Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 17 oktober 2013 *

”Överklagande — Rätt till tillgång till institutionernas handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Artikel 4.3 första stycket — Skydd för institutionernas beslutsförfarande — Meddelande från rådets generalsekretariat beträffande förslag som lagts fram inom ramen för ett lagstiftningsförfarande för att omarbeta förordning nr 1049/2001 — Delvis tillgång — Tillgång nekad till uppgifter avseende identiteten på de medlemsstater som lagt fram förslag”

I mål C-280/11 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 31 maj 2011,

Europeiska unionens råd, företrätt av B. Driessen och C. Fekete, båda i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek och D. Hadroušek, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Spanien, företrätt av S. Centeno Huerta, i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och N. Rouam, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i överklagandet,

i vilket de andra parterna är:

Access Info Europe, Madrid (Spanien), företrätt av O. Brouwer och J. Blockx, advocaten,

sökande i första instans,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av A. Caiola och M. Dean, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i överklagandet,

Republiken Grekland, företrädd av E.-M. Mamouna och K. Boskovits, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano (referent), domstolens vice ordförande och tillförordnad domare vid första avdelningen, K. Lenaerts, samt domarna A. Borg Barthet, E. Levits och M. Berger,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 februari 2013,

och efter att den 16 maj 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska unionens råd har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 22 mars 2011, i mål T-233/09, Access Info Europe mot rådet, REU 2011, s. II-1073) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut av den 26 februari 2009 (nedan kallat det omtvistade beslutet) att inte bevilja Access Info Europe (nedan kallat Access Info) tillgång till vissa uppgifter i ett meddelande av den 26 november 2008, som rådets generalsekretariat tillställt rådets arbetsgrupp för informationsfrågor, beträffande ett förslag till en ny förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (nedan kallad den begärda handlingen).

Tillämpliga bestämmelser

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

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

3 I artikel 1 i denna förordning anges följande:

”Syftet med denna förordning är:

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

...”

4 Artikel 4.3 första stycket i förordningen har följande lydelse:

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

Bakgrund till tvisten

5 Genom ett e-postmeddelande av den 3 december 2008 begärde Access Info att rådet skulle bevilja tillgång till den begärda handlingen. I den handlingen sammanställdes de förslag till tillägg och redaktionella ändringar som flertalet medlemsstater gjorde vid det sammanträde som hölls den 25 november 2008 i den arbetsgrupp för informationsfrågor som avses i punkt 1 ovan.

6 Genom det omtvistade beslutet beviljade rådet delvis tillgång till den begärda handlingen. Rådet tillställde Access Info en version av handlingen som inte gjorde det möjligt att identifiera de medlemsstater som hade lagt fram förslagen.

7 Som motivering till beslutet att inte lämna ut identiteten på de aktuella medlemsstaterna åberopade rådet det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 och att utlämnande av de aktuella medlemsstaternas identiteter allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet och att det inte heller motiverades av ett övervägande allmänintresse. Mot bakgrund av att det vid den tidpunkten var fråga om inledande diskussioner hade ett utlämnande av identiteterna inskränkt delegationernas handlingsutrymme under de förhandlingar som kännetecknar lagstiftningsförfarandet inom rådet och hade därmed inverkat negativt på dess förmåga att nå en överenskommelse.

8 Den 26 november 2008, det vill säga samma dag som den begärda handlingen upprättades, offentliggjordes en fullständig version av denna på organisationen Statewatchs webbplats, utan att rådet hade godkänt utlämnandet (nedan kallat det icke godkända utlämnandet).

Den överklagade domen

9 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 12 juni 2009 väckte Access Info talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Talan bifölls genom den överklagade domen.

10 Tribunalen redogjorde inledningsvis för de grundläggande principer som gäller för tillgång till handlingar. I punkterna 55–58 i den överklagade domen erinrade tribunalen om att tillgång till institutionernas handlingar har ett samband med dessa institutioners demokratiska karaktär och att artikel 1 i förordning nr 1049/2001 syftar till att garantera största möjliga tillgång till handlingar. Undantag från utlämnande ska följaktligen tolkas och tillämpas restriktivt. Principerna blir särskilt relevanta när rådet som i förevarande fall handlar i egenskap av lagstiftare.

11 I punkterna 59 och 60 i den överklagade domen preciserade tribunalen sedan att enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som skyddas av ett undantag från utlämnande är inte tillräckligt för att tillämpa det. En sådan tillämpning kan i princip endast motiveras om tillgång till handlingen på ett konkret och verkligt sätt kunde skada det skyddade intresset. En sådan risk får dessutom inte vara rent hypotetisk utan måste rimligen kunna förutses. Det ankommer enligt tribunalen på den berörda institutionen att göra en avvägning mellan å ena sidan det specifika intresse

som ska skyddas genom att en del av den begärda handlingen inte lämnas ut, nämligen identiteten på de medlemsstater som står bakom förslagen, och å andra sidan det allmänna intresset av att handlingen görs tillgänglig i sin helhet.

