Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 juli 2017 *

”Överklagande – Tillgång till institutionernas handlingar – Artikel 15.3 FEUF – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Tillämpningsområde – Ansökan om tillgång till inlagor från Republiken Österrike i det domstolsförfarande som avgjordes genom domen av den 29 juli 2010, kommissionen/Österrike (C-189/09, ej publicerad, EU:C:2010:455) – Handlingar som innehas av Europeiska kommissionen – Skydd för rättsliga förfaranden”

I mål C-213/15 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 8 maj 2015,

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Van Nuffel och H. Krämer, båda i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av M. J. García-Valdecasas Dorrego och S. Centeno Huerta, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme och F. Fize, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Patrick Breyer, Wald-Michelbach (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av M. Starostik, Rechtsanwalt,

sökande i första instans,

Republiken Finland, företrädd av H. Leppo, i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlsson och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal och M. Vilaras samt domarna A. Rosas (referent), A. Borg Barthet, D. Šváby och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren T. Millett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 september 2016,

och efter att den 21 december 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 27 februari 2015, Breyer/kommissionen (T-188/12, EU:T:2015:124) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen kommissionens beslut av den 3 april 2012 att inte bevilja Patrick Breyer fullständig tillgång till handlingarna avseende Republiken Österrikes införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 2006, s. 54), och till handlingarna i det mål som avgjorts genom domen av den 29 juli 2010, kommissionen/Österrike (C-189/09, ej publicerad, EU:C:2010:455), i den del Patrick Breyer nekats tillgång till Republiken Österrikes inlagor i nämnda mål.

Tillämpliga bestämmelser

2 EG-fördragets femte del hade rubriken ”Gemenskapens institutioner”. Avdelning 1 i nämnda del hade rubriken ”Institutionella bestämmelser”. I kapitel 2 i denna avdelning, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser för flera institutioner” föreskrevs i artikel 255.2 EG, följande:

”Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 [EG, kallat medbeslutandetförfarandet] fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.”

3 I den första delen av EUF-fördraget, med rubriken ”Principerna”, återfinns avdelning II med rubriken ”Allmänna bestämmelser”. I nämnda avdelning ingår artiklarna 7–17 FEUF. I artikel 15.3 första–fjärde styckena FEUF föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat ska ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium, enligt de principer och villkor som ska bestämmas i enlighet med den här punkten.

Europaparlamentet och rådet ska, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

Varje institution, organ eller byrå ska säkerställa öppenhet i sitt arbete och ska i sin arbetsordning utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till sina handlingar i enlighet med de förordningar som avses i andra stycket.

Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken ska omfattas av denna punkt endast när de utövar sina administrativa funktioner.”

4 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) antogs med stöd av artikel 255.2 EG.

5 Artikel 1 a i förordningen har följande lydelse:

”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 [EG] på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar.”

6 I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Tillgångsberättigade och tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 3:

”Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos [Europaparlamentet, rådet eller kommissionen], det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av [dessa institutioner] inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.”

7 I artikel 3 i förordningen, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

a) *handling*: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde,

b) *tredje part*: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredje länder.”

8 Artikel 4 i förordningen, med rubriken ”Undantag”, har följande lydelse:

”…

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

– …

– rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

– …

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkt … 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

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. De undantag som anges i [punkt 2] ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. …”

9 I artikel 6 i förordning nr 1049/2001, med rubriken ”Ansökningar”, bestäms villkoren för tillgång till handlingar enligt förordningen.

10 Artikel 7 i förordningen har rubriken ”Behandling av ursprungliga ansökningar”. I artikel 7.2 föreskrivs att ”[om] ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning”.

Bakgrund till tvisten

11 I punkterna 6–10 och 15 i den överklagade domen redogjorde tribunalen för bakgrunden till tvisten enligt följande:

”6. Sökanden, Patrick Breyer, ingav den 30 mars 2011, med stöd av artikel 6 i förordning nr 1049/2001, en ansökan om tillgång till handlingar till Europeiska kommissionen.

7. De efterfrågade handlingarna avsåg fördragsbrottsförfaranden som kommissionen år 2007 hade inlett mot Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Österrike. Fördragsbrottsförfarandena avsåg införlivandet av [direktiv 2006/24]. [Patrick Breyer] ansökte närmare bestämt om tillgång till samtliga handlingar i de administrativa förfarandena vid kommissionen och samtliga handlingar i det domstolsförfarande som avgjordes genom domen av den 29 juli 2010, kommissionen/Österrike (C-189/09, EU:C:2010:455).

8. Den 11 juli 2011 avslog kommissionen [Patrick Breyers] ansökan av den 30 mars 2011.

9. Den 13 juli 2011 ingav [Patrick Breyer] en bekräftande ansökan med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001.

10. När det gäller de fördragsbrottsförfaranden som inletts mot Förbundsrepubliken Tyskland beviljade kommissionen, i beslut av den 5 oktober och den 12 december 2011, [Patrick Breyer] tillgång till en del av de efterfrågade handlingarna. I besluten upplyste kommissionen dessutom [Patrick Breyer] om att den hade för avsikt att anta ett separat beslut vad gäller handlingarna i det mål som avgjorts genom domen [av den 29 juli 2010] kommissionen/Österrike, … (EU:C:2010:455).

…

15. Den 3 april 2012 antog kommissionen, som svar på [Patrick Breyers] bekräftande ansökan av den 13 juli 2011, beslutet Ares (2012) 399467 (nedan kallat beslutet av den 3 april 2012). I detta beslut tog kommissionen ställning till såväl frågan huruvida [Patrick Breyer] skulle ges tillgång till handlingarna i den administrativa delen av det ovan i punkt 7 nämnda fördragsbrottsförfarandet mot Republiken Österrike som frågan om han skulle ges tillgång till handlingarna i det efterföljande domstolsförfarandet, det vill säga i det mål som avgjorts genom domen [av den 29 juli 2010] kommissionen/Österrike, … (EU:C:2010:455). När det gäller sistnämnda handlingar fann kommissionen bland annat att [Patrick Breyer] skulle nekas tillgång till de inlagor som Republiken Österrike gett in under domstolsförfarandet (nedan kallade de omtvistade inlagorna) av det skälet att dessa inlagor inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. Kommissionen angav nämligen, för det första, att det följer av artikel 15.3 FEUF att Europeiska unionens domstol, såsom institution, endast är underkastad reglerna om tillgång till handlingar när den utövar sina administrativa funktioner. Kommissionen preciserade, för det andra, att de omtvistade inlagorna var ställda till domstolen och att kommissionen – i egenskap av part i det mål som avgjorts genom domen [av den 29 juli 2010] kommissionen/Österrike, … (EU:C:2010:455) – endast hade erhållit kopior av inlagorna. För det tredje angav kommissionen att handlingarna i ett domstolsförfarande, enligt artikel 20 i stadgan för Europeiska unionens domstol, endast ska delges parterna och de unionsinstitutioner vilkas beslut är föremål för tvist. För det fjärde angav kommissionen att domstolen, i sin 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) inte behandlade frågan huruvida institutionerna bör ge tillgång till inlagor från en annan part i ett domstolsförfarande. När det gäller de inlagor som getts in i ett domstolsförfarande är det, enligt kommissionen, således endast institutionernas inlagor, och inte inlagor från andra parter, som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. En annan tolkning skulle nämligen leda till kringgående av bestämmelserna i artikel 15 FEUF och de särskilda reglerna i domstolens stadga och [Europeiska unionens domstols] rättegångsregler.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

12 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 april 2012 väckte Patrick Breyer en talan, bland annat om ogiltigförklaring av beslutet av den 3 april 2012 i den mån han genom detta beslut hade nekats tillgång till de omtvistade inlagorna. Patrick Breyer gjorde som enda grund för sin talan gällande att kommissionen hade åsidosatt artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001. Han hävdade att motiveringen i nämnda beslut, nämligen att inlagorna inte omfattades av förordningens tillämpningsområde, var oriktig.

13 Genom den överklagade domen biföll tribunalen talan på nämnda grund och ogiltigförklarade följaktligen beslutet av den 3 april 2012.

14 I punkterna 35–61 i den överklagade domen undersökte tribunalen först huruvida de omtvistade inlagorna utgjorde ”handlingar som finns hos en institution” i den mening som avses i artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 i förening med artikel 3 a i förordningen.

15 Tribunalen fann härvidlag, i punkterna 40–48 i den överklagade domen, att i enlighet med artiklarna 2.3 och 3 b i förordning nr 1049/2001, omfattar rätten till tillgång till handlingar som finns hos en unionsinstitution handlingar som mottagits, bland annat av medlemsstater och att den vida definitionen av begreppet handling i artikel 3 a i förordningen ”grundar sig på att det finns ett innehåll som bevaras och som kan återges eller som det är möjligt att ta del av efter att den upprättats. … Den enda begränsningen när det gäller sådant innehåll som kan omfattas av definitionen är villkoret att detta innehåll måste avse policy, verksamhet eller beslut som omfattas av den aktuella institutionens ansvarsområde”. Tribunalen konstaterade dels att kommissionen inte bestritt att den innehar kopior av de omtvistade inlagorna, dels att kommissionen, vid utövande av

sina befogenheter vad gäller processföring, har mottagit dessa inlagor, och slog fast att de omtvistade inlagorna skulle kvalificeras som handlingar som finns hos en institution i den mening som avses i artikel 2.3 i förening med artikel 3 a i förordning nr 1049/2001.

16 I punkterna 50–61 i den överklagade domen underkände sedan tribunalen de olika argument som framförts av kommissionen i syfte att bestrida att de omtvistade inlagorna utgjorde handlingar som innehades av kommissionen i den mening som avses i artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 i förening med artikel 3 a i förordningen. Dessa argument avsåg att de omtvistade inlagorna hade ingetts till domstolen, endast lämnats till kommissionen som kopior och att de, då de utgjorde rättegångshandlingar, inte omfattades av kommissionens administrativa verksamhet och följaktligen inte av dess befogenhet, eftersom förordning nr 1049/2001 inte avser denna institutions verksamhet som avser processföring.

17 Tribunalen slog härvidlag, i punkt 51 i den överklagade domen, först fast att enligt artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 villkoras inte tillämpligheten av förordningen på ”mottagna” handlingar av att den aktuella handlingen har ställts till den aktuella institutionen och har översänts till den direkt från upphovsmannen. I punkterna 53 och 54 i den överklagade domen påpekade tribunalen vidare att begreppet handling i artikel 3 a i förordning nr 1049/2001 getts en vid definition och att det saknar betydelse för frågan att de omtvistade inlagorna hade översänts till kommissionen i form av kopior och inte i original. I punkt 57 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att det följer av de mål om öppenhet som fastställs i förordning nr 1049/2001, vilka bland annat framgår av skäl 2 i förordningen, av den vida definitionen av begreppet handling i artikel 3 a i förordningen och av formuleringen av undantaget avseende skydd för domstolsförfaranden i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordningen, liksom av den omständigheten att ett sådant undantag finns, att unionslagstiftaren inte avsåg att undanta institutionernas processföringsverksamhet från medborgarnas rätt till tillgång till handlingar som finns hos dessa.

18 Slutligen fann tribunalen, i punkterna 60 och 61 i den överklagade domen, att de omtvistade inlagorna hade översänts till kommissionen inom ramen för ett fördragsbrottsmål som kommissionen anhängiggjort som ett led i utövandet av sina befogenheter enligt artikel 226 EG (nu artikel 258 FEUF) och att kommissionens påstående att den inte hade mottagit inlagorna i samband med utövandet av sina befogenheter således var felaktigt.

19 Tribunalen prövade därefter, i punkterna 63–112 i den överklagade domen, huruvida tillämpningen av förordning nr 1049/2001 påverkas av artikel 15.3 fjärde stycket FEUF.

20 I punkterna 67–73 i den överklagade domen erinrade tribunalen om att det följer av såväl artikel 15 FEUF som av systematiken i förordning nr 1049/2001 och målen med unionens bestämmelser på området att dömande verksamhet som sådan är utesluten från tillämpningsområdet för den rätt till tillgång till handlingar som fastställs i dessa bestämmelser. Enligt tribunalen utgör vidare de inlagor som kommissionen gett in till unionsdomstolarna i ett rättsligt förfarande och de inlagor som getts in av en medlemsstat i ett av kommissionen anhängiggjort fördragsbrottsmål, till sin natur en del av domstolens dömande verksamhet.

21 Tribunalen drog i punkterna 75–80 i den överklagade domen slutsatsen av såväl sin egen praxis (dom av den 6 juli 2006, Franchet och Byk/kommissionen, T-391/03 och T-70/04, EU:T:2006:190, punkterna 88–90; dom av den 12 september 2007, API/kommissionen, T-36/04, EU:T:2007:258, punkt 60; dom av den 3 oktober 2012, Jurašinović/rådet, T-63/10, EU:T:2012:516, punkterna 66 och 67) som av domstolens praxis (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, punkt 94), att sådana inlagor, trots att de ingår i unionsdomstolens dömande verksamhet, inte undantas från rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 15.3 fjärde stycket FEUF. Tribunalen fann härvidlag i punkt 82 i den överklagade domen att ”det ska … göras skillnad mellan, å ena sidan, undantaget från rätten till tillgång till handlingar i artikel 15.3 fjärde stycket FEUF för domstolens dömande verksamhet och, å

andra sidan, inlagor som upprättats för ett domstolsförfarande. Sådana inlagor utgör visserligen en del av den dömande verksamheten men de omfattas inte av undantaget i denna bestämmelse, utan faller i stället in under rätten till tillgång till handlingar”.

22 Följaktligen slog tribunalen i punkt 83 i den överklagade domen fast att ”artikel 15.3 fjärde stycket FEUF … således inte [utgör] hinder för att de omtvistade inlagorna anses omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001”. Tribunalen underkände därefter kommissionens argument om att det skulle göras åtskillnad mellan å ena sidan kommissionens inlagor och å andra sidan medlemsstaternas inlagor, och att de särskilda bestämmelserna om tillgång till rättegångshandlingar skulle förlora sin mening och kringgås om nämnda förordning medgav att tillgång ges till inlagor som upprättats av en medlemsstat i ett domstolsförfarande.

23 Tribunalen fann i punkt 92 i den överklagade domen, med avseende på dessa argument att, mot bakgrund av skillnaderna vad gäller sammanhanget i domen 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), som meddelades i samband med prövningen av tillgång till kommissionens inlagor i pågående domstolsförfaranden, och förevarande mål, var de överväganden avseende parternas likställdhet som gjordes i punkterna 86 och 87 i denna dom inte relevanta i förevarande mål.

24 Tribunalen angav i punkt 102 i den överklagade domen att domstolen vid sin tolkning av undantaget för rättsliga förfaranden i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 i domen 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), underförstått medgett att förordningen är tillämplig på kommissionens inlagor. Tribunalen påpekade vidare i punkterna 103–105 i den överklagade domen att ändamålet med de särskilda reglerna avseende tillgång till handlingar i rättsliga förfaranden inte undergrävs om de omtvistade inlagorna inbegrips i tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001, eftersom skyddet för rättsliga förfaranden vid behov kan säkerställas genom tillämpning av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

25 Tribunalen fann slutligen, vad gäller rättegångskostnaderna, att den omständigheten att Patrick Breyer offentliggjort kommissionens svaromål och den skriftväxling som ägt rum mellan Breyer och kommissionen på internet utgjorde en otillbörlig användning som motiverade att Patricks Breyers rättegångskostnader skulle bäras till hälften av honom och till hälften ersättas av kommissionen.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

26 Genom beslut av domstolens ordförande av den 3 september respektive den 6 oktober 2015 tilläts Konungariket Spanien och Republiken Frankrike att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

27 Kommissionen har med sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, avgöra målet slutligt genom att ogilla Patrick Breyers talan och förplikta den sistnämnde att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Patrick Breyer, Republiken Finland och Konungariket Sverige har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Parternas argument

29 Kommissionen har med sin enda grund hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att artikel 15.3 fjärde stycket FEUF inte utgjorde hinder för att tillämpa förordning nr 1049/2001 på en ansökan om tillgång till handlingar som upprättats av en medlemsstat i ett rättsligt förfarande och som finns hos kommissionen, mot bakgrund av dessa handlingars särskilda egenskaper.

30 Enligt kommissionen har en inlaga som ingetts till domstolen av en unionsinstitution ”dubbla egenskaper” då den samtidigt omfattas av den allmänna rätten till tillgång till institutionernas handlingar, vilken anges i artikel 15.3 första stycket FEUF, och undantaget avseende handlingar avseende rättsliga förfaranden vid Europeiska unionens domstol enligt fjärde stycket i nämnda bestämmelse. Domstolen beaktade detta förhållande då den, med avseende på tillgång till kommissionens inlagor, mot bakgrund av förordning nr 1049/2001 avkunnade domen 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). Kommissionen anser däremot att handlingar som avser Europeiska unionens domstols dömande verksamhet, som inte upprättats av en institution, inte har dessa dubbla egenskaper och att förevarande mål avser ett annat sammanhang än det som var aktuellt i nyss nämnda mål, såväl vad gäller de faktiska omständigheterna då det rör inlagor som upprättats av en medlemsstat, som de rättsliga omständigheterna då regelverket ändrats i och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget.

31 Kommissionen har påpekat att det enligt artikel 15.3 fjärde stycket FEUF är förbjudet för unionslagstiftaren att genom en förordning som grundas på andra stycket i nämnda bestämmelse utvidga rätten till tillgång till institutionernas handlingar till att avse handlingar som har samband med Europeiska unionens domstols dömande verksamhet. Kommissionen anser, utan att hävda att förordning nr 1049/2001 är ogiltig och samtidigt som den har medgett att giltigheten av unionens rättsakter ska bedömas mot bakgrund av de rättsliga och faktiska omständigheter som rådde då rättsakten antogs, likväl att tribunalen mot bakgrund av artikel 15.3 fjärde stycket FEUF skulle ha tolkat artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 restriktivt. Tribunalen borde ha konstaterat att förordningen inte är tillämplig på handlingar som har samband med den dömande verksamheten, då de inte upprättats av en institution.

32 Konungariket Spanien och Republiken Frankrike stöder kommissionens argument, medan Patrick Breyer, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, företräder en motsatt uppfattning.

Domstolens bedömning

33 Det ska först konstateras att kommissionen med sin enda grund har ifrågasatt tribunalens bedömning av huruvida förordning nr 1049/2001 är tillämplig på den ansökan om tillgång till de omtvistade inlagorna som ingetts till kommissionen av Patrick Breyer. Kommissionen har inte berört en annan fråga, vilken inte är föremål för överklagandet, huruvida tillgång till dessa inlagor skulle ha getts, eller i förekommande fall, vägrats, med stöd av förordningen.

34 Den enda grunden avser frågan om huruvida tillämpningen av förordning nr 1049/2001 påverkas av artikel 15.3 fjärde stycket FEUF. Domstolen ska, innan den prövar kommissionen argument härvidlag, först undersöka förordningens tillämpningsområde, såsom det framgår av dess lydelse.

35 Enligt artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001, i förening med artikel 1 a i förordningen, ska denna tillämpas på alla handlingar som finns hos parlamentet, rådet och kommissionen, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av dessa institutioner, inom samtliga

unionens verksamhetsområden. Enligt artikel 3 a i förordningen avses med handling ”allt innehåll, oberoende av medium … som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde”.

36 Det ska tilläggas att det i artikel 3 b i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att rätten till tillgång till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar inte endast omfattar handlingar som har upprättats av dessa institutioner, utan också sådana handlingar som de har mottagit från tredje part, såsom andra unionsinstitutioner och medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 55).

37 Tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001 fastställs således med avseende på de institutioner som anges i förordningen och inte med avseende på specifika kategorier av handlingar och inte heller, vilket domstolen redan slagit fast med avseende på upphovsmannen till den handling som finns hos dessa institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 56).

38 Den omständigheten att de handlingar som finns hos en av de institutioner som avses i förordning nr 1049/2001 har upprättats av en medlemsstat och har samband med rättsliga förfaranden innebär inte att dessa handlingar inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det förhållandet att förordning nr 1049/2001 inte äger tillämpning på handlingar som innehas av Europeiska unionens domstol innebär nämligen inte att de handlingar som har samband med denna institutions dömande verksamhet, i princip, faller utanför förordningens tillämpningsområde när en sådan handling innehas av de unionsinstitutioner som anges i nämnda förordning, såsom kommissionen.

39 Domstolen har vidare slagit fast att medlemsstaternas berättigade intressen vad gäller sådana handlingar kan säkerställas genom undantagen till principen om tillgång till handlingar i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 83).

40 I bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 fastställs objektiva gränser, med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen, som kan motivera ett beslut att inte lämna ut handlingar (dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 57). Bland dessa bestämmelser återfinns artikel 4.2 andra strecksatsen i förordningen, som innebär att institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för rättsliga förfaranden, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av handlingen i fråga.

41 Domstolen har i domen 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) slagit fast att det föreligger en allmän presumtion om att ett utlämnande av en institutions inlagor i ett domstolsförfarande undergräver skyddet för nämnda förfarande, i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, under den tid förfarandet pågår. Denna allmänna presumtion är även tillämplig på inlagor som getts in av en medlemsstat i ett sådant förfarande.

42 Såsom domstolen har preciserat är det emellertid riktigt att denna allmänna presumtionsregel inte utesluter att berörda parter har rätt att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av presumtionen (se, för ett liknande resonemang, 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, punkt 103)

43 Vad gäller inlagor som upprättats av en medlemsstat erinras om att, såsom tribunalen, mot bakgrund av relevant rättspraxis, angav i punkt 97 i den överklagade domen, det i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att en medlemsstat får begära att en institution inte utan dess samtycke ska lämna ut en handling som härrör från medlemsstaten, vilket ger medlemsstaten möjlighet att delta i

det beslut som institutionen ska anta, och genom bestämmelsen inrättas därför ett beslutsförfarande för att avgöra huruvida de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 utgör hinder för att de berörda handlingarna lämnas ut, också när det gäller handlingar som upprättats i samband med ett domstolsförfarande. Emellertid ger artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 inte den berörda medlemsstaten någon allmän och ovillkorlig vetorätt att skönsmässigt motsätta sig utlämnandet av handlingar som härrör från medlemsstaten och som finns hos en institution.

44 Det har i förevarande mål inte bestritts att kommissionen innehar de omtvistade inlagorna. Såsom tribunalen slagit fast i punkterna 51 och 52 i den överklagade domen saknar den omständigheten att kommissionen erhållit de omtvistade inlagorna från Europeiska unionens domstol och inte från den berörda medlemsstaten betydelse för huruvida förordning nr 1049/2001 är tillämplig eller ej.

45 Vad gäller kommissionens åberopande av att det inte i stadgan för Europeiska unionens domstol och inte heller i unionsdomstolarnas rättegångsregler föreskrivs någon rätt för tredje man att få tillgång till inlagor som getts in i domstolsförfaranden, ska visserligen denna omständighet beaktas vid tolkningen av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (se 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, punkt 100), men den kan inte innebära att förordningen inte är tillämplig på ansökningar om tillgång till inlagor som upprättats av en medlemsstat i samband med ett domstolsförfarande vid unionsdomstolen, och som innehas av kommissionen.

46 De omtvistade inlagorna omfattas under dessa omständigheter av tillämpningsområdet för förordningen nr 1049/2001 och utgör ”handlingar som finns hos en institution”, i den mening som avses i artikel 2.3 i förordningen.

47 Vad gäller kommissionens argument att artikel 15.3 fjärde stycket FEUF, vilken bestämmelse infördes i primärrätten efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, utgör hinder för unionslagstiftaren att föreskriva rätt till tillgång till handlingar som har samband med Europeiska unionens domstols dömande verksamhet och som inte upprättats av en institution, med följd att den enda möjliga tolkningen av artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 innebär att sådana handlingar faller utanför förordningens tillämpningsområde, ska detta argument prövas mot bakgrund av den allmänna systematiken och syftet med artikel 15.3 FEUF.

48 Enligt artikel 15.3 fjärde stycket FEUF omfattas Europeiska unionens domstol av den i artikel 15.3 första stycket föreskrivna rätten till tillgång till handlingar endast när den utövar sina administrativa funktioner. Härav följer att villkoren för tillgång till handlingar som finns hos denna institution vilka har samband med dess dömande verksamhet inte kan fastställas i förordningar som antagits med stöd av artikel 15.3 andra stycket FEUF. Tillgång till domstolens handlingar som har samband med domstolens administrativa funktioner regleras vidare av beslut av Europeiska unionens domstol av den 11 december 2012 om allmänhetens tillgång till handlingar som Europeiska unionens domstol innehar i utövandet av sina administrativa funktioner (EUT C 38, 2013, s. 2), vilket beslut har ersatts av beslut av den 11 oktober 2016 (EUT C 445, 2016, s. 3).

49 Den omständigheten att den ordning för tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 15.3 första stycket FEUF inte äger tillämpning på Europeiska unionens domstol när den utövar sin dömande verksamhet hindrar inte att denna ordning kan tillämpas på en institution på vilken bestämmelserna i artikel 15.3 FEUF och i förordning nr 1049/2001 är tillämpliga fullt ut, såsom kommissionen, när handlingar som upprättats av en medlemsstat, såsom de omtvistade inlagorna, vilka har samband med rättsliga förfaranden, finns hos denna institution.

50 Domstolen har härvidlag preciserat att efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, har införandet av artikel 15 FEUF, som ersatt artikel 255 EG, utvidgat tillämpningsområdet för principen om öppenhet i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, 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, punkt 81).

51 I artikel 15.3 FEUF föreskrivs, till skillnad från artikel 255 EG, vars tillämpningsområde begränsades till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar, hädanefter rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, vilket innefattar Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken när de utövar sina administrativa funktioner. Det finns, tvärtemot vad kommissionen har hävdat, ingenting som tyder på att utvidgningen av denna rätt till att även omfatta de sistnämndas utövande av sina administrativa funktioner åtföljts av införandet av någon som helst inskränkning av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001 vad gäller handlingar från en medlemsstat, såsom de omtvistade inlagorna, som finns hos kommissionen och som har samband med ett rättsligt förfarande vid Europeiska unionens domstol.

52 En extensiv tolkning av principen om tillgång till unionens institutioners handlingar finner vidare stöd i artikel 15.1 FEUF, där det bland annat föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt, en öppenhetsprincip som även bekräftas i artikel 1 andra stycket FEU och i artikel 298 FEUF. Även omständigheten att rätten till tillgång till handlingar säkerställs i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör stöd för en extensiv tolkning av principen om tillgång till unionens institutioners handlingar. Artikel 15.3 fjärde stycket FEUF kan mot bakgrund av dessa primärrättsliga bestämmelser avseende en öppen europeisk administration, och tvärtemot vad kommissionen har hävdat, inte tolkas på så sätt att den kräver att tillämpningsorådet för förordning nr 1049/2001 ska ges en restriktiv tolkning som innebär att handlingar som upprättats av en medlemsstat, såsom de omtvistade inlagorna, inte omfattas av förordningens tillämpningsområde när de finns hos kommissionen.

53 Vad gäller den risk som framhållits av kommissionen, att de handläggningsregler som avses i punkt 45 i förevarande dom kringgås, erinras om att de begränsningar i tillgången till handlingar i rättsliga förfaranden som angavs i artikel 255 EG, vilken ersatts av artikel 15 FEUF, eller enligt förordning nr 1049/2001, har samma syfte, nämligen att garantera att rätten till tillgång till institutionernas handlingar utövas utan att skyddet för domstolsförfaranden undergrävs, vilket i synnerhet innebär att principerna om parternas likställdhet i processen och god rättskipning ska säkerställas (se, för ett liknande resonemang, 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 84 och 85).

54 Mot bakgrund av att det enligt förordning nr 1049/2001 är möjligt att i förekommande fall vägra tillgång till handlingar som har samband med rättsliga förfaranden vid unionsdomstolarna och således att skydda sådana förfaranden, såsom framgår av punkterna 40–42 i förevarande dom, konstateras att artikel 15.3 fjärde stycket FEUF, tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande, inte gör det nödvändigt med en tolkning som innebär att inlagor som upprättats av en medlemsstat och som finns hos kommissionen, såsom de omtvistade inlagorna, nödvändigtvis undantas från förordningens tillämpningsområde. Bestämmelsens ändamålsenliga verkan äventyras nämligen inte, eftersom skyddet för rättsliga förfaranden härigenom garanteras, i enlighet med syftet med artikel 15.3 fjärde stycket FEUF.

55 Tribunalen gjorde mot denna bakgrund en riktig bedömning när den, bland annat i punkt 80 i den överklagade domen, slog fast att de omtvistade inlagorna, i likhet med kommissionens egna inlagor, inte omfattas av det undantag från rätten till tillgång till handlingar som har införts genom artikel 15.3 fjärde stycket FEUF.

56 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 113 i den överklagade domen fann att de omtvistade inlagorna omfattades av tillämpningsområdet för artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001, och därför ogiltigförklarade kommissionens beslut av den 3 april 2012 om att inte bevilja Patrick Breyer tillgång till dessa inlagor.

57 Kommissionens överklagande kan således inte vinna bifall.

Rättegångskostnader

58 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.

59 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska gälla i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

60 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Domstolen får emellertid besluta att en part ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

61 I förevarande mål har visserligen inte kommissionens överklagande vunnit bifall. Patrick Breyer, som har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, har emellertid offentliggjort avidentifierade versioner av skriftväxlingen under förevarande mål om överklagande.

62 Såsom framgår av artikel 171.1 i domstolens rättegångsregler ska överklagandet delges övriga parter i det aktuella målet vid tribunalen. De rättegångshandlingar som på detta sätt delges övriga parter i målet är således inte tillgängliga för allmänheten. Patrick Breyers offentliggörande på internet av inlagor i förevarande mål utgör således, utan föregående tillstånd till för ett sådant offentliggörande, en otillbörlig användning av dessa handlingar som är ägnad att skada en god rättskipning. Detta ska beaktas vid fördelningen av rättegångskostnaderna i förevarande mål (se, för ett liknande resonemang, 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 92, 93 och 97–99).

63 Under dessa omständigheter ska kommissionen förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta häften av de kostnader som uppkommit för Patrick Breyer i förevarande mål om överklagande. Patrick Breyer ska bära hälften av sina rättegångskostnader.

64 Vidare, i den mån Patrick Breyer i sin svarsskrivelse har bestritt tribunalens resonemang kring fördelningen av kostnaderna i första instans, i punkt 119 i den överklagade domen, och särskilt att tribunalen ansett att en part som ges tillgång till andra parters inlagor i målet endast åtnjuter denna rättighet för att försvara sin egen ståndpunkt och inte för andra syften, såsom att uppmana allmänheten att kritisera de argument som anförts av övriga parter i målet, räcker det att påpeka att enligt artikel 174 i domstolens rättegångsregler ska yrkandena i svarsskrivelsen avse att överklagandet helt eller delvis ska bifallas, avvisas eller ogillas.

65 Då emellertid kommissionens yrkande i överklagandet inte avser frågan om fördelningen av rättegångskostnaderna, kan Patrick Breyers yrkande inte prövas.

66 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. I förevarande mål ska Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta hälften av Patrick Breyers rättegångskostnader.

3) Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter