



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 16. maj 2013¹

Sag C-280/11 P

**Rådet for Den Europæiske Union
mod**

Access Info Europe

»Appel — forordning nr. 1049/2001 — ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter — Rådets optræden som »lovgivende myndighed« — notat fra Rådets Generalsekretariat vedrørende fremsatte forslag i forbindelse med ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001 — afslag på offentliggørelse af oplysninger om identiteten af de medlemsstater, der har fremsat forslagene«

1. I den foreliggende appelsag spørges der om, hvorvidt Rådet i henhold til bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001² om aktindsigt i institutionernes dokumenter kan give afslag på at offentliggøre identiteten af de medlemsstater, som har fremsat ændringsforslag i forbindelse med en procedure til ændring af netop denne forordning.

2. I sin dom af 22. marts 2011, *Access Info Europe mod Rådet*³, har Retten besvaret spørgsmålet benægtende, hvorefter Rådet har iværksat den foreliggende appel. Således får Domstolen lejlighed til at udbygge sin retspraksis vedrørende den undtagelse fra udbredelsen af dokumenter, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

3. Nærmere bestemt giver den foreliggende sag Domstolen mulighed for – for første gang – at fastslå, i hvor høj grad institutionerne i henhold til forordning nr. 1049/2001 skal bestræbe sig på at skabe gennemsigtighed, ikke blot når de optræder som lovgivende myndighed – sådan som det var tilfældet i sagen *Sverige og Turco mod Rådet*⁴ – men også under en lovgivningsprocedure.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43.

3 — Sag T-233/09, Sml. II, s. 1073.

4 — Dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sml. I, s. 4723. Det omtvistede dokument i denne sag var en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til et af Rådets egne direktiver. Der var således tale om et internt dokument udarbejdet forud for en lovgivningsprocedure.

I – Retsforskrifter

4. Sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001 lyder således:

»Adgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed, herunder i henhold til delegeret kompetence, uden at hensynet til institutionernes effektive beslutningsproces dog må tilsidesættes. Der bør i videst muligt omfang gives direkte adgang til sådanne dokumenter.«

5. I henhold til den nævnte forordnings artikel 1, litra a), er forordningens formål »at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [...] som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt«.

6. I henhold til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i samme forordning nr. 1049/2001 »gives [der] afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet«.

II – Faktiske omstændigheder

7. Access Info Europe (AIE) er en forening med hjemsted i Madrid (Spanien), som den 3. december 2008 i medfør af forordning nr. 1049/2001 anmodede Rådet om aktindsigt i et notat af 26. november 2008 fra Rådets Generalsekretariat til den »arbejdsgruppe«, der var nedsat af Rådet i forbindelse med ændringen af forordning nr. 1049/2001. Dette notat (herefter »det ønskede dokument«) indeholder de forskellige forslag til ændringer eller nye affattelser, som en række medlemsstater – der identificeres i notatet – fremsatte under mødet i arbejdsgruppen den 25. november 2008.

8. Den 17. december 2008 gav Rådet sagsøgeren delvis aktindsigt i det ønskede dokument, idet henvisningerne til identiteten af de medlemsstater, der havde fremsat de enkelte forslag, var blevet slettet. Som begrundelse for afslaget på videregivelse af disse oplysninger angav Rådet, at en udbredelse heraf ville være til alvorlig skade for beslutningsprocessen, og at der ikke forelå nogen tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen heraf, som helt konkret ville kunne begrunde en fravigelse af retten til aktindsigt som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

9. Afgørelsen blev bekræftet ved beslutning af 26. februar 2009 (herefter »den omtvistede beslutning«).

10. Det skal allerede her bemærkes, at en fuldstændig version af det ønskede dokument blev offentliggjort af organisationen »Statewatch« på dennes websted samme dag, som notatet blev udfærdiget (den 26.11.2008). Der forelå ingen godkendelse fra Rådet forud for denne offentliggørelse, og Rådet fastholder, at det ikke havde kendskab hertil på tidspunktet for den omtvistede beslutnings vedtagelse.

11. AIE anlagde sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede beslutning.

III – Rettens dom

12. Annullationspåstanden blev taget til følge ved dom af 22. marts 2011. Efter at have erindret om de principper, der gælder for aktindsigt i dokumenter (præmis 55-58), fastslog Retten indledningsvis, at fravigelsen af retten til aktindsigt kun kan anses for begrundet, hvis den ved fravigelsen beskyttede interesse konkret og reelt vil kunne tilføjes skade (præmis 59 og 60).

13. Idet den anvendte disse principper på den omtvistede situation, undersøgte Retten de af Rådet påberåbte grunde til at give afslag på aktindsigt. For det første blev det gjort gældende, at medlemsstaternes delegationers handlefrihed ville blive svækket, såfremt disses stillingtagen under det forberedende arbejde blev offentliggjort, idet dette ville kunne medføre et pres fra offentligheden, som kunne begrænse delegationernes handlefrihed. Hertil svarede Retten, at princippet om demokratisk legitimitet indebærer et ansvar for egne handlinger, navnlig inden for rammerne af en lovgivningsproces (præmis 68-74).

14. For det andet afviste Retten, at det forhold, at de igangværende drøftelser befinder sig i en indledende fase, har betydning for vurderingen af, om der er risiko for, at beslutningsprocessen påføres skade (præmis 75 og 76).

15. Herefter blev det i den appellerede dom afvist, at der kan tages hensyn til, at de forslag, som medlemsstaternes delegationer har fremsat, er særligt følsomme. Der er tale om forslag til ændring af forordning nr. 1049/2001, som indgår naturligt i en demokratisk lovgivningsproces, og hvis indhold er offentligt tilgængeligt, hvorfor det kun er omtvistet, om det skal være muligt at få kendskab til forslagsstillernes identitet (præmis 77 og 78).

16. For det fjerde afviste Retten argumentet om, at den usædvanlig lange lovgivningsproces om ændring af forordning nr. 1049/2001 hænger sammen med de vanskeligheder, der er opstået som følge af den uautoriserede udbredelse af arbejdsdokumenterne (præmis 79).

17. Endelig bemærkede Retten – ligeledes i forbindelse med den uautoriserede udbredelse – at Rådet efter denne udbredelse offentliggjorde et dokument, hvori der ikke kun blev gjort rede for ændringsforslagene til forordningen, men hvor delegationernes identitet ligeledes blev angivet (præmis 82 og 83).

IV – Appellen

18. Den 31. maj 2012 iværksatte Rådet appel til prøvelse af Rettens dom.

19. Appellen er baseret på tre anbringender.

20. I det første anbringende gøres en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 gældende. Efter Rådets opfattelse har Retten ikke foretaget en korrekt afvejning af de modstående rettigheder og interesser.

21. Det andet anbringende vedrører en formodet tilsidesættelse af Domstolens praksis på området for aktindsigt. Efter Rådets opfattelse burde Retten have taget hensyn til den retspraksis, ifølge hvilken det er muligt at påberåbe sig generelle grunde til støtte for en afvisning af udbredelsen af bestemte typer dokumenter.

22. Det tredje appelanbringende, som vedrører en formodet retlig fejl, er opdelt i tre delanbringender. For det første gøres det gældende, at Retten med urette har krævet bevis for, at den interesse, som er beskyttet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, reelt har lidt skade. For det andet gøres det gældende, at der i den appellerede dom ikke er taget hensyn til betydningen af, hvor fremskredne drøftelserne var, ved Rettens vurdering af risikoen for, at beslutningsprocessen ville lide alvorlig skade som følge af offentliggørelsen af delegationernes identitet. For det tredje gør Rådet gældende, at Retten ikke har taget hensyn til det ønskede dokumentets følsomme karakter.

V – Retsforhandlingerne ved Domstolen

23. AIE, den tjekkiske, spanske og græske regering samt Europa-Parlamentet har indgivet skriftlige indlæg, og AIE har besvaret indlæggene fra Europa-Parlamentet og den tjekkiske og spanske regering, mens Rådet har besvaret Europa-Parlamentets indlæg.

24. I retsmødet, der blev afholdt den 21. februar 2013, deltog Rådet, AIE, den tjekkiske, spanske, franske og græske regering samt Europa-Parlamentet.

25. I forbindelse med det første appelanbringende anfører Rådet – støttet af den tjekkiske, spanske, franske og græske regering – at Retten har lagt for stor vægt på gennemsigtighedsprincippet til skade for de krav, der er knyttet til princippet om Rådets effektive lovgivningsprocesser. Dette princip kræver en høj grad af fleksibilitet, således at medlemsstaterne får mulighed for at ændre deres oprindelige stillingtagen, hvorved sandsynligheden for at opnå en fælles holdning optimeres. Under alle omstændigheder vil adgangen til dokumentets materielle indhold efter den tjekkiske, franske og spanske regerings opfattelse være tilstrækkeligt til at sikre en demokratisk debat, hvorfor det i denne henseende ikke er nødvendigt at offentliggøre delegationernes identitet. AIE har besvaret dette med, at Rådet på den ene side henviser til Domstolens retspraksis og på den anden side retter kritik mod præmisserne i den appellerede dom, hvori der blot foretages en anvendelse af denne retspraksis. Efter AIE's opfattelse, som deles af Europa-Parlamentet, har Retten foretaget en passende afvejning af de foreliggende interesser.

26. For så vidt angår det andet appelanbringende anfører Rådet – støttet af den græske regering – at Rettens argumentation er uforenelig med den retspraksis, ifølge hvilken det er muligt at påberåbe sig generelle grunde til støtte for en afvisning af udbredelsen af bestemte typer dokumenter. AIE anfører derimod, at dette appelanbringende ikke udtrykkeligt henviser til en bestemt præmis i den appellerede dom, hvorfor det ikke kan tages til følge. Under alle omstændigheder anfører AIE – støttet af Europa-Parlamentet – at Rådet på intet tidspunkt har præciseret, på hvilken generel formodning afslaget om aktindsigt er baseret, samt at der ikke findes nogen bestemmelse eller noget princip, hvorpå en formodning om fortrolig behandling kan støttes i den foreliggende sag, og slet ikke når der er tale om dokumenter, der indgår i en lovgivningsproces.

27. For så vidt angår det tredje appelanbringende gør Rådet – støttet af den spanske og græske regering – gældende (første delanbringende), at det er blevet afkrævet bevis for, at den interesse, som er beskyttet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, reelt har lidt skade, mens det efter Rådets opfattelse er tilstrækkeligt at godtgøre, at der foreligger en risiko herfor. AIE og Europa-Parlamentet gør gældende, at Retten ikke har krævet bevis for en reel skade, men at den derimod blot har undersøgt, om der – som anført af Rådet selv – havde fundet et reelt angreb sted mod processen som følge af den uautoriserede offentliggørelse af delegationernes identitet.

28. Rådet – støttet af den franske og græske regering – gør ligeledes gældende (andet delanbringende), at der ikke er taget hensyn til, hvor fremskredne drøftelserne var, ved vurderingen af risikoen for alvorlig skade som følge af udbredelsen af delegationernes identitet. Efter Rådets opfattelse er det i de indledende faser nødvendigt at give delegationerne en omfattende forhandlingsmargen, således at deres drøftelser kan finde sted uden pres fra offentligheden. AIE har besvaret dette med, at argumentet ikke

kan tages i betragtning, idet det er blevet fremlagt for første gang under behandlingen af appelsagen. Under alle omstændigheder er det efter AIE's opfattelse især nødvendigt med gennemsigtighed i de indledende faser af processen, for den offentlige debat ville være nytteløs, hvis den først fandt sted, efter at delegationerne var nået frem til et kompromis. Det tilføjes samtidig, at identifikationen af delegationerne ikke nødvendigvis skulle kunne vanskeliggøre en ændring af deres respektive holdninger.

29. Endelig gør Rådet gældende (tredje delanbringende), at der ikke er taget hensyn til det ønskede dokumentets følsomme karakter. Den følsomme karakter skyldes, at delegationernes forslag vedrørte de undtagelser til gennemsigtighedsprincippet, som skulle indføres i den nye forordning. Domstolen har for nylig udtalt sig om dette spørgsmål, og det er endvidere genstand for debat og pres fra offentligheden. Som bevis på denne følsomme karakter nævnes de vanskeligheder, der er opstået under lovgivningsprocessen vedrørende forordningen, som er blevet forsinket på grund af de betænkeligheder, som delegationerne har haft som følge af, at de ønskede oplysninger er blevet lækket. Det har nemlig gjort det yderst vanskeligt for dem at fravige deres indledende stillingtagen, hvilket netop forklarer, hvorfor Rådet har fundet det nødvendigt at give afslag på aktindsigt. Hertil har AIE svaret, at Retten ikke har udtalt, at det kun er de situationer, hvor en af Unionens eller medlemsstaternes grundlæggende interesser er på spil, som er »følsomme«, samt at Rådet i dette tilfælde ikke har givet en detaljeret begrundelse for sit afslag, som i øvrigt ikke vedrører en retlig udtalelse, men derimod udelukkende ændringsforslag i en lovgivningsproces. Endvidere mener AIE ikke, at resten af dette delanbringende kan tages til følge, idet det udelukkende vedrører Rettens vurdering af oplysningernes følsomme karakter. Under alle omstændigheder anfører AIE – støttet af Europa-Parlamentet – at det er kendetegnende for lovgivningsprocesserne, at de lægger op til debat og fører til pres, eftersom dette netop er hensigten med gennemsigtighed og demokrati. Endelig bestrider AIE, at lækningen af oplysninger skulle have været årsag til de opståede vanskeligheder i forbindelse med ændringsprocessen vedrørende forordningen, eller at de skulle have medført ændringer i arbejdsmetoden.

VI – Bedømmelse

A – Appellanbringerne

30. Appellen indeholder tre appellanbringender, men sandheden er, at der i alle tre – med ganske få nuanceforskelle – fremlægges det samme argument: en uretmæssig manglende anvendelse af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

31. I det første appellanbringende gøres det således gældende, at Retten har tilsidesat den nævnte bestemmelse ved ikke at have foretaget en korrekt afvejning af de modstående rettigheder og interesser, dvs. beslutningsprocessens effektivitet og retten til aktindsigt i dokumenterne. Det andet appellanbringende vedrører en tilsidesættelse af Domstolens praksis på området for aktindsigt i bestemte typer dokumenter. Endelig gøres det i det tredje appellanbringende gældende, at der er begået en retlig fejl, idet der ikke er taget hensyn til bestemte kendetegn ved dokumentet, og idet det er blevet fastslået, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, kræver et konkret bevis.

32. Det hele drejer sig således om, hvorvidt Retten har ret eller ej i sin fortolkning af den nævnte artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. På trods af det ovenstående vil jeg henholde mig til appellens opdeling i de tre nævnte anbringender, om end jeg under gennemgangen – af procesbesparende hensyn og for så vidt det vil være formålstjenstligt – vil benytte mig af henvisninger.

B – Indsigelser vedrørende formaliteten af visse appelanbringender

33. Uden formelt at nedlægge påstand om afvisning har AIE anført, at nogle af appelanbringenderne vil kunne afvises som følge af en manglende præcisering af, hvilke punkter i den appellerede dom der kritiseres. Dette er tilfældet med de to første anbringender, hvori Rådet efter AIE's opfattelse begrænser sig til at fremsætte en generel kritik af Rettens dom uden udtrykkeligt at henvise til nogen konkrete præmisser heri. Endvidere anfører AIE for så vidt angår det andet led i det tredje appelanbringende, at Rådet dels ikke har præciseret, hvad de påståede særegenheder ved dets beslutningsproces består i, og dels nu for første gang fremlægger argumentet om delegationernes holdningsændring under beslutningsprocessen. Desforuden anfører AIE, at visse af Rådets anbringender til en vis grad indebærer en anmodning til Domstolen om at foretage en fornyet bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der blev behandlet i første instans, navnlig for så vidt angår vurderingen af det ønskede dokumentes følsomme karakter samt de omstændigheder, der kan begrunde, at den igangværende lovgivningsproces har strakt sig over usædvanlig lang tid.

34. Eftersom de tre appelanbringender som nævnt i det væsentligste kan sammenfattes til ét, mener jeg på trods af det ovenstående ikke, at der er grundlag for en formel afvisning af nogen af dem. Det vil i givet fald være tilstrækkeligt at gøre opmærksom på utilstrækkelighederne i de argumenter, der enten nu fremlægges for første gang, eller som forudsætter en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder, hvilket ikke er foreneligt med formålet med en appel.

C – Realiteten

1. Det første appelanbringende

35. Rådet gør for det første gældende, at den appellerede dom har indebåret en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som Retten ikke har foretaget en korrekt afvejning af de modstående rettigheder og interesser.

36. Rådets kritik er i det væsentligste centreret omkring det forhold, at Retten har givet gennemsigtighedsprincippet forrang over princippet om Rådets effektive beslutningsprocesser, idet den har set bort fra, at sådanne processer forudsætter, at der sikres en forhandlingsmargen, som er uforenelig med den af Retten krævede grad af gennemsigtighed.

37. Besvarelsen af dette første appelanbringende forudsætter nogle principielle betragtninger vedrørende Rådets beslutningsproces, når Rådet optræder som lovgivende myndighed. Det forhold, at Rådet medvirker i en lovgivningsproces, må nødvendigvis betinge dets *modus operandi*, der almindeligvis er den samme, som er kendetegnende for en mellemstatslig institution.

a) Rådet som »lovgivende myndighed«

38. De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag fandt sted i tiden inden Lissabontraktatens ikrafttræden, hvori udtrykket »lovgivende« i forbindelse med Rådets optræden som det organ, der historisk set par excellence har skabt EU-lovgivningen, forankres. Det tilfælde, vi har med at gøre, reguleres således ikke af artikel 289 TEUF, hvori det i dag er defineret, hvad lovgivningsprocessen »består af«, og i hvilke situationer institutionerne dermed optræder som lovgivende myndighed. Følgelig har institutionerne ikke længere nogen kompetence til at afgøre dette spørgsmål, ligesom spørgsmålet heller ikke kan gøres til genstand for en skønsmæssig fortolkning i hvert enkelt tilfælde af EF-traktatens henvisning til de procedurer, der reguleres i artikel 251 og 252 heri, hvoraf ingen i øvrigt

er kvalificeret som »lovgivende«⁵.

39. Ikke desto mindre var processen, hvorved kategorierne, logikken og den »lovgivningsmæssige« opfattelse blev »internaliseret«, allerede påbegyndt og tilstedeværende, inden Lissabontraktaten trådte i kraft. Allerede i Amsterdamtraktaten havde den »lovgivningsmæssige« kategori fundet sin plads i EU-sprogbrugen. Således blev Rådet i artikel 207 TEF, stk. 3, andet afsnit, pålagt at fastlægge, »i hvilke tilfælde det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed«⁶, og formålet hermed var netop at gøre det muligt at udøve den ret til aktindsigt, som var sikret i artikel 255 TEF, stk. 1. Det forekommer mig meget bemærkelsesværdigt, at der i Amsterdamtraktaten både foretages en forankring af retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter og tages særligt hensyn til Rådets rolle som »lovgivende myndighed«. Det samme gælder det forhold, at det er foregået på en sådan måde, at udøvelsen af den »lovgivende myndighed« netop er opbygget som en kontekst, hvori det er muligt at udøve retten til aktindsigt, således at det nære principielle forhold, som knytter lovgivningsprocesserne til principperne om offentlighed og gennemsigtighed, tilgodeses⁷.

40. Derfor kan det, på trods af den åbenbare fremgang, som Lissabontraktaten repræsenterer på dette område, ikke påstås, at indførelsen af den »lovgivningsmæssige« »sprogbrug«, om man så må sige, kan tilskrives denne traktat. Denne sprogbrug – og dermed også følgerne af dens betydning – indgik forholdsvis naturligt i den forudgående primærret.

41. Endvidere skal det med hensyn til den afledte ret bemærkes, at der i sjette betragtning til netop forordning nr. 1049/2001 henvises til pligten til at »[udvide] adgangen til dokumenter [...] i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed«. Det er netop sådan et tilfælde, vi har med at gøre her, hvilket kan udledes af artikel 7 i den forretningsorden for Rådet, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som har relevans for denne sag⁸. Således fremgår det af forretningsordenen, at »Rådet optræder som lovgivende myndighed som omhandlet i EF-traktatens artikel 207, stk. 3, andet afsnit, når det vedtager lovregler, der har retskraft i eller for medlemsstaterne, dvs. forordninger, direktiver, rammeafgørelser, beslutninger og afgørelser på grundlag af de relevante bestemmelser i traktaterne [...]«.

42. På baggrund af det ovenstående er det ikke vanskeligt at konkludere, at den »lovgivningsproces«, som Rådet i henhold til artikel 289 TEUF skal følge i forbindelse med udarbejdelsen af sine forordninger (samt den procedure, som Rådet følger, når det optræder som »lovgivende myndighed« i medfør af artikel 207 TEF), på trods af de forskelle, der kan forekomme mellem national lov og Unionens »lov« eller mellem medlemsstaternes lovgivere og Unionens »lovgivere«, begrebsmæssigt ligger meget tæt op ad den nationale »lovgivningsproces«, dvs. anskuet ud fra dens baggrund og således ud fra de principper, der bør ligge til grund herfor. Når alt kommer til alt, har begge dele til formål at opfylde ufravigelige krav om demokratisk legitimitet⁹.

5 — Det kan i denne forbindelse fastslås, at Lissabontraktaten med sin henvisning til en så betydningsfuld kategori som »lovgivningsproceduren« (artikel 289 TEUF) kommer til at omfavne alt begrebsmæssigt indhold i forbindelse med denne type udtryk. Når Rådet udfærdiger eller deltager i udfærdigelsen af almenlydige, obligatoriske og direkte anvendelige bestemmelser (artikel 288 TEUF), indfører det en normativ ækvivalens til en national lov i EU-lovgivningen. Eftersom det i traktaterne fastsættes, at denne type bestemmelser skal udfærdiges gennem en såkaldt »lovgivningsmæssig« procedure (artikel 289 TEUF), må det antages, at en sådan procedure skal være inspireret af de principper, der kendetegner samme type procedure i de nationale retsordener. Vedrørende Rådets procedurer generelt og dets interne organisation efter Lissabontraktaten henvises til K. Lenaerts og P. van Nuffel, *European Union Law*, 3. udg., 2011, 13-047 – 13-060.

6 — Min fremhævelse.

7 — Vedrørende baggrunden for indførelsen af retten til aktindsigt på Unionens område henvises til E. Guichot, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, s. 77-104.

8 — Vedtaget ved Rådets afgørelse 2006/683/EF, Euratom af 15.9.2006 (EUT L 285, s. 47).

9 — Jf. i denne forbindelse dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 46.

43. Således bør den lovgivningsprocedure, som danner baggrunden for den foreliggende appel, anses for »lovgivningsmæssig« i den præcise forstand, hvori udtrykket er anvendt i staters nationale offentlige ret. Det, som er vigtigt i denne forbindelse, er, at den pågældende procedure udmønter sig i en lovbestemmelse, hvis kvaliteter (almengyldighed, bindende karakter, evne til at træde i stedet for nationale love – som er indført af virkelig demokratiske magter) forudsætter en bestemt grad af demokratisk legitimitet, og en sådan kan kun sikres ved en procedure baseret på de principper, som traditionelt set har styret de repræsentative nationale lovgiveres fremgangsmåde.

b) Notatet fra Rådets Generalsekretariat til arbejdsgruppen. Indhold og rækkevidde: et internt dokument?

44. Efter at have præciseret rækkevidden af udtrykket »lovgivningsprocedure« er det nødvendigt at undersøge, hvorledes det dokument, som Rådet ikke har givet AIE fuldkommen aktindsigt i, skal karakteriseres.

45. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 6, er der tale om »et notat [...] fra Rådets Generalsekretariat til den arbejdsgruppe for information, som Rådet havde nedsat, vedrørende forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter«. Retten bemærker endvidere, at dette dokument »indeholder de forslag til ændringer eller nye affattelser, som en række medlemsstater fremsatte under mødet i arbejdsgruppen den 25. november 2008«.

46. Som Rådet selv har forklaret i sit skriftlige indlæg¹⁰, indgår det pågældende notat i den procedure, som Rådet har fulgt i forbindelse med sin behandling af en »lovgivningsmæssig sag«¹¹, i overensstemmelse med den forretningsorden, som var gældende for Rådet på det omhandlede tidspunkt.

47. I henhold til artikel 19, stk. 2, i Rådets forretningsorden skal punkterne på Rådets dagsorden »[først] behandles [...] af Coreper, medmindre denne træffer anden bestemmelse. Coreper søger på sit eget niveau at tilvejebringe en løsning, som forelægges Rådet til vedtagelse. Coreper sørger for, at sagerne forelægges Rådet i en passende form, og forelægger det eventuelt indstillinger, løsningsmuligheder eller løsningsforslag«. Af samme artikels stk. 3 fremgår det endvidere, at »[k]omitéer, udvalg eller arbejdsgrupper kan nedsættes af Coreper eller med Corepers billigelse med henblik på udførelse af bestemte, på forhånd fastlagte forberedende opgaver eller undersøgelser«.

48. Det omtvistede notat var et dokument, som var udarbejdet til en af de »arbejdsgrupper«, der er nævnt i artikel 19, stk. 3, i Rådets forretningsorden¹², den såkaldte »arbejdsgruppe for information«, som Rådet havde nedsat, og dokumentet indeholdt »de forslag til ændringer eller nye affattelser, som en række medlemsstater havde fremsat« under et møde i arbejdsgruppen, som blev afholdt med henblik på at undersøge det af Kommissionen fremlagte forslag til ændring af forordning nr. 1049/2001¹³. Der var således tale om et »arbejdsdokument«, der samlede de forslag, som en række medlemsstater havde fremsat i den arbejdsgruppe, der var nedsat med henblik på at forberede Rådets endelige afgørelse angående det af Kommissionen fremlagte forslag til ændring af forordning nr. 1049/2001.

10 — Punkt 10-20.

11 — Ibidem, punkt 11.

12 — I henhold til denne bestemmelse kan »[k]omitéer, udvalg eller arbejdsgrupper [...] nedsættes af Coreper eller med Corepers billigelse med henblik på udførelse af bestemte, på forhånd fastlagte forberedende opgaver eller undersøgelser«, og i henhold til samme artikel 19, stk. 5, »føres forsædet under [disses møder] af en delegeret fra den medlemsstat, der skal varetage formandskabet for Rådet på tidspunktet for de [...] samlinger«, der i hvert enkelt tilfælde skal forberedes.

13 — KOM(2011) 137.

49. Som det nemt kan udledes, indeholder »notatet« en sammenfatning af, hvad der ville svare til »ændringsforslag« i en national lovgivningsproces. Eftersom der er tale om et dokument, som er udarbejdet inden for, hvad der i Rådets terminologi benævnes en »arbejdsgruppe«, som er nedsat med henblik på at forberede en rådsafgørelse, ville man naturligvis også kunne tale om »dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen«, som omhandlet i undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Der kunne tilmed være tale om »dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution«, som omhandlet i andet afsnit af samme artikel 4, stk. 3.

50. Denne »interne brug« finder imidlertid sted inden for rammerne af en lovgivningsproces¹⁴. Uanset om det finder sted i en meget tidlig fase, er denne fase under alle omstændigheder lige så »lovgivningsmæssig« som alle de øvrige faser, der tilsammen udgør proceduren for vedtagelse af en lovbestemmelse, der i givet fald ville kunne ændre forordning nr. 1049/2001.

51. Det skal tages i betragtning, at sprogbrugen i forordning nr. 1049/2001, hvor der i beskrivelsen af rækkevidden af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, henvises til »meningstilkendegivelser til internt brug«, ikke er særlig hensigtsmæssig, når der er tale om en »lovgivningsmæssig« procedure. Man kunne tilmed hævde, at der inden for rammerne af en lovgivningsproces ikke findes »interne meningstilkendegivelser«. På dette punkt er offentligheden uløseligt forbundet med lovgiverens arbejdsmetode. Helt anderledes forholder det sig med de processer, der ligger forud for selve lovgivningsprocessen, sådan som det som nævnt var tilfældet i sagen Sverige og Turco mod Rådet.

52. Dermed er det ikke sagt, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, principielt set ikke kan anvendes af institutionerne, når disse i ordets bogstaveligste forstand optræder som lovgivende myndighed. Til gengæld er det sikkert, at det dialektiske forhold mellem den »alvorlige skade« (undtagelsen) og den »tungtvejende offentlige interesse« (undtagelse til undtagelsen) til en vis grad udsættes for en »ulige fordeling« til fordel for sidstnævnte.

53. Endvidere er der ikke tale om et dokument fra en juridisk tjeneste, sådan som det var tilfældet i sagen Sverige og Turco mod Rådet, eller fra et teknisk eller administrativt organ, men derimod om oplysninger vedrørende medlemsstaternes stillingtagen til et lovændringsforslag. Tværtimod er der tale om et dokument, hvis indhold er af politisk karakter, og hvis materielle forfatterskab tilhører de samme medlemsstater, som efterfølgende skal vedtage en beslutning i Rådet. Således er der i det foreliggende tilfælde ingen forskel – hverken politisk eller materielt – mellem de subjekter, der fremsætter forslag inden for arbejdsgruppen, og dem, der træffer beslutning i Rådet.

54. Kort sagt har vi tydeligvis at gøre med det tilfælde, der er omhandlet i sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001, i henhold til hvilken »[a]dgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed«, således som Domstolen har bemærket i sagen Sverige og Turco mod Rådet¹⁵.

55. En »udvidet adgang« er imidlertid ikke ensbetydende med en »ubetinget adgang«, for når der tales om »adgang i videst muligt omfang«, antydes det, at der ikke nødvendigvis og i alle tilfælde kræves en ubetinget adgang. Det betyder snarere, at undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 skal gøres til genstand for en fortolkning, hvor der tages særligt hensyn til de betingelser, der følger af arten af den aktivitet, som udføres – i dette tilfælde – af Rådet.

14 — Der foreligger nemlig netop den situation, som er omhandlet i artikel 7 i forretningsordenen, nævnt i punkt 41: »Rådet optræder som lovgivende myndighed [...], når det vedtager lovregler, der har retskraft i eller for medlemsstaterne, dvs. forordninger, direktiver [...]«

15 — Dommens præmis 46. Retten udtaler sig ligeledes i denne retning i præmis 69 i den appellerede dom.

56. Denne begrænsning kan imidlertid ikke udstrækkes så langt, som det er tilfældet i de »retningslinjer«, der iagttages af Rådet i forbindelse med dets anvendelse af forordning nr. 1049/2001, og som det henviser til i punkt 16-25 i sin appel. Disse »retningslinjer« indebærer, at Rådet principielt afviser at offentliggøre navnene på de delegationer, der er involveret i et hvilket som helst dokument, hvorom Rådet endnu ikke har truffet en beslutning. Af de grunde, som jeg vil fremføre nedenfor, er det min opfattelse, at en vilkårlig anvendelse af denne regel uden at tage hensyn til arten af den proces, hvori dokumentet indgår, ikke er forenelig med indholdet af og målsætningerne i forordning nr. 1049/2001.

c) Rettens afvejning af de modstående interesser

57. I modsætning til Rådets grundlæggende argument mener jeg, at der i den appellerede dom blev foretaget en passende afvejning af de modstående rettigheder og interesser – dvs. beslutningsprocessens effektivitet på den ene side og retten til aktindsigt på den anden – da Retten fastslog, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse.

58. Det spørgsmål, som diskuteres i den foreliggende sag, bør behandles i sin rette sammenhæng, og således bør det tages i betragtning, at Rådet udleverede *al* den dokumentation, som AIE havde anmodet om, »undtagen« medlemsstaternes identitet. I denne forbindelse må det vedkendes, at Rådet har gjort en indsats for at gøre sine handlinger mere gennemsigtige, navnlig når det optræder som lovgivende myndighed. Spørgsmålet er imidlertid, om indsatsen har været tilstrækkelig.

59. Således er det spørgsmål, som den foreliggende sag drejer sig om, i sin egentlige forstand følgende: Udgør identifikationen af de medlemsstater, der har fremsat »ændringsforslag« inden for en »lovgivningsprocedure«, en oplysning, som kan nægtes i henhold til undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001?

60. Jeg mener, at dette spørgsmål skal besvares benægtende.

61. Efter min opfattelse bør Domstolen tilslutte sig Rettens holdning og fastslå, at kendskabet til identiteten af de medlemsstater, der har fremlagt de forskellige ændringsforslag, som er blevet drøftet i forbindelse med reformarbejdet vedrørende forordning nr. 1049/2001, udgør et uundværligt vurderingselement for de parter, der bliver berørt af en fremtidig lovbestemmelse, hvis de skal have mulighed for at kræve politisk ansvarlighed. Netop derfor er adgangen til denne oplysning umiddelbart medvirkende til at opfylde det endelige formål med lovgivningsprocessen, nemlig at sikre en demokratisk legitimitet af de bestemmelser, der følger af en sådan proces.

62. Jeg medgiver, at Rådet har ret i sin påstand om, at kendskabet til denne oplysning kan vanskeliggøre forhandlingsstrategien blandt Rådets medlemmer og på denne måde være til skade for beslutningsprocessens effektivitet. Sagen er imidlertid den, at argumentet mister betydelig styrke, når der ikke er tale om Rådets handlinger på andre områder end det lovmæssige. Når Rådet, som det er tilfældet i den foreliggende sag, optræder som »lovgivende myndighed«, kan dette argument – som ikke i sig selv er fuldkommen uretmæssigt – ikke have afgørende betydning i forbindelse med undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

63. »At lovgive« er pr. definition en lovgivningsmæssig handling, som i et demokratisk samfund kun kan udføres ved hjælp af en offentlig og, i denne henseende, »gennemsigtig« proces. I modsat fald ville det ikke være muligt at opfatte »loven« som et udtryk for den frie vilje hos dem, der skal adlyde den, dvs. som selve grundlaget for dens legitimitet som bindende forskrift. I et repræsentativt demokrati – dette begreb bør også kunne anvendes på Unionen – skal det være muligt for borgerne at få indblik i lovgivningsprocessen, for i modsat fald ville de ikke have mulighed for at afkræve deres repræsentanter den politiske ansvarlighed, som de har ret til gennem deres vælgermandat.

64. Inden for rammerne af en sådan offentlig proces udfylder gennemsigtigheden således en kvalificeret funktion, som til en vis grad afviger fra den funktion, som den udfylder i forbindelse med administrative processer. Mens gennemsigtigheden i disse processer helt konkret er med til at sikre, at forvaltningen henholder sig til loven, er den i forbindelse med lovgivningsprocesserne med til at sikre selve lovens legitimitet, og dermed også legitimiteten af retsordenen som helhed.

65. Man kunne sågar hævde, at det, som Rådet anser for en alvorlig skade på dens beslutningsproces, i virkeligheden er den største garanti for en korrekt gennemførelse af den lovgivningsproces, som Rådet deltager i i den foreliggende sag. Det er med andre ord begrænsningen i gennemsigtigheden, der i en sag som den foreliggende kunne være til skade for den proces, som skal følges i forbindelse med ændringen af en forordning som nr. 1049/2001.

66. I tråd med Rettens argumentation kan Rådets spørgsmål besvares med, at de effektivitetsmæssige ulemper, som gennemsigtigheden indebærer for forhandlingerne og beslutningstagningen, muligvis retfærdiggør en tilsidesættelse heraf, når Rådet optræder som en mellemstatslig institution og udøver funktioner af en sådan art, men aldrig når den deltager i en lovgivningsproces. Sagt på en anden måde kan gennemsigtigheden objektivt set opfattes som en ulempe, når der er tale om en »forhandling« mellem stater, men ikke når det drejer sig om »drøftelser« blandt dem, der skal fastsætte indholdet af en »lov-mæssig« bestemmelse. Mens det i det første tilfælde meget vel kan være den enkelte stats egen interesse, som er fremherskende, er det i det andet tilfælde Unionens interesse, der kommer i første række, dvs. en fælles interesse baseret på realiseringen af de principper, som Unionen bygger på, herunder demokratiet¹⁶.

67. Selv om gennemsigtigheden også kan være til ulempe for udøvelsen af de lovgivningsmæssige funktioner, skal det bemærkes, at det på intet tidspunkt er blevet hævdet, at demokratiet ville gøre lovgivningen »lettere«, hvis der med let forstås »fritaget for offentlig granskning«, i det omfang den offentlige indsigt udgør en væsentlig begrænsning for deltagerne i lovgivningsprocessen.

68. Domstolen har fastslået, at »[b]orgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder«¹⁷, og dette kendskab forudsætter, at borgerne kan kontrollere »alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt«¹⁸. Ved at afskære offentligheden fra at få kendskab til identiteten af ophavsmændene til de forslag, der drøftes i en af lovgivningsprocessens faser, fratages borgeren således et af de vurderingselementer, som er nødvendige for effektivt at kunne udøve en grundlæggende demokratisk rettighed, nemlig den effektive mulighed for at kræve politisk ansvarlighed af deltagerne i den offentlige viljesdannelse, som skal formaliseres i en retsregel.

69. Det skal endnu en gang bemærkes, at medlemsstater, der deltager i en af Unionens lovgivningsprocesser som en integrerende del af en af dens institutioner, ligger tættere på den gængse opfattelse af en national lovgiver end på det suveræne retssubjekt, der varetager de forhold, som reguleres i henhold til international ret. Logikken bag diskretion og endog hemmeligholdelse – som begge dele kan retfærdiggøres i forbindelse med samspillet mellem suveræne stater – falder uden for Unionens område, idet Unionen i denne henseende først og fremmest, og på progressiv vis, ønsker at skabe et fællesskab inspireret af principperne om retsstat og demokrati.

16 — D. Curtin, »Judging EU secrecy«, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, s. 459-490 (461). Dokumentet omhandler, i hvor høj grad Unionen fortsat er påvirket af mindet om de tider, hvor dens regeringsmetode var styret af »diplomati« og ikke »demokrati«.

17 — Sverige og Turco mod Rådet, præmis 46.

18 — Loc.ult.cit.

70. Selv om det i forbindelse med den foreliggende sag er sandt, at Rådet har givet AIE alle de ønskede oplysninger med undtagelse af forslagsstillernes identitet, vil det ikke være rimeligt at antage, at dette skulle være tilstrækkeligt til at anse gennemsigtighedsprincippet for fuldt ud opfyldt. AIE kunne således få kendskab til medlemsstaternes »meningstilkendegivelser«, men ikke til, hvem der stod bag hvilke tilkendegivelser. Ganske vist kan en meningstilkendegivelse godt stå alene og samtidig have fuld værdi inden for den intellektuelle debat, men i en politisk sammenhæng er dens værdi først og fremmest betinget af, at det er *nogens* meningstilkendegivelse.

71. Derfor kan jeg ikke tilslutte mig den tjekkiske, franske og spanske regerings påstand om, at gennemsigtigheden, og dermed også den demokratiske debat, kan sikres ved blot at give aktindsigt i dokumentets rent materielle indhold. Dette vil i bedste fald sikre en *abstrakt* debat om de pågældende forslag, men der vil i alle tilfælde mangle den merværdi, som kendskabet til identiteten af dem, der forsvarer eller kritiserer forslagene, kan tilføre. Den demokratiske politiske debat er først og fremmest en ansvarlig debat, og for at kunne kræve ansvarlighed er det tvingende nødvendigt at have kendskab til identiteten af dem, der deltager i debatten, og navnlig til de vilkår, hvorpå de deltager.

72. Som Retten med rette anfører i præmis 69 i den her appellerede dom, er dem, der »inden for et system, der er baseret på princippet om demokratisk legitimitet«, har fremsat forslag »inden for rammerne af en proces, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed«, »ansvarlige for deres handlinger over for offentligheden«, hvorfor deres identitet bør være kendt. Den skade, som Rådet påberåber sig i forbindelse hermed, er, som Retten bemærker i sin doms præmis 70-72, snarere udtryk for en ubegrundet fordom om borgernes og institutionernes manglende evne til at forstå den dybere mening med den demokratiske debat og navnlig, at holdnings- og strategiændringer netop er en naturlig følge af den rationelle diskussion blandt ansvarlige subjekter.

73. Kort sagt har Retten foretaget en passende afvejning af de modstående rettigheder og interesser, hvorfor det første appelanbringende bør forkastes.

2. Det andet appelanbringende

74. Med sit andet appelanbringende gør Rådet gældende, at der er sket en tilsidesættelse af den praksis fra Domstolen, ifølge hvilken det er muligt at påberåbe sig »generelle grunde« til støtte for en afvisning af udbredelsen af bestemte typer dokumenter¹⁹.

75. I henhold til den nævnte praksis fra Domstolen kan det i forbindelse med bestemte typer dokumenter med rette formodes, at deres udbredelse kan have indvirkning på den proces, hvori de indgår. En sådan formodning hviler under alle omstændigheder på den forudsætning, at der i forbindelse med den pågældende procedure fastsættes en specifik ordning for adgang til aktindsigt i de pågældende dokumenter. På grund af eksistensen af denne ordning må det antages, at udbredelsen af sådanne dokumenter i princippet ville kunne have indvirkning på formålet med den procedure, hvori de indgår.

76. Der er i intet tilfælde tale om en uafkræftelig formodning, for »[d]enne generelle formodning udelukker ikke de [...] interesserede parter« (dvs. dem, der ikke har ret til aktindsigt i dokumenterne under kontrolproceduren) »ret til at bevise, at et givent dokument [...] ikke er omfattet af den nævnte formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«²⁰.

19 — Jf. dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50, samt dom af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, præmis 54, og af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 74.

20 — Dommen i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerk Ilmenau, præmis 62.

77. Selv om Rådet i den foreliggende sag hævder, at det over for Retten har påberåbt sig eksistensen af en generel formodning, som taler for at afslå AIE's anmodning om offentliggørelse af medlemsstaternes identitet, kan det imidlertid udledes af appellens punkt 49, at Rådet i virkeligheden gjorde gældende, at det omhandlede dokument vedrørte særligt følsomme spørgsmål, og at beslutningsprocessen befandt sig i en helt indledende fase, hvorfor udbredelsen kunne have alvorlig indvirkning på beslutningsprocessen.

78. Efter min opfattelse er det ovenstående ikke ensbetydende med, at det er blevet gjort gældende, at der forefindes en specifik ordning for aktindsigt, som adskiller sig fra den ordning, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001, men derimod, at der er fremført grunde for afslaget på aktindsigt i de ønskede oplysninger. Disse grunde har Retten efter min opfattelse givet et begrundet og tilstrækkeligt svar på i den appellerede doms præmis 68-78, idet den gentagne gange har bemærket, at Rådets anbringender er alt for abstrakte. På dette punkt må jeg tilslutte mig AIE's påstand om, at et appelanbringende, som i virkeligheden indeholder et ønske om, at Domstolen skal prøve den af Retten foretagne bedømmelse af de faktiske omstændigheder, er uantageligt.

3. Det tredje appelanbringende

79. Rådet påberåber sig en formodet retlig fejl og deler i denne forbindelse sit tredje og sidste appelanbringende op i tre led.

80. For det første gør Rådet gældende, at Retten fejlagtigt har krævet bevis for, at den interesse, som er beskyttet af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, reelt har lidt skade. Kritikken er efter min opfattelse ubegrundet. Retten har ingenlunde krævet et bevis af denne art. Tværtimod har den blot tilbagevist de argumenter, hvormed Rådet netop har forsøgt at påvise, at offentliggørelsen af medlemsstaternes identitet har været til skade for beslutningsprocessen.

81. Når Retten i den appellerede doms præmis 73 og 74, sådan som Rådet anfører i sin appels punkt 57, fastslår, at indholdet af en drøftelse mellem repræsentanterne for en regering og et parlamentarisk udvalg ikke kan anvendes til at påvise, at beslutningsprocessen har lidt skade, tilbageviser Retten i virkeligheden Rådets egen påstand om, at Statewatch's uautoriserede offentliggørelse af identiteten af medlemsstaterne reelt havde været til skade for beslutningsprocessen. Når Retten har valgt at foretage en konkretisering, skyldes det således alene det forhold, at Rådet har tilskyndet hertil.

82. For så vidt angår det andet delanbringende gør Rådet gældende, at der i den appellerede dom ikke er taget hensyn til betydningen af, hvor fremskredne drøftelserne er, ved vurderingen af risikoen for, at beslutningsprocessen kunne lide alvorlig skade som følge af udbredelsen af delegationernes identitet.

83. Med forbehold af de grunde, som Retten anfører i den appellerede doms præmis 75 og 76, mener jeg, at det her er tilstrækkeligt at henvise til betragtningen i punkt 50 i dette forslag til afgørelse, idet logikken i de principper, der styrer lovgivningsprocessen, nødvendigvis må gælde på lige fod for samtlige faser i processen.

84. For det tredje gør Rådet gældende, at Retten ikke har taget hensyn til det ønskede dokumentets følsomme karakter. Ud over atter at henvise til de generelle betragtninger i punkt 63-71 finder jeg det i forbindelse med dette led tilstrækkeligt på ny at bemærke, at Rådets kritik udelukkende er udtryk for dets uenighed i den af Retten udførte bedømmelse af de faktiske omstændigheder.

85. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at den ligeledes forkaster de øvrige appelanbringender.

VII – Sagens omkostninger

86. I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 1, og artikel 138, stk. 1, foreslår jeg Domstolen, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

VIII – Forslag til afgørelse

87. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- »1) Appellen forkastes.
- 2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.«