12 Med tillämpning av dessa principer prövade tribunalen i punkterna 68–80 i den överklagade domen det huvudsakliga skäl som rådet åberopat för att motivera att endast en del av den begärda handlingen lämnades ut, det vill säga delegationernas påstått minskade handlingsutrymme inom rådet som en följd av att utlämnandet av identiteten på de medlemsstater som står bakom förslagen leder till en ökad press på dessa stater från den allmänna opinionen. Trycket är så starkt att det inte längre är möjligt för dessa staters delegationer att lägga fram ett förslag som går ut på att insynen ska begränsas.

13 Tribunalen fann i punkterna 69–74 i den överklagade domen för det första att det just är principen om demokratisk legitimitet som tvingar dem som lagt fram de förslag som är angivna i den begärda handlingen att ansvara för sina handlingar inför allmänheten. Detta gäller i synnerhet när handlingen ingår i lagstiftningsförfarandet. Utlämnande av identiteten på de medlemsstater som står bakom ett förslag hindrar enligt tribunalen inte delegationer från att frångå förslaget i ett senare skede. Ett förslag läggs nämligen fram för att diskuteras, oavsett om det är anonymt eller inte. Det syftar inte till att efter diskussion förbli oförändrat när identiteten på dess upphovsman är känd. Den allmänna opinionen är fullt införstådd med att förslagen har denna egenskap i lagstiftningsprocessen. Det kan dessutom enligt tribunalen inte förutsättas att den allmänna opinionen i sin helhet motsätter sig en begränsning av principen om öppenhet. Tribunalen slog slutligen fast att det icke godkända utlämnandet inte heller hade haft någon negativ inverkan på rådets beslutsförfarande.

14 I punkterna 75 och 76 i den överklagade domen underkände tribunalen för det andra rådets argument att det skulle beaktas att diskussionen befann sig i ett inledande skede vid bedömningen av hur allvarlig den risk är som hänger samman med medlemsstaternas minskade handlingsutrymme. Att diskussionerna befinner sig i ett inledande skede är enligt tribunalen inte tillräckligt i sig för att motivera tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 då det inte görs någon skillnad i bestämmelsen beroende på hur långt diskussionerna framskridit.

15 I punkterna 77 och 78 i den överklagade domen underkände tribunalen för det tredje rådets argument att det ska beaktas att de förslag som medlemsstaternas delegationer lagt fram i målet är utomordentligt känsliga. Tribunalen fann härvid att de olika aktuella ändringsförslagen ingår i det normala spelet i lagstiftningsprocessen. Förslagen kunde följaktligen inte anses särskilt känsliga, på ett sätt som innebär att ett för unionen eller medlemsstaterna grundläggande intresse skulle äventyras om identiteten lämnades ut på dem som står bakom förslagen. Detta gäller i synnerhet som det i detta fall inte var innehållet i de förslag som medlemsstaternas delegationer lagt fram som står på spel utan det faktum att delegationernas identitet lämnats ut. Enligt tribunalen ligger det i den demokratiska debattens natur att ett förslag till ändring av ett förslag till förordning kan bli föremål för såväl positiva som negativa kommentarer från allmänhetens och mediernas sida.

16 Tribunalen underkände för det fjärde, i punkt 79 i den överklagade domen, argumentet att det osedvanligt långa förfarandet för att godkänna kommissionens förslag till förordning om tillgång till handlingar berodde på de svårigheter som uppstått i förhandlingarna till följd av det icke godkända utlämnandet. Enligt tribunalen fanns det ett stort antal andra juridiska och politiska förklaringar till lagstiftningsprocessens längd.

17 Slutligen underkände tribunalen, i punkterna 82 och 83 i den överklagade domen, rådets argument att det var på grund av det icke godkända utlämnandet som rapporterna från arbetsgruppernas sammanträden varit mindre uttömmande, i synnerhet vad gäller identifieringen av delegationerna. Tribunalen påpekade härvid att förändringen lika väl kunde förklaras med att Access Info hade väckt talan mot det omtvistade beslutet. Avsaknaden av orsakssamband mellan utlämnande till allmänheten av identiteten på delegationerna och det förhållandet att beslutsförfarandet allvarligt undergrävts

bekräftas av en handling från tiden efter det icke godkända utlämnandet. I den handlingen anges inte förslagen till ändring av lagtext anonymt, utan delegationernas identitet preciseras, åtminstone i handlingens ursprungliga version.

18 På grundval av de ovannämnda övervägandena biföll tribunalen talan och ogiltigförklarade det omtvistade beslutet.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

19 Genom beslut av den 17 oktober 2011 tilläts Republiken Tjeckien och Konungariket Spanien att intervenera till stöd för rådets yrkanden. I samma beslut tilläts Europaparlamentet att intervenera till stöd för Access Infos yrkanden. Genom beslut av den 2 februari 2012 tilläts Republiken Frankrike att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

20 Rådet, Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien och Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen,

— avgöra målet slutligt i de avseenden som omfattas av detta överklagande, och

— förplikta Access Info att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

21 Access Info och Europaparlamentet har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

22 Till stöd för sitt yrkande har rådet i huvudsak åberopat tre grunder.

Den första grunden

Parternas argument

23 Genom sin första grund har rådet, med stöd av Konungariket Spanien gjort gällande att tribunalen har bortsett från den jämvikt som enligt såväl primärrätten – artiklarna 207.3 EG och 255 EG (vilka är tillämpliga i tidsmässigt hänseende) – som sekundärrätten – skäl 6 och artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 – ska råda mellan, å ena sidan, en utökad rätt till tillgång till handlingar som rör institutionernas lagstiftningsverksamhet och, å andra sidan, nödvändigheten att bevara ett effektivt beslutsförfarande. I punkt 69 i den överklagade domen tolkade tribunalen särskilt nämnda artikel 4.3 första stycket och lade då en omotiverad och överdriven vikt vid öppenheten i beslutsförfarandet utan att ta någon som helst hänsyn till förfarandets effektivitet.

24 Mera specifikt har rådet, med stöd av Republiken Tjeckien, Republiken Grekland och Konungariket Spanien, gjort gällande att dess beslutsförfarande är mycket varierande och kräver stor flexibilitet från medlemsstaternas sida för att de ska kunna ändra en ursprunglig ståndpunkt för att härigenom se till att möjligheterna att nå en överenskommelse blir så stora som möjligt. För att garantera ett ”förhandlingsutrymme” och således bevara effektiviteten i lagstiftningsprocessen är det nödvändigt att tillförsäkra nämnda stater största möjliga handlingsutrymme i diskussionerna redan i ett tidigt skede av förfarandet. Ett sådant handlingsutrymme skulle emellertid begränsas om delegationernas identitet

lämnades ut för tidigt under förfarandet. Detta skulle nämligen medföra en press från den allmänna opinionen som skulle beröva delegationerna den flexibilitet som krävs för att säkerställa effektiviteten i rådets beslutsförfarande.

25 Republiken Tjeckien och Konungariket Spanien har i detta avseende tillagt att det i förevarande fall inte var nödvändigt att lämna ut identiteten på delegationerna för att nå syftet med förordning nr 1049/2001. Fullständig tillgång till den begärda handlingen är tillräckligt för att garantera en demokratisk debatt om de frågor som handlingen rör. Den enda konsekvensen av ett utlämnande av identiteten på delegationerna skulle ha varit att göra det möjligt att utöva påtryckningar på medlemsstaterna i stället för på rådet.

26 Access Info har genmält att rådet enligt dess första grund endast kritiserar tre punkter i den överklagade domen. Det rör sig om dels punkterna 57 och 58 i den överklagade domen vari tribunalen enbart erinrade om relevant rättspraxis, dels om punkt 69 i samma dom vari tribunalen – enligt Access Info som härvid stöds av Europaparlamentet – gör just en intresseavvägning mellan kraven på öppenhet och de krav som skyddet för beslutsförfarandet ställer och kommer fram till att utlämnandet av de aktuella medlemsstaternas identiteter i det fallet inte undergrävde rådets beslutsförfarande.

Domstolens bedömning

27 För att pröva förevarande grund erinrar domstolen om att förordning nr 1049/2001 enligt vad som anges i skäl 1 häri, utgör ett uttryck för den vilja som kommer till uttryck i artikel 1 andra stycket FEU-fördraget att markera en ny fas i processen att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar hänger såsom påpekas i skäl 2 till förordningen samman med institutionernas demokratiska natur (dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 34, av den 21 september 2010 i de förenade målen C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533, punkt 68, samt av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, Sverige mot MyTravel och kommissionen, REU 2011, s. I-6237, punkt 72).

28 För att uppnå detta mål syftar förordning nr 1049/2001, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 i förordningen, till att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt (domarna i de ovannämnda målen Sverige och Turco mot rådet, punkt 33, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 69, och Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 73).

29 Förvisso är rätten till tillgång till handlingar underkastad vissa begränsningar av hänsyn till allmänna eller privata intressen. Närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordningen, föreskrivs i artikel 4 i förordningen ett antal undantagsbestämmelser som ger institutionerna rätt att vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva något av de intressen som skyddas genom denna artikel (se dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 62, domen i de ovannämnda målen Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 70 och 71, och Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 74).

30 Då dessa undantag emellertid utgör en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar ska de tolkas och tillämpas restriktivt (domarna i de ovannämnda målen Sison mot rådet, punkt 63, Sverige och Turco mot kommissionen, punkt 36, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 73, samt Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 75).

31 Om en institution beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut är den således i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det av institutionen åberopade undantaget i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Risken

för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (domen i det ovannämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

32 När institutionerna tillämpar ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 är de skyldiga att göra en avvägning mellan det särskilda intresse som skyddas av att en viss handling inte lämnas ut och, bland annat, allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig med hänsyn till de fördelar som, i enlighet med vad som anges i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, följer av en ökad öppenhet. Dessa fördelar är att medborgarna ges bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet, att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och att den blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 45).

33 Dessa överväganden är såsom domstolen tidigare påpekat särskilt relevanta när rådet handlar i egenskap av lagstiftare. Detta framgår av skäl 6 i förordning nr 1049/2001 enligt vilket det bör ges större tillgång till handlingar i dessa fall. Öppenhet i detta sammanhang bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter (domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 46).

34 Domstolen kommer mot bakgrund av dessa principer att pröva den första grunden, varigenom rådet gör gällande att tribunalen inte på något sätt beaktat de krav som skyddet för dess beslutsförfarande ställer.

35 Det måste konstateras att tribunalen, i punkt 69 i den överklagade domen, i enlighet med den rättspraxis som omnämns i punkt 30 i denna dom just erinrade om att allmänhetens tillgång till det fullständiga innehållet i rådets handlingar ska utgöra huvudregeln. Undantag från huvudregeln ska tolkas och tillämpas restriktivt.

36 Till skillnad från vad rådet har hävdat har tribunalen beaktat de krav som ett effektivt beslutsförfarande ställer. I punkterna 69–83 i den överklagade domen gjorde tribunalen nämligen en fördjupad bedömning av de argument som rådet lagt fram för att motivera tillämpning i detta fall av undantaget avseende skydd för den berörda institutionens beslutsförfarande.

37 Tribunalen har således inte bortsett från jämvikten mellan principen om öppenhet och bevarande av ett effektivt beslutsförfarande inom rådet. I stället har den i enlighet med de principer som det erinrats om i punkterna 31–33 i denna dom prövat samtliga argument i sak som rådet lagt fram för att motivera tillämpningen av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 i förevarande fall.

38 Det var först sedan tribunalen prövat dessa argument och kommit fram till att inget av dem gjorde det möjligt att visa att utlämnande av uppgifter om identiteten på de aktuella medlemsstaterna skulle ha utgjort en konkret risk att allvarligt undergräva det intresse som skyddas av undantaget i fråga, som den därefter i punkt 84 i den överklagade domen slog fast att rådet hade åsidosatt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 då det enligt lydelsen i det omtvistade beslutet nekade att lämna ut dessa uppgifter.

39 I den mån rådets överklagande skulle kunna uppfattas som ett ifrågasättande av tribunalens bedömning av dessa argument, konstaterar domstolen att rådet till stöd för sin grund inte åberopar någon omständighet i syfte att vederlägga tribunalens slutsats att de argument som rådet åberopat i första instans inte var tillräckligt underbyggda för att styrka att utlämnande av uppgifter om identiteten på de aktuella medlemsstaterna skulle ha utgjort en konkret risk att allvarligt undergräva rådets beslutsförfarande.

40 Vad slutligen gäller Republiken Tjeckiens och Konungariket Spaniens argument att utlämnande av delegationernas identitet inte var nödvändigt för att uppnå syftet med förordning nr 1049/2001 räcker det att – såsom erinrats om i punkt 28 i förevarande dom – påpeka att artikel 1 i förordning nr 1049/2001 syftar till att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt. Det var mot bakgrund av den principen som tribunalen helt korrekt preciserade i punkt 69 i den överklagade domen att förordning nr 1049/2001 syftar till att garantera allmänheten tillgång till det fullständiga innehållet i rådets handlingar, inklusive i förevarande fall till identiteten på dem som står bakom olika förslag. Fullständig tillgång till nämnda handlingar får endast begränsas med stöd av de undantag från denna rätt som föreskrivs i förordningen. Tillämpningen av undantagen ska i sin tur grunda sig på en konkret risk att de intressen som de skyddar undergrävs. Eftersom tribunalen uteslöt att det förelåg en sådan risk i förevarande fall kan inte delvis tillgång till den begärda handlingen anses tillräckligt för att uppnå det syfte som eftersträvas med nämnda förordning.

41 Under dessa omständigheter kan överklagandet inte vinna bifall på den första grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

42 Domstolen finner att det därefter är lämpligt att pröva den tredje grunden, vilken består av tre delgrunder. Genom sin tredje grund har rådet kritiserat tribunalen för felaktig rättstillämpning i flera avseenden vilket ledde till slutsatsen att rådet ”inte i erforderlig utsträckning styrkt” att det förelåg en risk för att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas.

43 Genom den första delen av den tredje grunden har rådet, med stöd av Republiken Grekland och Konungariket Spanien, kritiserat tribunalen för att i punkterna 73 och 74 i den överklagade domen ha krävt bevis för att det intresse som skyddas av det ifrågavarande undantaget verkligen hade undergrävts. För att tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är det enligt rådet emellertid tillräckligt att det föreligger en risk för att det skyddade intresset ska undergrävas för att motivera att undantaget tillämpas. En institution som tar emot en ansökan om tillgång till handlingar ska således endast fastställa sannolikheten för att institutionens beslutsförfarande kommer att undergrävas om handlingen lämnas ut.

44 Access Info och Europaparlamentet har å sin sida hävdat att tribunalen inte alls krävt att rådet ska bevisa att beslutsförfarandet verkligen undergrävts utan i stället endast prövat, i de nämnda punkterna 73 och 74, det argument som rådet själv åberopat, nämligen att dess beslutsförfarande verkligen och på ett konkret sätt undergrävts på grund av det icke godkända utlämnandet.

45 Genom den andra delen av den tredje grunden anser rådet – vilken åsikt härvid delas av Republiken Grekland – att tribunalen i punkt 76 i den överklagade domen inte vederbörligen beaktade hur långt diskussionerna hade framskridit för att pröva risken för att beslutsförfarandet skulle undergrävas genom att delegationernas identitet lämnades ut. Att ge allmänheten en rätt till insyn i samtliga förarbeten under hela beslutsförfarandet skulle avskräcka delegationerna från att uttala sig i förfarandets inledande skede. Med hänsyn till de specifika egenskaper som rådets funktionssätt har är dessa ståndpunkter, särskilt när de rör tekniska frågeställningar, ofta utforskande och återspeglar inte nödvändigtvis en precis och slutlig inställning hos den medlemsstat som delegationen representerar. De kan således utvecklas under förfarandets gång. Att medge en rätt till insyn redan i detta inledande skede av förfarandet skulle leda till att delegationerna skulle uttrycka sin ståndpunkt först efter att ha erhållit ett förhandlingsmandat från sina respektive regeringar vilket i sin tur skulle göra lagstiftningsprocessen tyngre.

46 Som svar på dessa argument har Access Info gjort gällande att rådet inte har preciserat vad de specifika egenskaper som påstås kännetecknа institutionens beslutsförfarande består i. Vidare var det först i överklagandet som rådet åberopade argumentet om en påstått försvårad möjlighet för medlemsstaternas delegationer att ändra sin ståndpunkt under förfarandets gång. I artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 nämns under alla omständigheter, såsom tribunalen konstaterade i punkt 76 i den överklagade domen, inte hur långt förhandlingarna framskridit som ett kriterium att beakta för att motivera tillämpningen av undantaget från rätten till tillgång till handlingar. Denna omständighet kan visserligen beaktas vid bedömningen av en risk för att det intresse som skyddas av bestämmelsen ska undergrävas. Identifieringen av de delegationer som lägger fram förslag i ett inledande skede av diskussionerna hindrar emellertid inte att dessa delegationer ändrar uppfattning längre fram. Slutligen har Access Info påpekat att det just är då förfarandet inleds som öppenheten ska vara så stor som möjligt. När diskussionerna väl ägt rum och kompromisser nåtts är öppenhet och offentlig debatt inte längre till gagn.

47 Genom den tredje delen av den tredje grunden har rådet i huvudsak anfört att tribunalen, i strid med de krav som uppställs i punkt 69 i domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, underlåtit att – i punkterna 72 och 79–83 i den överklagade domen – i vederbörlig utsträckning beakta den begärda handlingens känsliga natur i samband med att den prövade risken för att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas om handlingen lämnades ut i sin helhet. Handlingens känsliga natur följer i förevarande fall enligt rådet av att de aktuella förslagen gällde de undantag från principen om öppenhet som den nya förordningen om tillgång till handlingar skulle innehålla. Frågornas känslighet bekräftades för övrigt dels av att unionsdomstolarna nyligen hade uttalat sig om tolkningen av dessa undantag, dels av den debatt och de påtryckningar från den allmänna opinionen som frågorna gett upphov till.

48 Rådet har till stöd för denna delgrund åberopat flera argument. Inledningsvis har rådet hävdat att domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet ger institutionen möjlighet att åberopa undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 när den begärda handlingen är särskilt känslig. Tribunalen har emellertid tolkat den bestämmelsen i punkt 78 i den överklagade domen så, att den är tillämplig då ett för unionen eller medlemsstaterna grundläggande intresse äventyras. En sådan tolkning är enligt rådet varken motiverad av den nämnda bestämmelsens lydelse eller någon annan del av förordningen och inte heller av domen i målet Sverige och Turco mot rådet. En sådan tolkning, kombinerad med de höga beviskrav som tribunalen ställer för att styrka en sådan skada, gör det näst intill omöjligt att tillämpa bestämmelsen.

49 För att ytterligare betona frågornas känslighet har rådet slutligen kritiserat tribunalen för att ha begått ett fel då den i punkt 79 i den överklagade domen fann att det fanns juridiska och politiska förklaringar till lagstiftningsprocessens osedvanliga längd som hänger samman med Lissabonfördragets ikraftträdande, valet till Europaparlamentet och att en ny kommission tillträtt. Genom att hänvisa till vissa förändringar i sättet att avfatta handlingar från dess arbetsgrupper från och med andra halvåret år 2008 – det vill säga efter det icke godkända utlämnandet – har rådet påstått att förseningen i praktiken åtminstone delvis beror på att de diskussioner som följde efter det icke godkända utlämnandet var mindre uttömmande och saknade uppriktighet. Detta i sin tur medförde att beslutsförfarandet inom institutionen blev mindre effektivt.

50 Att lagstiftningsärendet blockerades beror även, åtminstone delvis, på att medlemsstaterna haft stora svårigheter att frångå sina ursprungliga förhandlingspositioner just på grund av det icke godkända utlämnandet. De staters delegationer som ville föreslå ändringar som den allmänna opinionen kan uppfatta som en inskränkning av allmänhetens rätt till tillgång har varit tveksamma till att lägga fram sina förslag. Rådet har gjort gällande att tribunalen felaktigt underlät att medge att det icke godkända utlämnandet hade haft sådana negativa verkningar på beslutsförfarandet. Enligt rådet var tribunalens rättstillämpning felaktig när den i punkt 72 i den överklagade domen slog fast att det saknades stöd för ett sådant argument mot bakgrund av att ett av förslagen som lades fram efter det icke godkända utlämnandet begränsade allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, trots att förslaget i motsats till

vad tribunalen kom fram till inte hade lagts fram av en medlemsstats delegation utan av kommissionen själv. I punkterna 82 och 83 i den överklagade domen tillbakavisade tribunalen vidare felaktigt de omständigheter som rådet åberopat för att förklara att rapporterna i ärendet var mindre uttömmande och beträffande det faktum att delegationerna i arbetsgruppen namngivits. Medan tribunalen förklarade detta faktum med att talan väckts vid den beror denna förändring enligt rådet – med hänsyn till frågornas känsliga natur – på det icke godkända utlämnandet. Rådet har illustrerat rapporternas mindre utförliga innehåll med att nämna en rapport från den aktuella arbetsgruppen från juli 2009 i vilken delegationernas identiteter inte längre angavs och i vilken uttryck såsom ”ett antal delegationer” och ”andra delegationer” därefter användes.

51 Access Info har för det första genmält att tribunalen hänvisat till en situation där ”ett för unionen eller medlemsstaterna grundläggande intresse” äventyras enbart för att ge exempel på en situation där en fråga kan anses ”särskilt känslig” utan att kräva att enbart denna typ av situationer ska betraktas som känsliga. Till skillnad från den handling som var aktuell i domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet innehåller den begärda handlingen inte någon juridisk rådgivning utan endast förslag till ändringar av ett lagstiftningsförslag. Slutligen har Access Info tillagt att rådet inte har gett en tillräckligt utförlig motivering till sitt beslut att inte bevilja tillgång, vilket krävs enligt domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet.

52 Access Info anser slutligen att den tredje delen av rådets tredje grund inte kan upptas till sakprövning då den innebär ett ifrågasättande av tribunalens bedömning av huruvida den begärda handlingen är känslig och av skälen till att det aktuella lagstiftningsförfarandet var osedvanligt långt. Access Info anser under alla omständigheter, och stöds härvid av Europaparlamentet, för det första att rådet grundar sitt påstående att frågorna som behandlas i den begärda handlingen är känsliga på grund av det faktum att de ger upphov till en offentlig debatt och är föremål för rättspraxis från unionsdomstolarna. Enligt Access Info har rådet dock inte styrkt sina påståenden i detta avseende. En stor del av lagstiftningsförfarandena rör dessutom frågor som kan föranleda påtryckningar från intressegrupper och debatt i media. Detta är emellertid just vad öppenhet och demokrati medför och visar inte att frågan är känslig på ett sätt som motiverar att en handling likt den som begärts utlämnad ska behandlas konfidentiellt. Om frågorna var så känsliga är det inte enbart medlemsstaternas identiteter utan även innehållet i förslagen som inte borde ha lämnats ut. Access Info har för det andra bestritt rådets argument att den osedvanliga förseningen i det aktuella lagstiftningsförfarandet orsakades av det icke godkända utlämnandet. I praktiken kan förseningen lika väl bero på att rådet och Europaparlamentet inte nådde någon politisk enighet vad gäller omarbetningen av förordningen. För det tredje har Access Info bestritt att det icke godkända utlämnandet medfört förändringar såvitt avser detaljerna i arbetsgruppens rapporter.

Domstolens bedömning

53 Vad gäller den första delen av rådets tredje grund måste det konstateras att den är resultatet av en felaktig tolkning av den överklagade domen.

54 I punkt 59 i den överklagade domen preciserade nämligen tribunalen helt korrekt att tillämpning av undantag från rätten till tillgång kan motiveras om det finns en risk att det skyddade intresset kan undergrävas. En sådan risk ska vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk.

55 För att kontrollera om det förelåg en sådan risk i det konkreta fallet, slog tribunalen fast i punkterna 70–72 i den överklagade domen att rådet inte styrkt det påstående som den grundade sina argument på, nämligen att utlämnande av delegationernas identitet leder till ett så starkt opinionstryck att det inte längre är möjligt för dessa delegationer att lägga fram ett förslag som går ut på att öppenheten ska begränsas. Då påståendet inte styrkts fann tribunalen med fog att utlämnande av identiteten på de delegationer som önskade lägga fram sådana förslag inte kunde undergräva rådets beslutsförfarande.

56 Därefter prövade tribunalen i punkterna 73 och 74 i den överklagade domen argumentet – vilket sammanfattas i punkt 50 i den domen och som rådet inte riktat någon kritik mot – att det icke godkända utlämnandet ”haft en negativ inverkan på uppriktigheten i de diskussioner som förts inom rådets arbetsgrupp samt på hur pass uttömmande de varit. Detta i sin tur har hindrat delegationerna från att överväga andra lösningar eller ändringar i syfte att nå enighet i de mest kontroversiella frågorna.”

57 I de nämnda punkterna 73 och 74 nöjde sig tribunalen med att pröva den grunden och kom fram till att utlämnandet, till skillnad från vad rådet påstått, inte undergrävde rådets beslutsförfarande i förevarande fall.

58 Överklagandet kan således inte bifallas på den första delen av den tredje grunden.

59 Vad gäller den andra delen av förevarande grund, det vill säga att tribunalen inte beaktat hur långt diskussionerna hade framskridit vid bedömningen av risken för att ett fullständigt utlämnande av delegationernas ståndpunkter skulle riskera att allvarligt undergräva rådets beslutsförfarande, påpekar domstolen att även denna delgrund bygger på en felaktig tolkning av den överklagade domen.

60 I punkt 76 i den överklagade domen preciserade nämligen tribunalen att det faktum att diskussionerna befann sig i ett inledande skede inte var tillräckligt för att motivera tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Sedan tribunalen uteslutit att det genom rådets övriga argument gick att visa att det förelåg en risk för att dess beslutsförfarande skulle undergrävas, fann tribunalen likaså helt korrekt att enbart det förhållandet att ansökan om utlämnande framställdes i ett tidigt skede i lagstiftningsprocessen inte var tillräckligt för att tillämpa undantaget.

61 Överklagandet kan således inte vinna bifall på den andra delgrunden.

62 Vad slutligen avser den tredje delen av rådets tredje grund ska det för det första påpekas att när tribunalen, i punkt 78 i den överklagade domen, fann att de frågor som behandlades i den begärda handlingen inte var särskilt känsliga hänvisade den inte till domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet. Tribunalen gjorde härvid en riktig bedömning. Punkt 69 i den sistnämna domen, som delgrunden stöder sig på, avser nämligen endast specifika handlingar, det vill säga juridiska yttranden. I förevarande fall upprättades den begärda handlingen inte bara i ett lagstiftningsförfarande. Den ingår dessutom inte i någon av de kategorier av handlingar som förordning nr 1049/2001 tillerkänner ett intresse som förtjänar särskilt skydd, såsom till exempel juridiska yttranden.

63 Även för det fall tribunalen felaktigt skulle ha ansett att kriteriet för att fastställa att en handling är särskilt känslig är huruvida utlämnande av handlingen riskerar att äventyra ett för unionen eller medlemsstaterna grundläggande intresse, konstaterar domstolen att det inte var med stöd av detta kriterium som tribunalen, i punkt 77 i den överklagade domen, uteslöt att handlingen i förevarande fall inte var särskilt känslig. Tribunalen fann härvid att de olika förslag till tillägg eller redaktionella ändringar som lagts fram av delegationerna från fyra medlemsstater och som återgetts i den begärda handlingen ingår i det normala spelet i lagstiftningsprocessen. Detta innebär att förslagen varken kunde anses vara känsliga enligt kriteriet att ett för unionen eller medlemsstaterna grundläggande intresse skulle äventyras, eller enligt något annat kriterium.

64 Rådet saknade följaktligen stöd för att kritisera tribunalen för att ha felbedömt handlingens känsliga karaktär.

65 Vad sedan gäller de övriga argument som rådet åberopat till stöd för den tredje delen av sin tredje grund vill domstolen erinra om sin fasta praxis. Enligt denna följer det nämligen av artikel 256 FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att tribunalen är ensam behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår

att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma de faktiska omständigheterna. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna, är domstolen enligt artikel 256 FEUF behörig att pröva tribunalens rättsliga bedömning av dessa omständigheter och de rättsliga följderna därav. Domstolen är varken behörig att fastställa de faktiska omständigheterna eller, i princip, att bedöma den bevisning som tribunalen har godtagit till stöd för dessa omständigheter. Med förbehåll för det fall bevisningen har missuppfattats utgör denna bedömning således inte en rättsfråga som i sig är underställd domstolens prövning (se, bland annat, dom av den 19 mars 2009 i mål C-510/06 P, Archer Daniels Midland mot kommissionen, REG 2009, s. I-1843, punkt 105, och beslut av den 10 november 2011 i mål C-626/10 P, Agapiou Joséphidès mot kommissionen och EACEA, punkt 107).

66 Med sitt argument att tribunalen felaktigt förklarat det osedvanligt långa förfarandet med ett antal juridiska och politiska skäl som hänger samman med Lissabonfördragets ikraftträdande, valet till Europaparlamentet och att en ny kommission tillträtt har rådet inte gjort gällande en missuppfattning av bevisningen, utan försöker i stället ifrågasätta tribunalens bedömning att det osedvanligt långdragna lagstiftningsförfarandet inte berodde på de svårigheter som utlämnandet av uppgifter om identiteten på dem som stod bakom förslagen gav upphov till, utan på sådana juridiska och politiska skäl, vilket rådet för övrigt har hävdat och som även framgår av punkt 46 i den överklagade domen.

67 Vad likaså gäller de påstådda följderna för rådets beslutsförfarande av det icke godkända utlämnandet har rådet inte uttryckligen åberopat att bevisningen har missuppfattats, utan endast försökt bestrida dels tribunalens bedömning i punkt 72 i den överklagade domen av viss bevisning – det vill säga den offentliga versionen av en handling som innehåller skriftliga förslag som delegationerna framställt i det aktuella lagstiftningsförfarandet, nämligen handling nr 9716/09 av den 11 maj 2009 – och härvid kommit fram till att utlämnandet, till skillnad från vad rådet hävdat i första instans, inte tvingat delegationerna att avstå från att lägga fram förslag som innebar en inskränkning av öppenheten. Vidare har rådet ifrågasatt tribunalens bedömning i punkterna 82 och 83 i den överklagade domen av annan bevisning – nämligen handling 10859/1/09 REV 1. Av denna bevisning drog tribunalen slutsatsen att rådets praxis ändrades efter det icke godkända utlämnandet på så sätt att uppgifter om identiteten på de medlemsstater som yttrat sig och framfört förslag beträffande kommissionens förslag sedermera utelämnades. Förändringen kunde förklaras av att Access Info hade väckt talan för att bestrida det omtvistade beslutets lagenlighet.

68 Eftersom sistnämnda argument inte kan tas upp till prövning ska överklagandet ogillas, såvitt avser den tredje grunden, vilken i vissa delar ska avvisas och i andra delar inte kan leda till bifall.

Den andra grunden

Parternas argument

69 Genom sin andra grund har rådet huvudsakligen gjort gällande att tribunalens resonemang strider mot domstolens praxis att tillåta institutionerna att åberopa allmänna överväganden för att inte lämna ut vissa kategorier av handlingar. Såsom även Republiken Grekland har hävdat anges i det omtvistade beslutet de allmänna överväganden som motiverar varför den begärda handlingen inte kunde lämnas ut samt varför dessa överväganden var tillämpliga på den begärda handlingen. Rådet begränsade således inte sin prövning till att gälla handlingens art utan grundade sin vägran på utförliga förklaringar avseende de behandlade frågornas känsliga natur och att de uppkommit i samband med de diskussioner som föregick det egentliga lagstiftningsförfarandet.

70 Access Info har inledningsvis anfört att den andra grunden inte uttryckligen hänvisar till någon specifik punkt i den överklagade domen varför den inte kan upptas till sakprövning och är verkningslös. Enligt Access Info, som härvid stöds av parlamentet, har rådet varken i överklagandet eller i det omtvistade beslutet preciserat på vilken allmän presumtion beslutet att inte bevilja tillgång i förevarande fall

grundades. Till skillnad från kraven som uppställs i rättspraxis på området finns det för övrigt inte någon bestämmelse i unionsrätten eller någon allmän rättsprincip som kan utgöra grund för en allmän presumtion att handlingar likt den begärda handlingen ska vara konfidentiella, i synnerhet som den nämnda handlingen ingick i ett lagstiftningsförfarande.

Domstolens bedömning

71 Det ska inledningsvis påpekas att denna grund, i motsats till vad Access Info har hävdat, kan upptas till sakprövning. Även om rådet förvisso inte har identifierat en specifik punkt i den överklagade domen som innehåller en felaktig rättstillämpning, följer det nämligen klart och tydligt av redogörelsen för de argument som åberopats till stöd för denna grund att rådet kritiserar tribunalen för att inte ha slagit fast att rådet kunde motivera sin vägran att bevilja tillgång till den begärda handlingen på grundval av en presumtion om sekretess som grundar sig på allmänna överväganden.

72 Domstolen erinrar vad gäller själva sakfrågan om att det enligt fast rättspraxis förvisso är riktigt att en ansökan om tillgång till en handling i princip inte kan avslås enbart med den motiveringen att handlingen hänför sig till en sådan verksamhet eller avser ett sådant intresse som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den berörda institutionen måste även förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av ett undantag i denna artikel. Det står emellertid i detta sammanhang institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumtionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (domen i det ovannämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 50, av den 29 juni 2010 i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, REG 2010, s. I-5885, punkt 54, samt av den 28 juni 2012 i mål C-477/10 P, kommissionen mot Agrofert Holding, punkt 57).

73 I ett sådant fall ankommer det emellertid på den berörda institutionen att precisera vilka allmänna överväganden som utgör grunden för presumtionen att utlämnande av handlingarna skulle undergräva ett av de intressen som skyddas av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, utan att den nämnda institutionen härvid behöver göra en konkret bedömning av varje handling (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sverige m.fl. mot API och kommissionen, punkt 76).

74 Även om det antogs att rådet i första instans gjort gällande att det hade möjlighet att neka tillgång till en handling, likt den begärda handlingen, med stöd av en presumtion som grundar sig på de överväganden som sammanfattas i punkt 43 i den överklagade domen och som avser nödvändigheten att bevara ett handlingsutrymme för delegationerna under de inledande diskussionerna av kommissionens lagstiftningsförslag konstaterar domstolen följande. I punkterna 70–79 i den överklagade domen prövade tribunalen nämnda argument och kom i punkt 80 i den domen fram till att de inte var tillräckliga för att styrka tillämpning av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Rådet har vidare genom sin tredje grund utan framgång försökt att ifrågasätta denna bedömning, men såsom domstolen funnit ovan kan överklagandet inte vinna bifall på den grunden.

75 Rådet kan följaktligen inte på goda grunder hävda att det hade möjlighet att neka tillgång till den begärda handlingen med stöd av en presumtion som grundar sig på sådana överväganden.

76 Mot bakgrund av vad som anförts ovan är de argument verkningslösa som syftar till att visa att tribunalen inte beaktat skälen till att rådet ansett att dessa allmänna överväganden var tillämpliga på den i förevarande fall begärda handlingen.

77 Härav följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den andra grunden.

78 Det följer av samtliga ovan anförda överväganden att överklagandet ska ogillas.

Rättegångskostnader

79 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Tappande part ska enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. I artikel 140.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

80 Eftersom rådets överklagande har ogillats ska rådet förpliktas att, i enlighet med Access Infos yrkande, bära sina egna rättegångskostnader och även ersätta Access Infos rättegångskostnader.

81 Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och parlamentet ska bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europeiska unionens råd ska ersätta Access Info Europes rättegångskostnader.

3) Republiken Tjeckien, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike och Europaparlamentet ska bära sina egna rättegångskostnader.

Underskrifter