



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. juli 2014\*

»Appel — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, stk. 2, andet led, og stk. 6 — udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste om indledningen af forhandlinger med henblik på indgåelse af en international aftale — undtagelser fra retten til aktindsigt — beskyttelse af offentlighedens interesser med hensyn til de internationale forbindelser — beskyttelse af juridisk rådgivning — afgørelse om delvist afslag på aktindsigt«

I sag C-350/12 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 17. juli 2012,

**Rådet for Den Europæiske Union** ved P. Berman, B. Driessen og C. Fekete, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

**Sophie in 't Veld** ved advokaten O. Brouwer, E. Raedts og J. Blockx,

sagsøger i første instans,

støttet af:

**Europa-Parlamentet** ved N. Lorenz og N. Görlitz, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

**Europa-Kommissionen** ved B. Smulders og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger og S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston

\* Processprog: engelsk.

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. oktober 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. februar 2014,

afsagt følgende

### Dom

- 1 I appelskriftet har Rådet for Den Europæiske Union nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom, In 't Veld mod Rådet (sag T-529/09, EU:T:2012:215, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten delvist annullerede Rådets afgørelse af 29. oktober 2009, hvormed Sophie in 't Veld fik afslag på fuld aktindsigt i et dokument, der indeholder en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste om en henstilling fra Europa-Kommissionen til Rådet om bemyndigelse til at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater vedrørende indgåelse af en international aftale om at udlevere finansielle betalingsdata til det amerikanske finansministerium (herefter »den omtvistede afgørelse«).

### Retsforskrifter

- 2 Anden, fjerde og ellefte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), har følgende ordlyd:

»(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettighed.

[...]

- (4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 255, stk. 2.

[...]

- (11) Som udgangspunkt bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige. Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser. Institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver. Ved vurderingen af undtagelserne bør institutionerne tage hensyn til de principper, der er fastlagt i Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger inden for alle Unionens aktivitetsområder.«

3 Forordningens artikel 1 bestemmer:

»Formålet med denne forordning er:

- a) 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 (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter

[...]«

4 Forordningens artikel 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.«

5 Samme forordnings artikel 4, stk. 1, 2 og 6, bestemmer:

»1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

- a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

[...]

— internationale forbindelser

[...]

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

[...]

— [...] juridisk rådgivning

[...]

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.«

### **Sagens baggrund**

- 6 Sophie in 't Veld, som er medlem af Europa-Parlamentet, fremsatte den 28. juli 2009 i henhold til forordning nr. 1049/2001 begæring om aktindsigt i dokument nr. 11879/09 af 9. juli 2009, der indeholder en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende »henstilling fra Kommissionen til Rådet om bemyndigelse til at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Amerikas

Forenede Stater vedrørende en international aftale om at udlevere finansielle betalingsdata til det amerikanske finansministerium for at forebygge og bekæmpe terrorisme og finansiering af terrorisme« (herefter »den påtænkte aftale«).

- 7 Ved den omtvistede afgørelse gav Rådet kun delvis aktindsigt i det nævnte dokument, idet det gav afslag på fuld aktindsigt på grundlag af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelse af henholdsvis offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser og juridisk rådgivning.
- 8 I denne afgørelse oplyste Rådet dels, at »udbredelse af dokument [nr. 11897/09] ville afsløre oplysninger for offentligheden vedrørende visse bestemmelser i den påtænkte aftale [...] og [følgelig] ville [...] have en negativ indvirkning på [Unionens] forhandlingsposition og [...] endvidere [ville] skade tilliden mellem parterne i de igangværende forhandlinger«. Rådet tilføjede, at »udbredelsen af dokumentet over for forhandlingspartneren [...] ville afsløre elementer i [Unionens] holdning under forhandlingerne, som – hvis den juridiske udtalelse var kritisk – ville kunne udnyttes til skade for [Unionens] forhandlingsposition«.
- 9 Dels præciserede Rådet, at dokument nr. 11897/09 indeholdt »en juridisk udtalelse vedrørende retsgrundlaget og henholdsvis [Unionens] og De Europæiske Fællesskabers kompetence til at indgå [den påtænkte aftale]«, og at dette »følsomme emne, der har indvirkning på Europa-Parlamentets beføjelser i forbindelse med indgåelsen af [den påtænkte aftale], har været genstand for forskellige opfattelser mellem institutionerne«. Rådet anførte, at på det grundlag »ville udbredelsen af indholdet af dokument [nr. 11897/09] være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, idet der med udbredelsen ville ske offentliggørelse af en intern udtalelse fra den juridiske tjeneste, som var rettet udelukkende til Rådets medlemmer i forbindelse med de indledende drøftelser i Rådet om den påtænkte aftale«. Desuden fandt Rådet, »at beskyttelsen af intern juridisk rådgivning om udkast til en international aftale [...] vejer tungere end offentlighedens interesse i udbredelsen«.

### **Den appellerede dom og parternes påstande**

- 10 Den 31. december 2009 anlagde Sophie in 't Veld et søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, som hun støttede på fire anbringender.
- 11 De to første anbringender i dette søgsmål vedrørte en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Det tredje anbringende til støtte for søgsmålet var støttet på en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 6, vedrørende delvis aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det fjerde anbringende vedrørte en tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- 12 Ved den appellerede dom gav Retten Sophie in 't Veld delvist medhold i det første anbringende og tog det andet anbringende til følge i dets helhed. Efter at disse to første anbringender var blevet anset for at være begrundede, tog Retten ligeledes det tredje anbringende til følge. Det fjerde anbringende blev forkastet. På dette grundlag annullerede Retten delvist den omtvistede afgørelse.
- 13 Den 24. juli 2012 iværksatte Rådet nærværende appel, hvormed det, støttet af Kommissionen, har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, afsiger endelig dom vedrørende genstanden for appelsagen og tilpligter Sophie in 't Veld at betale omkostningerne i forbindelse med sagens behandling i de to instanser.
- 14 Sophie in 't Veld har, støttet af Europa-Parlamentet, nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster appellen og tilpligter Rådet at betale sagens omkostninger.

## Appellen

- 15 I appelskriftet foreholder Rådet Retten, at den har tilsidesat to bestemmelser i forordning nr. 1049/2001, som begrænser retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Det første anbringende vedrører således en tilsidesættelse af denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, vedrørende beskyttelse af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, og det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, som fastsætter en undtagelse for juridisk rådgivning.

*Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001*

### Den appellerede dom

- 16 For at tage stilling til det første anbringende, som Sophie in 't Veld fremførte til støtte for annullationssøgsmålet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, anførte Retten i den appellerede doms præmis 24 og 25, at den afgørelse, der skal træffes af institutionen i henhold til denne bestemmelse, er af kompleks og følsom karakter og kræver en særlig grad af forsigtighed, bl.a. under hensyntagen til den beskyttede interesses overordentligt følsomme og væsentlige karakter og til, at vedtagelsen af en sådan afgørelse kræver, at den pågældende institution til dette formål har en vid skønsmargen, idet Rettens prøvelse af denne afgørelses lovlighed skal begrænse sig til efterprøvelse af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller er begået magtfordrejning.
- 17 I den appellerede doms præmis 26 fastslog Retten, at den udtalelse, der i det foreliggende tilfælde var blevet begæret aktindsigt i, i det væsentlige omhandlede retsgrundlaget for Rådets afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger på Unionens vegne med henblik på indgåelsen af den påtænkte aftale. I den appellerede doms præmis 30 fastslog Retten derfor, at det skulle undersøges, om Rådet havde godtgjort, at aktindsigt i de dele af dokument nr. 11897/09, der ikke blev udleveret, konkret og faktisk ville kunne skade den omhandlede offentlige interesse.
- 18 Med henblik herpå prøvede Retten de to begrundelser, som Rådet havde anført, for at fastslå risikoen for en sådan skade. Hvad angik begrundelsen om, at udbredelsen ville afsløre oplysninger for offentligheden vedrørende visse bestemmelser i den påtænkte aftale, hvilket ville have en negativ indvirkning på tilliden mellem parterne under de igangværende forhandlinger, fandt Retten i den appellerede doms præmis 35-39, at det var med rette, at Rådet med denne begrundelse havde givet afslag på aktindsigt på de passager i dokument nr. 1187/09, der indeholder analysen af denne aftales specifikke indhold, som ville kunne afsløre Unionens strategi i forbindelse med forhandlingerne omkring indgåelsen af denne aftale.
- 19 Hvad angår begrundelsen om, at udbredelsen af dokument nr. 11897/09 over for forhandlingspartneren ville afsløre elementer i Unionens holdning under forhandlingerne (navnlig med hensyn til valget af den påtænkte aftales retsgrundlag), som, hvis den juridiske udtalelse var kritisk, ville kunne udnyttes til skade for Unionens forhandlingsposition, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 46, at den risiko, som var forbundet med udbredelsen af holdninger, der er indtaget inden for institutionerne for så vidt angår retsgrundlaget for indgåelsen af en fremtidig international aftale, ikke i sig selv kunne vise, at der sker indgreb i Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 20 I den appellerede doms præmis 47-50 anførte Retten i denne forbindelse for det første, at valget af et passende retsgrundlag for Unionens såvel interne som internationale handlinger har forfatningsretlig betydning, og at et sådant valg ikke er et resultat af ophavsmandens overbevisning alene, men skal begrundes i objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at

foretage en domstolskontrol. Idet dette valg ikke giver mulighed for, at institutionen foretager et skøn, har dette til følge, at eventuelle meningsforskelle herom ikke må sammenlignes med en uoverensstemmelse mellem institutionerne for så vidt angår de dele, der vedrører aftalens indhold. Følgelig er frygten alene for at udbrede eventuelt forskellige opfattelser blandt institutionerne om retsgrundlaget for en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger på vegne af Unionen ikke tilstrækkelig til deraf at udlede en risiko for skade på en beskyttet offentlig interesse med hensyn til internationale forbindelser.

- 21 Som svar på et argument, som Kommissionen havde fremført herom, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 52 og 53 desuden, at udbredelsen af et dokument, der redegør for tvivl med hensyn til valget af retsgrundlag for indgåelse af den påtænkte aftale, ikke i sig selv kunne medføre en risiko for Unionens troværdighed som forhandlingspartner med hensyn til denne aftale. En usikkerhed om karakteren af Unionens kompetence vil nemlig kun blive forstærket ved en manglende forudgående og objektiv drøftelse mellem de berørte institutioner af retsgrundlaget for den påtænkte handling.
- 22 I den appellerede doms præmis 54 anførte Retten derefter, at der i EU-retten var vedtaget en procedure, der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder var fastsat i artikel 300, stk. 6, EF, der netop havde til formål såvel på EU- som på internationalt niveau at forhindre de problemer, der vil kunne opstå på grund af et forkert valg af retsgrundlag for indgåelsen af en international aftale, der involverer Unionen.
- 23 I denne henseende understregede Retten i den appellerede doms præmis 55 og 56 den omstændighed, at det på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse var offentligt kendt, at der var forskellige opfattelser vedrørende retsgrundlaget for den påtænkte aftale, bl.a. fordi en beslutning fra Parlamentet af 17. september 2009 om den påtænkte aftale konstaterede, at der forelå sådanne forskellige opfattelser.
- 24 Endelig bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 57, at Rådet – ved at påberåbe sig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser – ligeledes henviste til den omstændighed, at udtalelsen fra dens juridiske tjeneste omhandlede visse punkter i udkastet til forhandlingsdirektiver, som kunne være blevet udnyttet af den anden part i forhandlingerne. Retten fastslog, at denne omstændighed faktisk kunne udgøre en risiko for skade på Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser, men at den dog kun begrundede den omhandlede undtagelse for så vidt angår de dele af dokument nr. 11897/09, der omhandlede indholdet af forhandlingsdirektiverne.
- 25 I den appellerede doms præmis 58-60 konkluderede Retten på baggrund af de ovenstående betragtninger, at Rådet – med undtagelse af de dele af dokument nr. 11897/09, der vedrørte det specifikke indhold af den påtænkte aftale eller forhandlingsdirektiverne, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi vedrørende denne aftale – ikke havde godtgjort, at udbredelsen af andre dele af dette dokument konkret og faktisk ville have skadet offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 26 Retten tog derfor Sophie in 't Velds første anbringende til støtte for annullationssøgsmålet delvist til følge.

#### Parternes argumenter

- 27 Ifølge Rådets første appelanbringende tilsidesætter den appellerede dom artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, og anbringendet består af to led.

- 28 Med det første led i dette anbringende har Rådet, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at Retten underkendte denne bestemmelse, da den fastslog, at en uenighed med hensyn til valget af retsgrundlag for EU-retsakten vedrørende indgåelse af en international aftale ikke kunne skade Unionens interesser på området for internationale forbindelser.
- 29 Eftersom det er en EU-retsakts retsgrundlag, der bestemmer, hvilken procedure der skal anvendes for vedtagelsen af den, er det nemlig ifølge Rådet uomtvisteligt, at retsgrundlaget også øver indflydelse på ligevægten mellem beføjelserne mellem institutionerne. Meningsforskellene vedrørende det retsgrundlag, der skal finde anvendelse, har derfor ifølge deres natur en meget stor politisk betydning og er kilden til potentielle tvister.
- 30 Rådet har, idet det har henvist til dom Kommissionen mod Rådet (22/70, EU:C:1971:32) og til udtalelse 1/75 (EU:C:1975:145) og 2/00 (EU:C:2001:664), gjort gældende, at spørgsmålet om retsgrundlaget for en EU-retsakt om indgåelse af en international aftale er af central betydning for så vidt angår Unionens holdning i forbindelse med forhandlingen af en sådan aftale, og usikkerheden om fastlæggelsen af dens retsgrundlag har negativ indvirkning på denne forhandling.
- 31 Dels kan Unionens forhandlingspartnere udnytte forskellene mellem institutionerne til skade for Unionen. Dels har en tvivl med hensyn til en institutions retsevne til at føre forhandlinger også konsekvenser for Unionens troværdighed og legitimitet i internationale forhandlinger og ville bringe dens evne til at indgå disse i fare.
- 32 Hvad angår henvisningen til artikel 300, stk. 6, EF er Rådet af den opfattelse, at denne er irrelevant. For det første ville ingen institution gøre brug af denne mulighed i det foreliggende tilfælde. For det andet vil den omstændighed, at denne procedure var mulig, ikke ændre noget ved den skade, der er blevet påført ved udbredelsen af en juridisk udtalelse, som vedrører et omtvistet retsgrundlag.
- 33 Parlamentets beslutning af 17. september 2009, som Retten henviser til, og som blev vedtaget nogle måneder efter udarbejdelsen af dokument nr. 11897/09, har endvidere på ulovlig måde afsløret indholdet af meningsforskellene, da denne information i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001 aldrig var blevet udleveret af Rådet. Under disse omstændigheder kunne Retten ikke begrunde sin afgørelse med bl.a., at Europa-Parlamentet havde offentliggjort informationen, og enhver anden konklusion ville medføre, at en udbredelse i strid med denne forordnings artikel 6-8 ville blive legitimeret. Under alle omstændigheder begrænser denne beslutning sig til at fastslå, at der er divergerende opfattelser mellem institutionerne, hvilket ikke medfører, at hele den omhandlede rådgivning var blevet offentligt kendt.
- 34 Sophie in 't Veld har, støttet af Europa-Parlamentet, derimod gjort gældende, at Rådets argumentation er støttet på en fejlfortolkning af den appellerede dom, eftersom Retten ikke fandt, at uenighed vedrørende retsgrundlaget for en international aftale aldrig kan skade offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. I realiteten begrænsede Retten sig til at bekræfte, at en sådan uenighed ikke i sig selv kan være tilstrækkelig til at fastslå, at der er tale om en skade på den nævnte interesse.
- 35 Denne fejl i forudsætningen for Rådets argumentation indebærer, at dets argumentation til støtte for det første led i det første anbringende er irrelevant.
- 36 Ifølge Sophie in 't Veld er denne argumentation under alle omstændigheder ugrundet. Selv om en institutions afgørelse om at handle på et fejlagtigt grundlag faktisk kan skade Unionens internationale forbindelser, har udbredelsen af en udtalelse fra denne institution med hensyn til forhandlingernes retsgrundlag dog ingen betydning i denne forbindelse.

- 37 Sophie in 't Veld har tilføjet, at valget af retsgrundlag er et rent internt spørgsmål, således at det forekommer tvivlsomt, at Unionens forhandlingspartnere kan bruge usikkerhederne med hensyn til dette valg til at opnå en mere fordelagtig aftale. Unionens forhandlingspartnere har tværtimod principielt en interesse i at sikre sig, at den påtænkte internationale aftale bliver indgået på et lovligt grundlag, således at risikoen for, at den anfægtes – herunder på grund af institutionernes kompetencemangler med hensyn til at repræsentere aftalens parter – nedbringes til et minimum. Unionens troværdighed i forhandlingerne kan også kun bringes i fare ved valget af et fejlagtigt retsgrundlag og ikke ved debatten med hensyn til dette valg.
- 38 Hvad endelig angår Parlamentets beslutning af 17. september 2009 henviste Retten kun til denne, for så vidt som den bekræftede den omstændighed, at der var meningsforskelle mellem Rådet og Europa-Parlamentet med hensyn til valget af det passende retsgrundlag med henblik på at lede sådanne forhandlinger, hvilket var offentligt kendt og også var blevet anført i selve den omtvistede afgørelse, men ikke indholdet heraf.
- 39 Med det andet led i det første anbringende, der er fremført til støtte for appellen, har Rådet, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at når institutionerne støtter sig på en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, for at begrunde en afgørelse om aktindsigt i et dokument, har de med henblik herpå en vid skønsmargen, således at den prøvelse, som Retten foretager af en sådan afgørelses lovlighed, skal være begrænset.
- 40 I det foreliggende tilfælde har Retten imidlertid foretaget en fuldstændig efterprøvelse af den omtvistede afgørelse. Navnlig konkluderede den i den appellerede doms præmis 58 udtrykkeligt, at »Rådet [...] ikke har godtgjort, hvorledes en videre aktindsigt i [dokument nr. 11897/09] konkret og faktisk ville have skadet offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser«. Ifølge Rådet beviser denne sætning og navnlig ordene »konkret og faktisk« den omstændighed, at Retten ikke begrænsede sig til at efterprøve, om de faktiske omstændigheder materielt set var rigtige, og at der ikke forelå et åbenbart urigtigt skøn i den henseende, men at den krævede af Rådet, at det skulle bevise, at udbredelsen af dette dokument ville forårsage en skade.
- 41 Sophie in 't Veld har, støttet af Europa-Parlamentet, over for dette argument anført, at det er Domstolens praksis, der kræver, at den berørte institution fremlægger beviset for, at udbredelsen af et dokument, med hensyn til hvilket der er blevet givet afslag på aktindsigt, konkret og faktisk vil skade en af de interesser, der er beskyttet ved artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Retten begrænsede sig til at efterprøve de to argumenter, som Rådet og Kommissionen havde fremført som begrundelse for, at dokument nr. 11897/09 ikke var blevet udleveret, uden at tilsidesætte Rådets skønsmargen, eftersom disse institutioners argumenter henviste til åbenbart urigtige skøn, som Retten har beføjelse til at kontrollere inden for rammerne af en begrænset kontrol. Eftersom Retten således ikke vurderede det specifikke indhold af den påtænkte aftale eller forhandlingsdirektiverne, satte den heller ikke sin egen vurdering i stedet for Rådets.

#### Domstolens bemærkninger

- 42 Hvad angår det første led i det første anbringende, som Rådet har fremført til støtte for appellen, skal det fastslås, at dette led bygger på en fejlagtig læsning af den appellerede dom.
- 43 I modsætning til hvad der kan udledes af Rådets og Kommissionens argumentation, har Retten på ingen måde udelukket, at udbredelsen af en uenighed mellem institutionerne vedrørende valget af retsgrundlag, der bemyndiger en institution til at indgå en international aftale i Unionens navn, kan skade beskyttelsen af den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001.



- 44 Tværtimod begrænsede Retten sig i den appellerede doms præmis 46 til først at bekræfte, at den risiko, der er forbundet med en udbredelse af holdninger, der er indtaget inden for institutionerne med hensyn til et sådan valg, ikke i sig selv viser, at der sker indgreb i Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser. Herefter præciserede den i denne doms præmis 50, at frygten alene for, at det udbredes, at der er forskellige opfattelser blandt institutionerne om det passende retsgrundlag med henblik på at vedtage en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger på Unionens vegne, ikke er tilstrækkelig til deraf at udlede en risiko for skade på en offentlig interesse med hensyn til internationale forbindelser. Endelig udelukkede den i den nævnte doms præmis 52, at den omstændighed, at der er en juridisk drøftelse af udstrækningen af de institutionelle kompetencer med hensyn til Unionens internationale arbejde, gør det muligt at formode, at der er en risiko for Unionens troværdighed under forhandlingerne om en international aftale.
- 45 En sådan fortolkning af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 er ikke behæftet med en retlig fejl.
- 46 Det skal bemærkes i denne henseende, at forordning nr. 1049/2001, således som det anføres i fjerde betragtning hertil og i artikel 1, tilsigter at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Denne ret er ganske vist underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. Nærmere bestemt fastsætter forordningens artikel 4 og i overensstemmelse med 11. betragtning hertil en ordning med undtagelser, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument i tilfælde, hvor dettes udbredelse ville kunne skade en af de af denne artikel beskyttede interesser (dom Rådet mod Access Info Europe, EU:C:2013:671, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Ikke desto mindre skal disse undtagelser, idet de afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, fortolkes og anvendes snævert (dom Rådet mod Access Info Europe, EU:C:2013:671, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Som det fremgår af den appellerede dom, indeholder dokument nr. 11897/09 en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, der er blevet udstedt med henblik på vedtagelsen af denne institutions afgørelse om bemyndigelse til, på vegne af EU, at indlede forhandlinger om den påtænkte aftale.
- 50 Sophie in 't Veld anfægter i øvrigt ikke, at undtagelsen fra retten til aktindsigt, der er knyttet til beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Unionens internationale forbindelser, kan finde anvendelse på et sådant dokument.
- 51 Imidlertid er den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet ved en undtagelse fra retten til aktindsigt, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, ikke tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen heraf (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 116).
- 52 Når en berørt institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den således i princippet dels give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, og som institutionen har påberåbt sig. Endvidere bør risikoen for en sådan skade med rimelighed kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (dom Rådet mod Access Info Europe, EU:C:2013:671, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Når endvidere en institution anvender en af undtagelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, påhviler det den dels at afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, bl.a. over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, således

som anført i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (dom Rådet mod Access Info Europe, EU:C:2013:671, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 54 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 7, har Rådet ved den omtvistede afgørelse ikke fremlagt nogen oplysninger, der godtgør, på hvilken måde aktindsigt i dokument nr. 11897/09 konkret og faktisk ville kunne skade den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 55 De argumenter, som Rådet har fremført, kan i øvrigt heller ikke godtgøre, at Rettens begrundelse vedrørende fortolkningen af denne bestemmelse er behæftet med en retlig fejl.
- 56 For det første gør den retspraksis, som Rådet har påberåbt sig, det ikke muligt at opstille nogen generel regel, hvorefter udbredelsen af, at der er meningsforskelle mellem institutionerne vedrørende det retsgrundlag, der bemyndiger den ene af disse til at indlede forhandlinger med henblik på indgåelse af en international aftale og følgelig fastlæggelsen af en passende EU-retsakt til dette formål, i sig selv ville skade offentlighedens interesser med hensyn til Unionens internationale forbindelser.
- 57 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dom Kommissionen mod Rådet (EU:C:1971:32, præmis 86) fastslog, at den omstændighed, at tredjelande på et fremskredent stade af forhandlingerne om en international aftale konfronteres med en ny kompetencefordeling inden for Unionen, kan bringe disse forhandlingers gunstige udfald i fare. Et sådant tænkt tilfælde svarer imidlertid på ingen måde til, at udbredelsen højst vedrører en meningsforskel mellem institutioner om retsgrundlaget for en afgørelse, der bemyndiger til forhandlingen af en international aftale. Det medfører heller ikke, at den omhandlede afgørelse derfor kunne være ugyldig.
- 58 Herefter bemærkes, at Domstolen i udtalelse 1/75 (EU:C:1975:145) henviste til de negative internationale indvirkninger, som en eventuel retsafgørelse, der fastslår, at en aftale er uforenelig med traktatens bestemmelser på grund af dens indhold eller på grund af den ved dens indgåelse fulgte fremgangsmåde, kan have. Endelig bemærkes, at Domstolen i udtalelse 2/00 (EU:C:2001:664, præmis 5 og 6) fremhævede, at anvendelse af et fejlagtigt retsgrundlag kan medføre ugyldighed for selve tiltrædelsesakten, og at dette kan skabe forviklinger både på EU-plan og i den internationale retsorden. De betragtninger, som Domstolen er fremkommet med i forbindelse med disse udtalelser, indgår i sammenhæng med efterprøvelsen af formålet med den procedure, der er fastsat i artikel 300, stk. 6, EF (nu artikel 218, stk. 11, TEUF). I det foreliggende tilfælde har parterne ikke blot ikke anvendt denne procedure om forudgående forelæggelse for Domstolen før indgåelsen af den påtænkte aftale; risikoen for, at Rådets afgørelse om indledning af forhandlingerne kunne være genstand for en retsafgørelse, hvorved den blev erklæret for uforenelig med traktaterne, er heller ikke på nogen måde blevet nævnt.
- 59 For det andet har Rettens henvisning i den appellerede doms præmis 54 til den procedure, der er fastsat i artikel 300, stk. 6, kun beskrivende karakter. En sådan henvisning skal åbenbart forstås således, at traktaten selv fastsætter en retsprocedure vedrørende de retlige spørgsmål, der kan være knyttet til retsgrundlaget for en afgørelse, der vedrører indgåelsen af en international afgørelse, hvilken procedure udspiller sig før undertegnelsen af aftalen og er offentlig, hvilket gør det muligt at udelukke enhver formodning for, at en diskussion, der er blevet gjort offentlig, vedrørende det korrekte retsgrundlag for en sådan afgørelse systematisk kan påføre den offentlige interesse en konkret og faktisk skade med hensyn til de internationale forbindelser.
- 60 For det tredje var det endelig med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 55 i forbindelse med vurderingen af, om der forelå en risiko for indgreb i denne interesse, tog hensyn til den omstændighed, at dokument nr. 11897/09's væsentligste indhold var blevet offentliggjort i en beslutning fra Parlamentet. I forbindelse med en sådan vurdering, der vedrører risikoen for, at udbredelsen af et

dokument påfører en i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 beskyttet interesse skade, er den omstændighed, at den tidligere udbredelse ikke var i overensstemmelse med denne forordning, ikke relevant, idet der eventuelt kan drages konsekvenser af en sådan ulovlighed inden for rammerne af andre klagemuligheder, der er fastsat ved traktaten.

- 61 I betragtning af det ovenstående skal det fastslås, at det første led i det første anbringende, som Rådet har fremført til støtte for appellen, er ugrundet.
- 62 Med det andet led i dette anbringende har Rådet gjort gældende, at Retten med urette foretog en fuldstændig efterprøvelse af lovligheden af den omtvistede afgørelse, selv om den skulle have begrænset sig til at foretage en begrænset efterprøvelse, således som det følger af Domstolens praksis.
- 63 Det skal i denne henseende bemærkes, at det ganske vist er rigtigt, at der med hensyn til omfanget af domstolskontrollen vedrørende en afgørelse fra en institution, der giver afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til en af de undtagelser vedrørende den offentlige interesse, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, skal indrømmes denne institution et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen af dokumenter, der henhører under områder, som er dækket af de nævnte undtagelser, kunne skade offentlighedens interesser. Den legalitetskontrol, der udøves af Unionens retsinstanser med hensyn til en sådan afgørelse, må følgelig begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (dom Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 34).
- 64 Når den berørte institution giver afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udlevering ville skade en af de interesser, der er beskyttet ved nævnte artikel 4, stk. 1, litra a), skal denne institution, således som det blev anført i denne doms præmis 52, imidlertid give en forklaring på spørgsmålet, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i denne bestemmelse, idet risikoen for en sådan skade med rimelighed skal kunne forventes og ikke kun være rent hypotetisk.
- 65 I den appellerede doms præmis 58 fastslog Retten imidlertid, at Rådet, bortset fra de dele af dokument nr. 11897/09, der vedrørte det specifikke indhold af den påtænkte aftale eller forhandlingsdirektiverne, som ville have kunnet afsløre Unionens forhandlingsstrategi med hensyn til denne aftale, ikke havde godtgjort, hvorledes en videre aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk ville have skadet offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 66 Til dette formål begrænsede Retten sig til at efterprøve den omtvistede afgørelses begrundelse i denne henseende. Efter i den appellerede doms præmis 41 at have anført, at Rådet gjorde gældende, at denne afgørelse henviste til den risiko, der var knyttet til udbredelsen af de dele af analysen, der vedrørte retsgrundlaget for den påtænkte aftale, selv om en sådan henvisning ikke fremgik udtrykkeligt af den nævnte afgørelse, begrænsede Retten sig nemlig til på grundlag af dette i dommens præmis 46-50 at konstatere, at en sådan begrundelse for den omtvistede afgørelse var retligt utilstrækkelig, for så vidt som den eneste konstatering, der var knyttet til denne risikos eksistens, ikke i sig selv opfyldte kravet for den berørte institution til faktisk og effektivt at bevise, at der forelå en skade for Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser. Retten fastslog i denne forbindelse, at da valget af retsgrundlag er begrundet i objektive forhold og ikke giver mulighed for, at institutionen foretager et skøn, må eventuelle meningsforskelle herom ikke sammenlignes med en uoverensstemmelse mellem institutionerne for så vidt angår de dele, der vedrører aftalens indhold, som eventuelt kunne skade Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 67 Derimod fastslog Retten i den appellerede doms præmis 57 og 58, at den begrundelse, som Rådet havde anført til støtte for den omtvistede afgørelse, i sig selv var tilstrækkelig med hensyn til de dele af dokument nr. 11897/09, der vedrørte det specifikke indhold af den påtænkte aftale eller

forhandlingsdirektiverne, og den konkluderede i dommens præmis 59, at denne institution kun havde godtgjort risikoen for skade på offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser for så vidt angår disse sidstnævnte dele.

- 68 Det følger af det ovenstående, at Retten begrænsede sig til at efterprøve den begrundelse, som den omtvistede afgørelse var støttet på, og at den derfor ikke tilsidesatte Rådets skønsbeføjelse.
- 69 Henset til disse betragtninger er det andet led i det første anbringende, som Rådet har fremført til støtte for appellen, også ugrundet, således at dette anbringende må forkastes i det hele.

*Det andet anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001*

Den appellerede dom

- 70 Henset til den konklusion, der var blevet givet efter gennemgangen af det andet anbringende, som Sophie in 't Veld havde fremført til støtte for annullationssøgsmålet, begrænsede Retten efterprøvelsen af det andet anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 til kun at omfatte de dele af dokument nr. 11897/09, der ikke var blevet udleveret, med undtagelse af de dele, der vedrørte det specifikke indhold af den påtænkte aftale eller forhandlingsdirektiverne.
- 71 I den appellerede doms præmis 69 og 70 fastslog Retten først, at begrundelsen i den omtvistede afgørelse, hvorefter Rådet og dets juridiske tjeneste eventuelt ville afholde sig fra henholdsvis at anmode om og afgive skriftlige udtalelser om følsomme spørgsmål, hvis disse udtalelser efterfølgende skulle udleveres, ikke var understøttet af noget konkret og ud fra omstændighederne begrundet element, der i det foreliggende tilfælde kunne fastslå, at der forelå en risiko for skade, der kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed, og som ikke var rent hypotetisk, på Rådets interesse i at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning.
- 72 I den appellerede doms præmis 71 fastslog Retten endvidere, at eftersom hypotesen om skade på offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser er omfattet af en særskilt undtagelse i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, var den omstændighed alene, at den juridiske rådgivning, der var indeholdt i dokument nr. 11897/09, vedrørte området for Unionens internationale forbindelser, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, kunne finde anvendelse.
- 73 I den appellerede doms præmis 72-74 anførte Retten derefter, at selv om det måtte indrømmes, at en forstærket beskyttelse for så vidt angår dokumenterne fra den institution, der deltog i internationale forhandlinger, var nødvendig, når disse forhandlinger stadig var i gang, for at udelukke enhver skade på Unionens interesser i forbindelse med afviklingen af disse, var der allerede taget hensyn til denne betragtning ved anerkendelsen af den brede skønsmargin, som institutionerne råder over i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Inden for rammerne af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i denne forordning kan Rådet ikke gyldigt gøre den almindelige betragtning gældende, hvorefter en skade med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser kan antages at foreligge på et følsomt område, herunder for så vidt angår juridisk rådgivning, der gives i forbindelse med en forhandlingsprocedure for en international aftale. En konkret og forudsigelig skade på den omhandlede interesse kan heller ikke siges at foreligge alene ud fra frykten for at give borgerne indblik i de forskellige opfattelser mellem institutionerne for så vidt angår retsgrundlaget for Unionens internationale arbejde og derved sprede tvivl om arbejdets lovlighed.
- 74 For så vidt angår det af Rådet anførte argument vedrørende risikoen for skade på dets juridiske tjeneses evne til i forbindelse med retslige procedurer at forsvare en holdning, hvorom den har afgivet en negativ udtalelse, bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 78, at et så generelt argument ikke kan begrunde en undtagelse fra den åbenhed, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001.

- 75 Endelig tilkom det ifølge Retten Rådet at afveje den specifikke interesse, der skal beskyttes ved, at dokument nr. 11897/09 ikke udleveres, med en eventuel mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 76 I denne forbindelse anførte Retten i den appellerede doms præmis 81-95, at kravene til åbenhed er højere, når Rådet handler som lovgiver. Initiativet til og gennemførelsen af forhandlingerne med henblik på indgåelse af en international aftale hører i princippet under det udøvende område. Imidlertid tilføjede Retten også, at anvendelsen af princippet om åbenhed i Unionens beslutningsproces, ikke udelukkes for så vidt angår det internationale arbejde, især når afgørelsen om bemyndigelse til at indlede forhandlinger omhandler en international aftale, der kan have konsekvenser for Unionens lovgivningsmæssige arbejde, såsom den påtænkte aftale, der i det væsentlige vedrører området for behandling og udveksling af oplysninger i forbindelse med politisamarbejdet, og som ligeledes vil kunne indvirke på beskyttelsen af personoplysninger. Retten fastslog herved dels, at den omstændighed, at dokument nr. 11897/09 vedrører et område, der potentielt er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelse af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, ikke var relevant for vurderingen af anvendelsen af den anden undtagelse om beskyttelsen af juridisk rådgivning i denne forordnings artikel 4, stk. 2, andet led. Dels anførte Retten, at den omstændighed, at proceduren for indgåelse af den påtænkte aftale endnu var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, ikke var afgørende i forbindelse med undersøgelsen af, om der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde udbredelse til trods for denne risiko for skade. Beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til åbenhed i beslutningsprocessen ville blive tomt for sit indhold, hvis hensynet til den, således som Kommissionen havde foreslået, blev begrænset til tilfælde, hvor beslutningsprocessen var afsluttet.
- 77 På grundlag af disse betragtninger tog Retten Sophie in 't Velds andet anbringende til støtte for annullationssøgsmålet til følge.

#### Parternes argumenter

- 78 Det andet appelanbringende, som Rådet har fremført, vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 og består af to led.
- 79 Med det første led i dette anbringende har Rådet, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at Retten ikke tog hensyn til den særlige karakter af det spørgsmål, der blev undersøgt i den juridiske rådgivning, der er indeholdt i dokument nr. 11897/09, og fejlagtigt anvendte kriteriet om »konkret og faktisk skade«.
- 80 Retten tog navnlig ikke hensyn til de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde, bl.a. det forhold, at de internationale forhandlinger om et følsomt spørgsmål vedrørende samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme var i gang på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og at institutionerne ikke var enige med hensyn til valget af retsgrundlaget for den påtænkte aftale. Den omstændighed, at Retten med hensyn til undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, ikke tog hensyn til det spørgsmål, der blev undersøgt i den juridiske rådgivning, er i strid med Domstolens praksis, hvorefter det aktivitetsområde, som et dokument vedrører, og dets følsomme karakter er afgørende med henblik på anvendelsen af de relative undtagelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 2 og 3.
- 81 Ifølge Rådet hviler Rettens hensyntagen i den appellerede doms præmis 73 til den omstændighed, at der allerede var blevet taget hensyn til de interesser, som er knyttet til forhandlingen af den internationale aftale, »ved anerkendelsen af den brede skønsmargin, som institutionerne råder over i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001«, på et fejlagtigt postulat om, at en institution ikke kan påberåbe sig de samme faktiske

forhold for at begrunde anvendelsen af forskellige undtagelser i henhold til nævnte forordnings artikel 4, eftersom dette postulat hverken støttes af forordningens ordlyd som sådan eller af den relevante retspraksis på området, og Rådet har til støtte for sit standpunkt nævnt domme Kommissionen mod Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, præmis 55) og Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, præmis 113-115).

- 82 Rådet har i denne forbindelse tilføjet, at Retten begik en retlig fejl ved at pålægge det at godtgøre, at der forelå en faktisk og konkret skade med hensyn til beskyttelsen af juridisk rådgivning, og at fremlægge konkrete og ud fra omstændighederne begrundede elementer, der beviste, at denne skade forelå.
- 83 Under alle omstændigheder havde Rådet i den omtvistede afgørelse forklaret, hvorledes offentlighedens adgang til aktindsigt i dokument nr. 11897/09 kunne skade den interesse, der er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Navnlig havde der dels foreligget en reel risiko for, at Europa-Parlamentet havde kunnet forsøge at anvende elementer, der var indeholdt i den juridiske rådgivning, i de politiske drøftelser mellem institutionerne for at påvirke de igangværende forhandlinger. Dels var forhandlingerne stadig i gang på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og Domstolen har aldrig truffet afgørelse til fordel for udbredelse af en juridisk udtalelse under tilsvarende omstændigheder.
- 84 Endelig har Rådet gjort gældende, at det af Retten i den appellerede doms præmis 101 anførte, hvorefter »[b]eskyttelsen af offentlighedens interesse med hensyn til åbenhed i beslutningsprocessen ville blive tømt for sit indhold, hvis hensyntagen til den, således som Kommissionen har foreslået, begrænses til tilfælde, hvor beslutningsprocessen er afsluttet«, er uforeneligt med Domstolens praksis, der tillader, at interne dokumenter, herunder juridisk rådgivning, nyder et højere beskyttelsesniveau, når den relevante procedure er i gang. Denne betragtning er endvidere i strid med ordlyden af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der fastsætter en særlig undtagelse vedrørende beskyttelsen af interne dokumenter, der omhandler et spørgsmål, som institutionen endnu ikke har taget stilling til.
- 85 Ifølge Sophie in 't Veld, der er støttet af Europa-Parlamentet, begrænsede Retten sig i virkeligheden til at efterprøve, om den omstændighed, at den juridiske rådgivning vedrørte Unionens internationale forbindelser, skulle have ændret analysen, og konkluderede i den appellerede doms præmis 71, at en sådan omstændighed ikke »i sig selv« var tilstrækkelig til at begrunde et afslag, der var støttet på beskyttelsen af juridisk rådgivning.
- 86 Det af Retten i den appellerede doms præmis 88 anførte, hvorefter »offentlighedens deltagelse i proceduren for forhandling om og indgåelse af en international aftale nødvendigvis [er] begrænset under hensyntagen til den legitime interesse i ikke at afsløre forhandlingsstrategien«, betyder ikke, at juridisk rådgivning vedrørende retsgrundlaget for disse forhandlinger er »særligt følsom«. Den appellerede dom tillader nemlig allerede Rådet at rense udtalelsen for oplysninger, der indeholder »forhandlingsstrategien«, for så vidt som den tillader Rådet at slette »de passager i det ønskede dokument, der indeholder en analyse af den planlagte aftales specifikke indhold, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi«. Den del af dommen, der omhandler undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning, behandler derfor kun resten af dokument nr. 11897/09. Følgelig er Rådets argumenter ugrundede.
- 87 Hvad angår den påståede fejl, som Retten begik i forbindelse med anvendelsen af kriteriet »konkret og faktisk skade«, har Sophie in 't Veld henvist til de argumenter, som hun fremførte herom i forbindelse med det andet led i det første anbringende.
- 88 Hvad endelig angår den påståede tilstedeværelse af usædvanlige omstændigheder i den foreliggende sag har Sophie in 't Veld som svar på Rådets argumenter for det første vedrørende anbringendet om, at udbredelsen skulle have været afslået med den begrundelse, at den juridiske rådgivning vedrørte en

intern diskussion i Rådet, gjort gældende, at dette ikke er relevant, eftersom al juridisk rådgivning udgør interne diskussioner vedrørende det emne, med hensyn til hvilket de udarbejdes. Hvad for det andet angår den omstændighed, at udtalelsen vedrører det »følsomme område« terrorisme og finansiering af terrorisme, har Rådet ikke angivet grundene til, at denne omstændighed er relevant for at begrunde begrænsningen af aktindsigt i en udtalelse vedrørende retsgrundlaget med henblik på at indgå en international aftale som den påtænkte aftale. For så vidt som udtalelsen beskriver indholdet af denne aftale og Unionens strategiske formål, bestemte Retten nemlig, at Rådet ikke var forpligtet til at udlevere disse dele. Hvad angår de øvrige dele af udtalelsen, dvs. de dele, der vedrører det retsgrundlag, der skal lægges til grund med henblik på indgåelsen af den påtænkte aftale, afhænger deres eventuelle følsomme karakter ikke af genstanden for selve aftalen. Hvad for det tredje angår den omstændighed, at forhandlingerne vedrørende denne aftale stadig var i gang, forklarede Retten med rette, at borgerne aldrig vil kunne deltage i beslutningsprocessen, hvis de nægtes aktindsigt i institutionernes interne dokumenter med den begrundelse, at denne proces ikke er afsluttet. I øvrigt er Rådets henvisning i denne sammenhæng til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 irrelevant, da denne undtagelse ikke blev påberåbt i den omtvistede afgørelse. For det fjerde har Sophie in 't Veld med hensyn til argumentet om, at udbredelsen af dokumentet ville øge chancerne for, at Parlamentet »kunne forsøge at anvende de elementer, der var indeholdt i den juridiske rådgivning, i de politiske drøftelser mellem institutionerne med henblik på at påvirke de igangværende forhandlinger«, anført, at hun som medlem af Parlamentet allerede havde kunnet få kendskab til indholdet af dokument nr. 11897/09 endda før vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, således at hun, hvis hun havde villet gøre brug af disse elementer i forhandlingen med Rådet, allerede ville kunne have gjort det.

- 89 Med det andet led i det andet anbringende har Rådet, støttet af Kommissionen, anført, at Retten begik en retlig fejl, da den inden for rammerne af den foreliggende sag anvendte Domstolens praksis, hvorefter der i forbindelse med den afvejning, der kræves i henhold til artikel 4, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 1049/2001, skal tages hensyn til den omstændighed, at juridiske udtalelser udarbejdes i forbindelse med en lovgivningsprocedure (dom Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374). Rettens argumentation er støttet på den forudsætning, at den grad af åbenhed, der finder anvendelse på Unionens beslutningsproces under forhandlingen af en international aftale, som påvirker dens lovgivningsmæssige aktiviteter, skal være den samme som den, der finder anvendelse på selve Unionens lovgivningsproces, hvilket ville udvide konklusionerne i dom Sverige og Turco mod Rådet (EU:C:2008:374) ud over det lovgivningsmæssige område på ubegrundet vis.
- 90 I virkeligheden er der en vigtig forskel mellem de tilfælde, hvor Unionen handler som lovgiver, og de tilfælde, hvor den handler inden for rammerne af sine gennemførelsesbeføjelser med henblik på varetagelsen af internationale forhold. Forordning nr. 1049/2001 tager selv hensyn til den særlige beskyttelse, der skal gives internationale forbindelser, hvis fortrolighed er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, som er en bestemmelse, hvori lovgiver imidlertid ikke har foretaget en afvejning af modstående interesser.
- 91 Selv om der kan opstå spørgsmål om den demokratiske ansvarlighed og om unionsborgernes deltagelse for så vidt angår indgåelsen af en international aftale og dens senere gennemførelse ved hjælp af Unionens retsakter, har Rådet imidlertid gjort gældende, at dette ikke er tilfældet under den forhandlingsfase, der går forud herfor, eftersom det er umuligt at oplyse alle disse borgere uden samtidig at informere de internationale partnere, som Unionen er i gang med at forhandle med.
- 92 Over for dette argument har Sophie in 't Veld anført, at Retten har tilladt Rådet at rense dokument nr. 11897/09 for de passager, der behandler det specifikke indhold af den påtænkte aftale, som ville have kunnet afsløre Unionens forhandlingsstrategi, således at disse argumenter ikke kan være afgørende for diskussionen om aftalens retsgrundlag, eftersom der ikke følger noget »strategisk element« deraf.

- 93 Den omstændighed, at den juridiske udtalelse vedrørte internationale forbindelser, og at artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 indeholder en specifik »obligatorisk« undtagelse til beskyttelse af Unionens internationale forbindelser, fjerner heller ikke behovet for, at der skal tages hensyn til, at der muligvis foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i sammenhæng med denne forordnings artikel 4, stk. 2. Netop på grund af den påtænkte aftales indflydelse på Unionens lovgivningsmæssige aktivitet – i det foreliggende tilfælde på aftalens indflydelse på de regler, der skal gælde for alle EU-borgere – var behovet for at give institutionerne en større legitimitet og borgernes større tillid til disse institutioner nemlig en mere tungtvejende interesse.
- 94 Hvad endelig angår det af Rådet anførte forhold, at det i forbindelse med igangværende forhandlinger er umuligt at informere alle borgerne uden samtidig at informere de internationale partnere, som Unionen er i gang med at forhandle med, har Sophie in 't Veld præciseret, at selv om dette kan udgøre en afgørende grund til at give offentligheden afslag på aktindsigt i den del af dokument nr. 11897/09, der vedrører de strategiske formål og forhandlingsinstruktionerne, er det det ikke med hensyn til resten af dokumentet, der kun vedrører spørgsmålet om retsgrundlaget.

#### Domstolens bemærkninger

- 95 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at med hensyn til den undtagelse vedrørende juridisk rådgivning, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, skal den undersøgelse, som Rådet skal foretage, når det anmodes om aktindsigt, nødvendigvis foregå i tre etaper svarende til de tre kriterier, som er fastsat i denne bestemmelse (dom Sverige og Turco mod Rådet, EU:C:2008:374, præmis 37).
- 96 Således skal Rådet for det første sikre sig, at det dokument, som der begæres aktindsigt i, virkelig indeholder juridisk rådgivning. For det andet skal det undersøge, om en udbredelse af dele af det pågældende dokument, som er fastslået at indeholde juridisk rådgivning, ville være til skade for den beskyttelse, som disse sidstnævnte skal ydes, på en sådan måde, at udbredelsen ville skade en institutions interesse i at anmode om juridisk rådgivning og at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning. Risikoen for en tilsidesættelse af denne interesse skal, for at kunne påberåbes, være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk. Endelig skal Rådet for det tredje, hvis det finder, at udbredelsen af et dokument ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er angivet i det foregående, efterprøve, om der består en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af dokumentet, på trods af at dette ville være til skade for dets mulighed for at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning (jf. i denne retning dom Sverige og Turco mod Rådet, EU:C:2008:374, præmis 38-44).
- 97 Med det første led i det andet appelanbringende har Rådet indledningsvis kritiseret Retten for, at den ikke i forbindelse med vurderingen af risikoen for, at udbredelsen af dokument nr. 11897/09 ville skade den interesse, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/09, har taget hensyn til den omstændighed, at indholdet af dette dokument var særligt følsomt, eftersom det vedrørte internationale forhandlinger, der stadig var i gang, og som omhandlede et spørgsmål vedrørende samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme.
- 98 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at Retten i den appellerede doms præmis 71 i virkeligheden tog hensyn til denne omstændighed, idet den imidlertid fastslog, at den i sig selv ikke var tilstrækkelig til at anvende den omhandlede undtagelse fra retten til aktindsigt, eftersom hypotesen om skade på offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser er omfattet af en særskilt undtagelse.
- 99 Denne fortolkning er imidlertid ikke behæftet med en retlig fejl.



- 100 For det første kan en EU-institution ved vurderingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, som den er i besiddelse af, ganske vist tage hensyn til flere af de begrundelser for at meddele afslag herpå, der er angivet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, præmis 113, og Kommissionen mod Agrofert Holding, EU:C:2012:394, præmis 55).
- 101 Med sin argumentation søger Rådet imidlertid i virkeligheden at begrunde anvendelsen af en enkelt begrundelse for at meddele afslag, nemlig beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, med henvisning til to forskellige undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Selv hvis det blev antaget, at identiske faktiske omstændigheder kan begrunde anvendelsen af to forskellige undtagelser, når – som i det foreliggende tilfælde – en sagsøger har påberåbt sig den undtagelse, der udtrykkeligt er fastsat for beskyttelsen af internationale forbindelser, uden held, kan denne ikke derefter påberåbe sig de samme faktiske omstændigheder for at begrunde en formodning for anvendelse af en undtagelse, der beskytter en anden interesse, såsom juridisk rådgivning, uden at forklare, på hvilken måde udbredelsen af disse dokumenter konkret og faktisk ville kunne skade denne anden interesse.
- 102 For det andet anerkendte Retten selv i den appellerede doms præmis 88, at offentlighedens deltagelse i proceduren med henblik på forhandling om og indgåelse af en international aftale nødvendigvis er begrænset under hensyntagen til den legitime interesse i ikke at afsløre forhandlingsstrategien. I denne forbindelse savner Rådets klagepunkt, hvorved det kritiserer Retten for ikke at have draget konsekvenserne af denne betragtning, et faktisk grundlag, eftersom Retten netop på grundlag af denne betragtning i den appellerede doms præmis 35-39 fastslog, at der kunne gives afslag på aktindsigt i den del af dokument nr. 11897/09, der indeholdt forhandlingsstrategien, på grundlag af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 103 For det andet foreholder Rådet Retten at have anvendt kriteriet om »konkret og faktisk skade« fejlagtigt.
- 104 I denne henseende er det tilstrækkeligt at konstatere, at det, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 52, var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 69 bemærkede, at risikoen for, at udbredelsen af dokument nr. 11897/09 konkret og faktisk kunne skade institutionens interesse i at kunne indhente åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning, skal kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk.
- 105 For at kunne give de nødvendige forklaringer med henblik på at fastslå, at der foreligger en sådan risiko, skal den undersøgelse, som er beskrevet i denne doms præmis 96 – i modsætning til det af Rådet og Kommissionen anførte – foretages, også selv om det dokument, som der begæres aktindsigt i, ikke vedrører en lovgivningsprocedure.
- 106 Domstolen har nemlig ganske vist i præmis 46 i dom Sverige og Turco mod Rådet (EU:C:2008:374) understreget, at disse betragtninger – hvorefter det påhviler Rådet at afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for bl.a. den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt, henset til de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, nævnt i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, i form af en bedre mulighed for borgerne for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system – navnlig har betydning i de tilfælde, hvor Rådet optræder som lovgivende myndighed.
- 107 Imidlertid har Domstolen også præciseret, at institutioners ikke-lovgivningsmæssige virksomhed ikke falder uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at forordningens artikel 2, stk. 3, præciserer, at den finder anvendelse på alle

dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Unionens aktivitetsområder (jf. i denne retning dom Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 87, 88 et 109).

- 108 For det tredje har Rådet gjort gældende, at det – i modsætning til hvad Retten har foreholdt det i den appellerede dom – har angivet grundene til, at aktindsigt i dokument nr. 11897/09 ville kunne skade den interesse, der er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.
- 109 I denne henseende er det for det første for så vidt angår Rådets argumentation, hvorefter der faktisk var en risiko for skade på de internationale forhandlinger, idet Europa-Parlamentet forsøgte at bruge de oplysninger, der var indeholdt i den juridiske udtalelse, for både at påvirke de igangværende forhandlinger og for at anfægte lovligheden af Rådets afgørelse vedrørende indgåelsen af den påtænkte aftale, tilstrækkeligt at bemærke, at denne kritik ikke tager hensyn til den omstændighed, at Retten fastslog, at Rådet med rette kunne give afslag på aktindsigt for så vidt angår de dele af dokument nr. 11897/09, der vedrørte den påtænkte aftales specifikke indhold og den strategi, som Unionen fulgte i forhandlingerne. Rådet har imidlertid ikke fremført nogen oplysninger, der gør det muligt at fastslå, hvorledes udbredelsen af den resterende del af det nævnte dokument skulle have givet anledning til sådanne risici.
- 110 Hvad for det andet angår Rådets argument, hvorefter Retten ikke har taget hensyn til den omstændighed, at forhandlingerne var igangværende på tidspunktet for begæringen om aktindsigt i dokument nr. 11897/09, skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 72 og 73 i virkeligheden udtrykkeligt undersøgte dette forhold og konkluderede, at der allerede var blevet taget hensyn til det ved anerkendelsen af den brede skønsmargin, som institutionerne råder over i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 111 Henset til ovenstående betragtninger skal det første led i Rådets andet anbringende til støtte for appellen forkastes.
- 112 Da Rådet i forbindelse med det første led i det andet anbringende til støtte for appellen, uden herved at have fået medhold, har anfægtet den argumentation, som Retten lagde til grund i den appellerede dom for konklusionen i dommens præmis 102, hvorefter de oplysninger, der var anført i den omtvistede afgørelse, ikke gjorde det muligt at fastslå, at udbredelsen af dokument nr. 11897/09 ville have været til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, er det ufornuddent at undersøge det andet led i dette anbringende, da den argumentation, der fremgår deraf er uvirksom. Dette led omhandler nemlig en begrundelse, som Retten angav subsidiært, hvorefter Rådet under alle omstændigheder havde undladt at undersøge, om der fandtes en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde en videre adgang til dokument nr. 11897/09 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 113 Det fremgår af alle de ovenstående betragtninger, at det andet anbringende også må forkastes, således at appellen må forkastes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

- 114 I medfør af artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostninger, såfremt appellen ikke tages til følge.
- 115 I henhold til dette reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Samme reglements artikel 140, stk. 1, fastsætter, at de institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

<sup>116</sup> Rådet har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Sophie in 't Velds påstand herom. Europa-Parlamentet og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter