena har gjort gällande att kommissionen inte har visat hur ett utlämnande av de efterfrågade harmoniserade standarderna skulle undergräva CEN:s och dess nationella medlemmars affärsintressen. Sökandena har hävdat att även om upphovsrätt till de harmoniserade standarderna var teoretiskt sett möjlig och även om de harmoniserade standarderna ansågs utgöra ett personligt intellektuellt skapande, ska det bekräftande beslutet ändå ogiltigförklaras, eftersom kommissionen inte har styrkt den påstådda inverkan på CEN:s affärsintressen i egenskap av författare till dessa harmoniserade standarder.

62 Kommissionen har med stöd av intervenienten bestritt sökandenas argument.

63 Tribunalen erinrar om att det, för att motivera ett avslag på en ansökan om tillgång till handlingar, i princip inte är tillräckligt att handlingen omfattas av en sådan verksamhet eller ett sådant intresse som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, eftersom den berörda institutionen även måste visa hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av ett undantag i denna artikel. Risken för att detta intresse skadas ska vidare rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk. Detta gäller även tredje part, för det fall samråd sker med vederbörande inom ramen för det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, då syftet med nämnda artikel är att göra det möjligt för institutionen att bedöma om ett undantag som föreskrivs i artikel 4.1 eller 4.2 ska tillämpas (dom av den 5 februari 2018, Pari Pharma/EMA, T-235/15, EU:T:2018:65, punkt 69).

64 I förevarande fall framgår det klart av det bekräftande beslutet att kommissionen har nekat att lämna ut de efterfrågade harmoniserade standarderna på grund av två intrång, som är olika men har ett samband, i CEN:s och dess nationella medlemmars affärsintressen, nämligen dels upphovsrätten till dessa harmoniserade standarder, dels risken för en mycket betydande minskning av de avgifter som CEN och dess nationella medlemmar tar ut som vederlag för tillgång till dessa harmoniserade standarder, för det fall tillgång till dessa harmoniserade standarder kunde erhållas gratis av kommissionen.

65 I likhet med vad kommissionen har framhållit erinrar tribunalen om att försäljning av standarder är en väsentlig beståndsdel i den ekonomiska modell som tillämpas av samtliga standardiseringsorganisationer. En fri och kostnadsfri tillgång för allmänheten till dessa standarder skulle undergräva denna modell och tvinga dessa organisationer att helt och hållet se över sitt organisationssätt, vilket innebär att det uppstår betydande risker för verksamheten med att utarbeta nya standarder och möjligheten att tillämpa en metod som säkerställer att en produkt är förenlig med de krav som uppställs i unionslagstiftningen eftersom den är enhetlig.

66 Härav följer, såsom har framhållits inom ramen för den första grundens första och andra del (se ovan i punkt 47), att kommissionen hade fog för sin bedömning att de efterfrågade harmoniserade standarderna var föremål för upphovsrätt, med stöd av vilken de endast var tillgängliga för intresserade efter betalning av en viss avgift (se ovan i punkt 19), och att lämna ut dem gratis med stöd av förordning nr 1049/2001 faktisk och konkret skulle undergräva CEN:s och dess nationella medlemmars affärsintressen, i den mening som avses i den ovan i punkt 63 angivna rättspraxis.

67 Såsom kommissionen med fog har gjort gällande, med stöd av intervenienterna, utgör allmänhetens fria tillgång till standarder, i det sammanhang som artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avser, under alla omständigheter ett obestridligt intrång i skyddet för CEN:s immateriella rättigheter, eftersom dessa standarder är underställda licensvillkor som åläggs köparna. Det är uppenbart att en avsaknad av alla former av kontroll vid utlämnande av standarderna skulle påverka CEN:s affärsintressen.

68 Denna slutsats påverkas inte av sökandenas argument att CEN i samband med utarbetandet av de efterfrågade harmoniserade standarderna agerar i egenskap av offentlig myndighet genom att utföra en offentlig tjänst som inte är av affärsintresse.

69 Enligt artikel 10 i förordning nr 1025/2012 ska harmoniserade standarder utarbetas eller, i förekommande fall, revideras av en av de tre europeiska standardiseringsorganisationerna, på begäran, under ledning och under tillsyn av kommissionen. I förordningen utnämns för detta ändamål tre europeiska standardiseringsorganisationer, nämligen CEN, Europeiska organisationen för standardisering inom elområdet (Cenelec) och Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder (Etsi). Dessa organisationer är ideella föreningar. CEN och Cenelec har bildats enligt belgisk privaträtt, medan Etsi har bildats enligt fransk rätt.

70 I motsats till vad sökandena har hävdat framgår det emellertid inte på något sätt av de bestämmelser som reglerar det europeiska standardiseringssystemet att CEN, i samband med utarbetandet av harmoniserade standarder, agerar i egenskap av offentlig myndighet genom att utföra en offentlig tjänst som inte är av affärsintresse.

71 Den omständigheten att europeiska standardiseringsorganisationer, däribland CEN, bidrar till att utföra uppgifter av allmänintresse genom att tillhandahålla certifieringstjänster avseende överensstämmelse med tillämplig lagstiftning förändrar inte på något sätt deras ställning som ett privaträttsligt organ som bedriver ekonomisk verksamhet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 5 december 2018, Falcon Technologies International/kommissionen, T-875/16, ej publicerad, EU:T:2018:877, punkt 47).

72 Tribunalen konstaterar, i likhet med kommissionen, att om ett offentligägt företag kan ha kommersiella intressen, måste detsamma i än högre grad gälla för ett privaträttsligt organ, även om det bidrar till att utföra uppgifter av allmänt intresse (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 5 december 2018, Falcon Technologies International/kommissionen, T-875/16, ej publicerad, EU:T:2018:877, punkt 49).

73 Av samtliga ovanstående överväganden följer att kommissionen, i enlighet med artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, har visat att utlämnandet av de efterfrågade harmoniserade standarderna konkret och faktiskt kunde undergräva CEN:s eller dess nationella

medlemmars affärsintressen och att risken för att dessa intressen skulle skadas rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk, i den mening som avses i den rättspraxis som anges ovan i punkt 63.

74 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens tredje del eller vad avser den första grunden i sin helhet.

2. Den andra grunden: Felaktig rättstillämpningen vid bedömningen av huruvida det fanns ett övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001, och åsidosättande av motiveringsskyldigheten

75 Sökandena har gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den konstaterade att det inte fanns något övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001, av att de efterfrågade harmoniserade standarderna lämnades ut och att den inte har angett en tillräcklig motivering till sitt beslut att inte erkänna förekomsten av ett övervägande allmänintresse.

76 Förevarande grund består av tre delar. Den första delen avser att kommissionen har gjort en felaktig bedömning av huruvida det förelåg ett övervägande allmänintresse av fri tillgång till lagen. Den andra delen avser felaktig rättstillämpning avseende förekomsten av ett övervägande allmänintresse på grund av skyldigheten att lämna insyn på miljöområdet. Den tredje delen avser otillräcklig motivering av kommissionens beslut att inte erkänna förekomsten av ett övervägande allmänintresse.

77 Den tredje delen av den andra grunden ska prövas först.

a) Den tredje delgrunden: Otillräcklig motivering av kommissionens beslut att inte erkänna att det föreligger ett övervägande allmänintresse

78 Sökandena har hävdat att kommissionen i det bekräftande beslutet inte tillräckligt har motiverat sin bedömning att de argument som anförts i den bekräftande ansökan om att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att få tillgång till de efterfrågade harmoniserade standarderna skulle avvisas.

79 Sökandena har i detta avseende gjort gällande att kommissionen inte tog ställning till de viktigaste argument som de hade utvecklat i sin bekräftande ansökan angående konsekvenserna av att de efterfrågade harmoniserade standarderna kvalificerades som ”unionsrätt” i domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821). Sökandena anser närmare bestämt att kommissionen inte har förklarat varför deras argument om nödvändig tillgång till lagen i en rättsstat inte ska anses utgöra ett övervägande allmänintresse.

80 Vidare har kommissionen, enligt sökandena, inte motiverat sitt resonemang avseende avvägningen mellan motstående intressen i förevarande fall, på det sätt som avses i den rättspraxis som följer av domen av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374), vilket försätter dem i en situation där de antar att en sådan avvägning inte har gjorts.

81 Kommissionen bestrider sökandenas argument och har anfört att den i tillräcklig utsträckning har motiverat sin vägran att erkänna att det föreligger ett övervägande allmänintresse.

82 Motiveringsskyldigheten är en allmän princip i unionsrätten, vilken har kommit till uttryck i artikel 296 andra stycket FEUF och i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken alla rättsakter som antas av unionsinstitutionerna måste vara motiverade (se dom av den 6 februari 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/kommissionen, T-485/18, EU:T:2020:35, punkt 19 och där angiven rättspraxis). Denna skyldighet som åligger Europeiska unionens institutioner att motivera sina rättsakter återspeglar inte bara ett formellt syfte utan ska även göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva beslutets lagenlighet och att ge de som berörs av beslutet kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden så att de kan tillvarata sina rättigheter och kan bedöma huruvida rättsakten är välgrundat. De berörda kan nämligen endast vinna framgång med sin talan inför domstol om de har exakt kännedom om innehållet i och motiveringen av den ifrågavarande rättsakten (se dom av den 28 november 2019, Mélin/parlamentet, T-726/18, ej publicerad, EU:T:2019:816, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

83 I samband med tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 har det således slagits fast att skyldigheten för en institution att motivera sitt beslut att inte lämna ut en handling har till syfte att ge den som berörs av ett sådant beslut tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller om det eventuellt är behäftat med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas, och att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva beslutets lagenlighet. Omfattningen av denna skyldighet beror på den aktuella rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den antagits (se dom av den 6 februari 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/kommissionen, T-485/18, EU:T:2020:35, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

84 Av rättspraxis följer emellertid att motiveringsskyldigheten inte innebär att den berörda institutionen är skyldig att besvara varje enskilt argument som parterna framställer under förfarandet som föregår antagandet av det slutliga angripna beslutet (se dom av den 25 september 2018, Psara m.fl./parlamentet, T-639/15–T-666/15 och T-94/16, EU:T:2018:602, punkt 134 och där angiven rättspraxis).

85 I förevarande fall har kommissionen i det bekräftande beslutet redogjort för sina svar på sökandenas argument i den bekräftande ansökan att det förelåg ett övervägande allmänintresse som följde dels av domstolens tolkning i domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), dels av den påstådda skyldigheten att lämna insyn på miljöområdet, i punkt 4, med rubriken ”Avsaknad av ett övervägande allmänintresse som motiverar ett utlämnande”.

86 För det första angav kommissionen, såsom den förklarade i punkt 2.1 i det bekräftande beslutet vid prövningen av villkoret avseende skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, att verkningarna av domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), skulle bedömas med hänsyn till det sammanhang i vilket den domen meddelades. Enligt kommissionen innebar nämnda dom således inte ”någon skyldighet att aktivt offentliggöra harmoniserade standarder i *Europeiska unionens officiella tidning* och det fastställ[de]s inte heller automatiskt att det förelåg något övervägande allmänintresse av att de lämnades ut”.

87 För det andra tillbakavisade kommissionen sökandenas påståenden om skyldigheten att lämna insyn på miljöområdet, vilken ansågs vara av övervägande allmänintresse i förhållande till skyddet för en viss fysisk eller juridisk persons affärsintressen, genom att i huvudsak göra gällande att denna skyldighet inte var tillämplig i förevarande fall.

88 För det tredje menade kommissionen att den inte hade kunnat identifiera något annat övervägande allmänintresse över huvud taget av ett sådant utlämnande.

89 Härav följer att det i det bekräftande beslutet visserligen kortfattat men klart anges att sökandena inte hade anfört något argument som kunde visa att det förelåg ett övervägande allmänintresse av att de efterfrågade harmoniserade standarderna lämnades ut. Kommissionen har även angett att den inte kunde identifiera något övervägande allmänintresse av ett sådant utlämnande.

90 I den mån sökandena genom vissa av sina argument i själva verket har bestritt grunderna för motiveringen i det bekräftande beslutet av att det inte föreligger något övervägande allmänintresse som motiverar att de efterfrågade harmoniserade standarderna lämnas ut, är sådana argument verkningslösa inom ramen för denna delgrund.

91 Även om kommissionen är skyldig att ange de skäl som motiverar att ett av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt, är den inte skyldig att lämna upplysningar som går utöver vad som är nödvändigt för att den som ansöker om tillgång ska förstå skälen till beslutet och för att tribunalen ska kunna utföra sin domstolsprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2020, Bonnafous/kommissionen, T-646/18, EU:T:2020:120, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

92 Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens tredje del.

b) Den första delgrunden: Felaktig rättstillämpning vad gäller förekomsten av ett övervägande allmänintresse av fri tillgång till lagen

93 Sökandena har gjort gällande att även om det antas att de efterfrågade harmoniserade standarderna skulle kunna omfattas av undantaget avseende inverkan på affärsintressen, förelåg det ett övervägande allmänintresse av att nämnda harmoniserade standarder lämnades ut i den mening som avses i artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001, vilket består i att säkerställa fri tillgång till lagen. Närmare bestämt innebär den omständigheten att dessa harmoniserade standarder tillhör unionsrätten ”ett konstitutionellt krav på att medge fri tillgång till dessa standarder”.

94 Sökandena anser att eftersom de efterfrågade harmoniserade standarderna utgör en del av unionsrätten, vilket domstolen slog fast i sin dom av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), föreligger det ett ”automatiskt övervägande allmänintresse” som motiverar att dessa harmoniserade standarder lämnas ut. Sökandena har bland annat åberopat rättssäkerhetsprincipen, som endast kan säkerställas om lagtext offentliggörs i vederbörlig ordning på dess adressaters officiella språk. Sökandena har även hänvisat till rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna om att lagen ska vara tillgänglig. De har dessutom understrukit sambandet mellan lagens tillgänglighet och den inre marknadens funktion. Slutligen anser sökandena att principen om god förvaltningssed, som föreskrivs i artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och den fria rörligheten av varor samt friheten att tillhandahålla tjänster, vilka föreskrivs i artiklarna 34 och 56 FEUF, förutsätter en fri tillgång till lagen.

95 Sökandena har i alla händelser gjort gällande att kommissionen i det bekräftande beslutet har åsidosatt artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001, då den har underlåtit att pröva huruvida det finns ett allmänintresse av att standarderna lämnas ut och, mer allmänt, att göra en avvägning mellan de intressen som talar för och emot ett utlämnande. Sökandena har därvid

bestritt kommissionens påstående att de endast lagt fram allmänna överväganden som inte kunde styrka att principen om öppenhet gjorde sig särskilt gällande i förevarande fall. Hänvisningen till de efterfrågade harmoniserade standardernas särskilda beskaffenhet var nämligen tillräcklig för att i förevarande fall motivera att det förelåg ett särskilt allmänintresse av att de skulle lämnas ut i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

96 Kommissionen har med stöd av intervenienterna bestritt sökandenas argument.

97 Tribunalen påpekar inledningsvis att även när kommissionen, såsom i förevarande fall, grundar sig på ett allmänt antagande för att neka tillgång till de efterfrågade handlingarna med stöd av artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, utesluter detta inte möjligheten att styrka att det föreligger ett övervägande allmänintresse enligt artikel 4.2 in fine i samma förordning av att de begärda handlingarna lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 september 2014, Spirlea/kommissionen, T-306/12, EU:T:2014:816, punkt 90 och där angiven rättspraxis).

98 Däremot ankommer det enligt rättspraxis på den som gör gällande att det föreligger ett övervägande allmänintresse att på ett konkret sätt åberopa de omständigheter som motiverar att handlingarna i fråga ska lämnas ut. En redogörelse för rent allmänna överväganden räcker inte för att styrka att ett övervägande allmänintresse väger tyngre än skälen för att vägra lämna ut handlingarna i fråga (se dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

99 I förevarande fall har sökandena i själva verket försökt att helt undanta kategorin harmoniserade standarder från tillämpningsområdet för det system med materiella undantag som införts genom förordning nr 1049/2001, av det allmänna skälet att dessa tillhör ”unionsrätten” som fritt och gratis ska vara tillgänglig för allmänheten.

100 Det följer emellertid av den rättspraxis som anges ovan i 98 att en redogörelse för sådana allmänna överväganden inte är tillräcklig för att fastställa att allmänhetens övervägande intresse av att få fri och gratis tillgång till unionsrätten, inklusive harmoniserade standarder, även om den visar sig vara riktig, har företräde framför de skäl som motiverar att de nämnda standarderna inte lämnas ut.

101 Sökandena har, utöver allmänna påståenden om nödvändigheten av att göra ”unionslagstiftningen” tillgänglig, inte anfört några konkreta skäl som i förevarande fall skulle motivera att de efterfrågade harmoniserade standarderna lämnas ut. De har i synnerhet inte förklarat i vilken mån ett utlämnande av dessa harmoniserade standarder skulle ha företräde framför skyddet för CEN:s eller dess nationella medlemmars affärsintressen. Såsom framgår av den rättspraxis till vilken det hänvisas i punkt 98 ovan, är det i detta avseende den institution som åberopar undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 som har bevisbördan, men vad däremot gäller artikel 4.2 in fine i förordningen är det den part som gör gällande att det finns ett övervägande allmänintresse som ska styrka att det intresset föreligger.

102 Även om det antas att de generella påståendena avseende ett allmänintresse av att säkerställa fri och gratis tillgång till harmoniserade normer borde godtas skulle ett utlämnande av de efterfrågade harmoniserade standarderna, i förevarande fall, inte tillgodose ett sådant intresse. Oavsett beskaffenheten av den rättigheten som deras skapande ger upphov till för deras författare förblir tillgången till harmoniserade standarder föremål för begränsningar, såsom betalning av avgifter som fastställts av nationella standardiseringsorgan på grundval av det

europeiska standardiseringssystemet eller den kostnadsfria möjligheten att konsultera dem på vissa bibliotek. Kommissionen har således fog för sin bedömning att allmänintresset av att säkerställa funktionen hos det europeiska standardiseringssystemet, vars syfte är att främja den fria rörligheten för varor och samtidigt garantera en lägsta likvärdig säkerhetsnivå i samtliga europeiska länder, ska ges företräde framför intresset av fri och gratis tillgång till harmoniserade standarder.

103 Vidare kan sökandenas tillvägagångssätt när de begär att fri och kostnadsfri tillgång till harmoniserade standarder ska fastställas genom rättspraxis, enligt den mekanism som inrättats genom förordning nr 1049/2001, utan att därvid bestrida det europeiska standardiseringssystemet, inte anses vara lämpligt. I förordning nr 1025/2012 föreskrivs nämligen uttryckligen, såsom anges i punkt 53 ovan, endast en ordning för offentliggörande som är begränsad till hänvisningar till harmoniserade standarder. Såsom angetts i punkt 19 ovan, tillåts vidare enligt denna förordning tillgång mot vederlag av dessa standarder för personer som önskar gagna sig av den presumtion om överensstämmelse som gäller för dem.

104 I det bekräftande beslutet bedömde kommissionen emellertid att det inte förelåg något övervägande allmänintresse enligt artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001 av att lämna ut de efterfrågade harmoniserade standarderna. Enligt kommissionen innebär domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821), som sökandena har åberopat till stöd för sin uppfattning att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att säkerställa tillgång till lagen, inte någon skyldighet att aktivt offentliggöra de harmoniserade standarderna i *Europeiska unionens officiella tidning*, och där fastställs inte heller något övervägande allmänintresse som per automatik motiverar att de lämnas ut.

105 Kommissionens bedömning härvidlag är inte behäftad med några fel.

106 Sökandenas resonemang grundar sig nämligen på de slutsatser som de själva drar av domstolens kvalificering av de harmoniserade standarderna som ”unionsrätt” i domen av den 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821). De har således i huvudsak gjort gällande att den omständigheten att harmoniserade standarder tillhör unionsrätten ”leder till ett konstitutionellt krav på att medge fri tillgång till dessa standarder”.

107 Förutom att sökandena inte har angett den exakta källan till någon ”konstitutionell princip” som kräver fri och gratis tillgång till harmoniserade standarder, har de inte på något sätt motiverat varför dessa standarder ska omfattas av det krav på offentlighet och tillgänglighet som gäller en ”lag”, i den mån tillämpningen av dessa standarder inte är tvingande, deras rättsliga verkningar endast påverkar de personer som är berörda av dem och de kan konsulteras kostnadsfritt i vissa av medlemsstaternas bibliotek.

108 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens första del.

c) Den andra delgrunden: Felaktig rättstillämpning avseende förekomsten av ett övervägande allmänintresse på grund av skyldigheten att lämna insyn på miljöområdet

109 Sökandena har anfört att de efterfrågade harmoniserade standarderna innehåller miljöinformation som är av övervägande allmänintresse vilket motiverar att de ska lämnas ut enligt artikel 5.3 b i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som 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), såsom denna bestämmelse införlivas genom artikel 4.2 a i förordning nr 1367/2006. Sökandena har även anfört att standarderna avser utsläpp i miljön och av denna anledning föreligger ett övervägande allmänintresse av att de lämnas ut, i den mening som avses i artikel 6.1 i samma förordning.

110 Kommissionen har med stöd av intervenienterna bestritt sökandenas argument.

111 Det ska inledningsvis påpekas att i likhet med förordning nr 1049/2001, syftar förordning nr 1367/2006, såsom föreskrivs i dess artikel 1, till att säkerställa bredast möjliga systematiska tillgång för och spridning till allmänheten av miljöinformation som innehas av unionens institutioner och organ.

112 För att pröva sökandenas argument att det föreligger ett övervägande allmänintresse till följd av skyldigheten att lämna insyn på miljöområdet ska tribunalen, utifrån antagandet att de efterfrågade harmoniserade standarderna innehåller miljöinformation, avgöra huruvida den omständigheten hade varit tillräcklig för att slå fast att det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Tribunalen ska därefter pröva frågan huruvida dessa harmoniserade standarder avser utsläpp i miljön på så sätt att det kan anses föreligga ett övervägande allmänintresse av att lämna ut dem enligt artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006.

1) Huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse ifall ansökan avser tillgång till miljöinformation

113 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att kommissionen enligt artikel 5.3 b i Århuskonventionen, såsom den införlivats genom artikel 4.2 a i förordning nr 1367/2006, var skyldig att aktivt offentliggöra de efterfrågade harmoniserade standarderna.

114 Tribunalen konstaterar att såväl artikel 5.3 b i Århuskonventionen som artikel 4.2 a i förordning nr 1367/2006 avser skyldigheten att aktivt sprida miljöinformation, utan att det därvid fastställs något ”övervägande allmänintresse”.

115 I likhet med kommissionen framhåller tribunalen att artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 är den enda bestämmelsen i denna förordning som innehåller en klar och specifik hänvisning till ett ”övervägande allmänintresse” och att den endast avser situationer där den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.

116 Vad vidare gäller artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 hänvisar den endast till ”allmänhetens intresse” av ett utlämnande och inte till ett ”övervägande” allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001. Det framgår således inte av artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 att utlämnandet av miljöinformation alltid är av övervägande allmänintresse (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 23 september 2015, ClientEarth och International Chemical Secretariat/Echa, T-245/11, EU:T:2015:675, punkt 189).

117 Av dessa överväganden framgår att något övervägande allmänintresse av att lämna ut de efterfrågade harmoniserade standarderna inte följer enbart av den omständigheten, om den antas vara riktig, att de innehåller miljöinformation.

118 Såsom framgår av artikel 5.3 b i Århuskonventionen, såsom den införlivats genom artikel 4.2 a i förordning nr 1367/2006, är skyldigheten att aktivt sprida miljöinformation under alla omständigheter begränsad till texten i unionslagstiftningen om eller med anknytning till miljön samt riktlinjer, planer och program avseende miljön. Även om de efterfrågade harmoniserade standarderna utgör en del av unionsrätten omfattas de emellertid inte av unionslagstiftningen, vilken är strikt reglerad i fördragen och omfattas av den exklusiva behörigheten för de unionsinstitutioner som har tilldelats befogenheter i detta avseende. Härav följer att sökandenas argument att kommissionen var skyldig att aktivt sprida de efterfrågade harmoniserade standarderna grundar sig på det felaktiga antagandet att standarderna omfattas av kategorin ”unionslagstiftning om eller med anknytning till miljön”.

119 Enligt både Århuskonventionen och förordning nr 1367/2006 ska allmänheten kunna ta del av miljöinformation, antingen efter begäran eller genom aktiv spridning av berörda myndigheter och institutioner. Eftersom myndigheter och institutioner kan avslå en ansökan om tillgång till information när den omfattas av tillämpningsområdet för vissa undantag, finner tribunalen att de inte är skyldiga att aktivt sprida sådan information. Vid ett motsatt förhållande skulle de ifrågavarande undantagen nämligen fråntas sin ändamålsenliga verkan, vilket är uppenbart oförenligt med andan och lydelsen i Århuskonventionen och förordning nr 1367/06 (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 september 2013, ClientEarth/kommissionen, T-111/11, EU:T:2013:482, punkt 128).

2) Begreppet information som gäller utsläpp miljön i den mening som avses i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006

120 Av artikel 1.1 b i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 d i samma förordning framgår att dess syfte är att säkerställa tillgång till information om faktorer som till exempel utsläpp som påverkar eller sannolikt kommer att påverka de delar av miljön som anges i artikel 2.1 d i) i samma förordning, i synnerhet luft, vatten och mark.

121 I artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 uppställs i detta avseende en rättslig presumtion att ett övervägande allmänintresse av ett utlämnande ska anses föreligga ”om den begärda informationen rör miljöutsläpp”, med undantag för information som avser utredningar, vilket väger tyngre än intresset av att skydda en viss fysisk eller juridisk persons affärsintressen, med den följden att skyddet för sådana affärsintressen inte kan åberopas som skäl för att inte lämna ut informationen. Genom att fastställa en sådan presumtion innebär nämnda artikel 6.1 endast att principen om bredast möjliga tillgång till information som innehas av unionens institutioner och organ konkret kan genomföras (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 54).

122 Det följer emellertid av ordalydelsen i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 att bestämmelsen gäller ”information [som] rör miljöutsläpp”, det vill säga information som avser eller rör sådana utsläpp och inte information som har en direkt eller indirekt koppling till miljöutsläpp. Denna tolkning bekräftas i artikel 4.4 första stycket d i Århuskonventionen som hänvisar till ”information om utsläpp” (dom av den 23 november 2016, kommissionen/Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punkt 78).

123 Med hänsyn till det syfte som eftersträvas med artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006, det vill säga att garantera en allmän princip om tillgång till ”information [som] rör miljöutsläpp”, måste detta begrepp förstås så, att det omfattar bland annat uppgifter som ger

allmänheten möjlighet att få kännedom om vad som verkligen släpps ut i miljön eller vad som med viss förutsägbarhet kommer att släppas ut i miljön vid användningsvillkor som är normala eller realistiska för den aktuella produkten eller det aktuella ämnet och vilka motsvarar de villkor för vilka produkten eller ämnet har beviljats tillstånd för utsläppande på marknaden och som är gängse inom det område där produkten eller ämnet är avsett att användas. Begreppet ska således tolkas så, att det bland annat omfattar uppgifter om produktens eller ämnets art, sammansättning och mängd liksom tidpunkt och plats för faktiska eller förutsägbara utsläpp som gjorts under sådana villkor (dom av den 23 november 2016, kommissionen/Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punkt 79).

124 I begreppet ”information [som] rör miljöutsläpp” måste även inbegripas information som ger allmänheten möjlighet att kontrollera om utvärderingen av faktiska eller förutsägbara utsläpp – på grundval av vilka den behöriga myndigheten har godkänt den aktuella produkten eller det aktuella ämnet – är korrekt gjord liksom att kontrollera uppgifterna avseende utsläppens inverkan på miljön. Av skäl 2 i förordning nr 1367/2006 framgår nämligen att den tillgång till miljöinformation som garanteras i förordningen bland annat syftar till att främja att allmänheten på ett mer effektivt sätt deltar i beslutsprocessen och därigenom öka ansvarigheten hos behöriga beslutsfattare i beslutsprocessen och bidra till att öka allmänhetens miljömedvetenhet och stöd för fattade beslut. För att allmänheten ska kunna försäkra sig om att beslut fattade av behöriga myndigheter på miljöområdet är välgrundade och för att på ett effektivt sätt kunna delta i beslutsprocessen i miljöfrågor måste allmänheten ha tillgång till information som ger den möjlighet att kontrollera om utsläppen har utvärderats på ett korrekt sätt och ges möjlighet att i rimlig utsträckning förstå på vilket sätt utsläppen riskerar att påverka miljön (dom av den 23 november 2016, kommissionen/Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punkt 80).

125 Även om det saknas anledning att göra en restriktiv tolkning av begreppet ”information [som] rör miljöutsläpp” innebär detta emellertid inte att detta begrepp kan innefatta all information som har ett samband, även ett direkt sådant, med miljöutsläpp. Om detta begrepp tolkades som om det omfattade all sådan information, skulle det i stor utsträckning beröva begreppet ”miljöinformation” i artikel 2.1 d i förordning nr 1367/2006 all innebörd. En sådan tolkning skulle således innebära att den möjlighet som föreskrivs i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 förlorade all ändamålsenlig verkan. Enligt nämnda artikel får institutionerna nämligen avslå en ansökan om tillgång till miljöinformation med motiveringen att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för en viss fysisk eller juridisk persons affärsintressen. Nämnda tolkning skulle likaså äventyra den avvägning som unionslagstiftaren velat skapa mellan målsättningen att säkerställa öppenhet och skyddet för nämnda intressen. En dylik tolkning skulle även innebära ett oproportionerligt ingrepp i det skydd för tystnadsplikten som föreskrivs i artikel 339 FEUF (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 81).

126 Även om begreppet ”information [som] rör miljöutsläpp” i den mening som avses i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 visserligen inte kan begränsas till att endast avse information om utsläpp som rent faktiskt har gjorts i miljön, innefattar det emellertid inte information om rent hypotetiska utsläpp (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 72 och där angiven rättspraxis samt punkt 73).

127 Enligt kommissionen, som inte har bestritts av sökandena på denna punkt, anges i de efterfrågade harmoniserade standarderna endast tester och metoder som utformats för att uppfylla säkerhetskraven innan vissa produkter släpps ut på marknaden. De innehåller emellertid inte några uppgifter som påverkar eller kan antas påverka de delar av miljön som avses i artikel 2.1 d i) i förordning nr 1367/2006, utan innehåller uppgifter om det bästa sättet för att göra leksaker säkrare och förhindra vissa av nickelns effekter vid långvarig kontakt med huden.

128 Såsom kommissionen med fog har gjort gällande innebär inte enbart den omständigheten att de efterfrågade harmoniserade standarderna delvis avser ämnen och innehåller viss information om högsta tillåtna halter av blandningar eller kemiska ämnen, att ett tillräckligt samband med faktiska eller förutsebara utsläpp, i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts ovan i punkterna 123 och 124 kan fastställas.

129 Av det ovan anförda följer att de efterfrågade harmoniserade standarderna inte endast begränsas till ”information [som] rör miljöutsläpp” på så sätt att de ska omfattas av den presumtion som fastställs i artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006.

130 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del eller denna grund i dess helhet, och ska således ogillas.

IV. Rättegångskostnader

131 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

132 Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska de förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

133 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att även andra intervenienter än dem som anges i punkterna 1 och 2 i samma artikel ska bära sina rättegångskostnader. CEN, UNE, ASRO, AFNOR, ASI, BSI, NBN, DS, DIN, NEN, SNV, SN, SFS, SIS och ISS ska bära sina rättegångskostnader.

Av dessa skäl meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Public.Resource.Org, Inc. och Right to Know CLG ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

3) **Comité européen de normalisation (CEN), Asociación Española de Normalización (UNE), Asociația de Standardizare din România (ASRO), Association française de normalisation (AFNOR), Austrian Standards International (ASI), British Standards Institution (BSI), Bureau de normalisation/Bureau voor Normalisatie (NBN), Dansk Standard (DS),**

Deutsches Institut für Normung e.V. (DIN), Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), Schweizerische Normen-Vereinigung (SNV), Standard Norge (SN), Suomen Standardisoimisliitto r.y. (SFS), Svenska institutet för standarder (SIS) och Institut za standardizaciju Srbije (ISS) ska bära sina rättegångskostnader.

Papasavvas Spielmann Öberg

Spineanu-Matei Norkus

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 2021.

Underskrifter