



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tiende Udvidede Afdeling)

25. januar 2023*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende en igangværende lovgivningsprocedure – Rådets arbejdsgrupper – dokumenter vedrørende et lovgivningsforslag om ændring af direktiv 2013/34/EU om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer – delvist afslag på aktindsigt – annulationssøgsmål – søgsmålsinteresse – formaliteten – artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 – undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen«

I sag T-163/21,

Emilio De Capitani, Bruxelles (Belgien), ved advokat O. Brouwer og solicitor S. Gallagher,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved C. Pochet, L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede,

af

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman, H.S. Gijzen og J. Langer, som befuldmægtigede,

af

Republikken Finland ved M. Pere, som befuldmægtiget,

og af

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz og R. Shahsavan Eriksson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Bauerschmidt og K. Pavlaki, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: engelsk.

RET TEN (Tiende Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, A. Kornezov (refererende dommer), og dommerne E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse og D. Petrлік,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 22. september 2022,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Emilio De Capitani, nedlagt påstand om annullation af Rådet for Den Europæiske Unions afgørelse SGS 21/000067 af 14. januar 2021, hvorved Rådet gav ham afslag på aktindsigt i visse dokumenter med overskriften »WK«, der var blevet udvekslet i Rådets arbejdsgrupper inden for rammerne af lovgivningsprocedure 2016/0107 (COD) om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/34/EU af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/43/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 78/660/EØF og 83/349/EØF (EUT 2013, L 182, s. 19) (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Sagens baggrund

- 2 Den 15. oktober 2020 indgav sagsøgeren i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) en begæring om aktindsigt i visse dokumenter, der var blevet udvekslet i Rådets arbejdsgruppe »Selskabsret« vedrørende lovgivningsproceduren 2016/0107 (COD), der var i gang på tidspunktet for begæringen.
- 3 Den 10. november 2020 imødekom Rådet delvist denne begæring, idet det fremsendte syv dokumenter til sagsøgeren og gav afslag på aktindsigt i samtlige syv andre dokumenter, nemlig dokumenterne med referencerne WK 6662/18, WK 14969/17 REV 1, WK 14969/17 INIT, WK 5230/17, WK 12197/17, WK 12197/17 REV1 og WK 10931/17 (herefter »de omtvistede dokumenter«), i det væsentlige med den begrundelse, at deres udbredelse ville være til alvorlig skade for Rådets beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 4 Den 25. november 2020 genfremsatte sagsøgeren begæringen over for Rådet, hvori han gentog sin begæring om aktindsigt i de omtvistede dokumenter.
- 5 Den 14. januar 2021 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse, hvorved det bekræftede sit afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

Parternes påstande

- 6 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 7 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises, subsidiært frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 8 Intervenienterne, Kongeriget Belgien, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har erklæret, at de støtter sagsøgerens påstande.

Retlige bemærkninger

Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens søgsmålsinteresse stadig består

- 9 Uden formelt at fremsætte en indsigelse om, at det er ufornuddent at træffe afgørelse ved særskilt dokument, har Rådet gjort gældende, at sagsøgerens søgsmålsinteresse er bortfaldet under sagens behandling med den begrundelse, at Rådet ved skrivelse af 14. juni 2021 fremsendte alle de omtvistede dokumenter til sagsøgeren. Søgsmålet kan således ikke længere med sit resultat bibringe sagsøgeren en fordel og er dermed blevet uden genstand.
- 10 Sagsøgeren har, støttet af Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, bestridt, at hans søgsmålsinteresse er bortfaldet under sagens behandling. Han har for det første gjort gældende, at han ikke fik aktindsigt i de omtvistede dokumenter rettidigt, dvs. på et tidspunkt, der ville have gjort det muligt for ham fuldt ud og effektivt at udøve sine rettigheder som unionsborger i et demokratisk samfund under den omhandlede lovgivningsprocedure. Han er for det andet af den opfattelse, at han fortsat har en søgsmålsinteresse, der består i, at den af Rådet begåede ulovlighed ikke skal gentage sig fremover.
- 11 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgerens søgsmålsinteresse for så vidt angår sagens genstand skal foreligge på tidspunktet for sagens anlæggelse, idet sagen i modsat fald afvises. Sagens genstand skal, ligesom søgsmålsinteressen, bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornuddent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel (jf. dom af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 12 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Rådet fremsendte de omtvistede dokumenter til sagsøgeren den 14. juni 2021, dvs. efter anlæggelsen af nærværende sag. Rådet har imidlertid ikke formelt trukket den anfægtede afgørelse tilbage, og tvisten har derfor bevaret sin genstand (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 45, og af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

- 13 Ifølge den retspraksis, der er omhandlet i præmis 11 ovenfor, skal det derfor undersøges, om sagsøgeren til trods for denne udbredelse stadig kan påberåbe sig en søgsmålsinteresse, hvilket indebærer, at det skal afgøres, om sagsøgeren med den nævnte udbredelse fuldt ud har opnået de mål, som han forfulgte med sin begæring om aktindsigt i de omhandlede dokumenter, hvilket indebærer, at det skal afgøres, om den omhandlede udbredelse skete rettidigt (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 34).
- 14 Som sagsøgeren og Republikken Finland i det væsentlige har gjort gældende, forsøgte sagsøgeren med sin oprindelige begæring af 15. oktober 2020 og sin genfremsatte begæring af 25. november 2020 at opnå aktindsigt i de omtvistede dokumenter med henblik på at få kendskab til de holdninger, som medlemsstaterne havde givet udtryk for i Rådet, idet sidstnævnte handlede i sin egenskab af medlovgiver, og i givet fald at informere samfundet og skabe en debat herom, inden Rådet fastlagde sin holdning i den omhandlede lovgivningsprocedure.
- 15 I det foreliggende tilfælde fandt udbredelsen af de omtvistede dokumenter imidlertid først sted, efter at Rådet den 3. marts 2021 havde vedtaget sin forhandlingsposition i den nævnte procedure, og efter den aftale, der inden for rammerne af de interinstitutionelle triloger blev indgået den 1. juni 2021.
- 16 De omtvistede dokumenter blev dermed ikke udbredt rettidigt set i lyset af de formål om at kunne informere samfundet og skabe en debat, som sagsøgeren forfulgte med sin begæring om aktindsigt i de pågældende dokumenter som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 13 ovenfor (jf. i denne retning analogt dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 59, og af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 33). På tidspunktet for denne udbredelse var Rådets holdning nemlig blevet fastlagt, og der var opnået enighed mellem institutionerne under trilogerne. Selv om lovgivningsproceduren på dette tidspunkt endnu ikke formelt var afsluttet, forholder det sig ikke desto mindre således, at aftaler, der indgås under trilogerne, herefter og oftest vedtages af medlovgiverne uden væsentlige ændringer (jf. i denne retning dom af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 72).
- 17 Med udbredelsen af de omtvistede dokumenter har sagsøgeren således ikke fuldt ud opnået de mål, som han forfulgte med sin begæring om aktindsigt i de pågældende dokumenter.
- 18 Rådets argumentation om, at sagsøgerens søgsmålsinteresse er bortfaldet under sagens behandling, skal derfor forkastes.

Realiteten

- 19 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremsat to principale anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 og en manglende begrundelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt udbredelsen af de omtvistede dokumenter ville være til alvorlig skade for beslutningsprocessen, og for det andet en tilsidesættelse af samme bestemmelse og en manglende begrundelse med hensyn til fraværet af en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de nævnte dokumenter. Sagsøgeren har ligeledes subsidært gjort et tredje anbringende gældende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 og en manglende begrundelse.

- 20 Det første anbringende omfatter i det væsentlige to led vedrørende for det første anvendeligheden af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 på lovgivningsdokumenter, og for det andet anvendeligheden af denne undtagelse i den foreliggende sag.

Om anvendeligheden af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 på lovgivningsdokumenter

- 21 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ved at give afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter, der i det væsentlige består af lovgivningsdokumenter, på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 har tilsidesat den nye forfatningsmæssige dimension på området for aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af de lovgivningsprocedurer, der er indført ved EUF-traktaten og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). I modsætning til den tidligere artikel 207, stk. 3, EF, som før i tiden gav Rådet mulighed for at afgøre, i hvilke tilfælde det skulle anses for at handle som lovgiver med henblik på at give bedre aktindsigt i disse tilfælde, samtidig med at effektiviteten af dets beslutningsprocedure blev opretholdt, er der i EUF-traktaten og chartret ikke længere fastsat nogen undtagelse vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen inden for rammerne af lovgivningsprocedurer. Retligt set er der således et spændingsforhold mellem på den ene side artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der blev vedtaget på grundlag af tidligere fortolkninger af gennemsigtighedsprincippet, der følger af EF-traktaten, og på den anden side artikel 15, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 42. Rådet er derfor forpligtet til direkte at opfylde sine forpligtelser i henhold til EUF-traktaten og chartret, som ikke tillægger det nogen skønsbeføjelse, der tillader det at give afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af en lovgivningsprocedure.
- 22 Sagsøgeren har i replikken præciseret, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke længere finder anvendelse på lovgivningsmæssige drøftelser og dermed forbundne dokumenter. Han har tilføjet, at andre undtagelser som dem, der er fastsat i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001, derimod fortsat er relevante for så vidt angår aktindsigt i lovgivningsdokumenter, og at artikel 15, stk. 3, TEUF skal forstås således, at den henviser til denne type undtagelser.
- 23 Rådet har heroverfor anført, at sagsøgeren sammenblander to forskellige dimensioner af åbenhed i lovgivningsarbejdet, nemlig dels den, der vedrører møder i Europa-Parlamentet og Rådet, hvor deres respektive medlemmer stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter, dels den, der vedrører aktindsigt i dokumenter vedrørende lovgivningsprocedurer. Artikel 15, stk. 2, TEUF vedrører denne første dimension og er derfor ikke relevant i den foreliggende sag. Denne bestemmelse skal nemlig forstås således, at den henviser til Rådet i dets sammensætning bestående af de repræsentanter for hver medlemsstat på ministerniveau, der er beføjet til at forpligte regeringen i den medlemsstat, de pågældende repræsenterer, og til at udøve stemmeretten i henhold til artikel 16, stk. 2, TEU. Derimod fastsætter den anden dimension af åbenhed i lovgivningsarbejdet, nemlig den, der er omhandlet i artikel 15, stk. 3, TEUF, ikke en ubetinget ret til aktindsigt, herunder i lovgivningsdokumenter.
- 24 Rådet har i duplikken gjort gældende, at sagsøgerens argument om, at artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ikke længere kan anvendes på dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af en lovgivningsprocedure efter ikrafttrædelsen af EUF-traktaten og chartret, udgør en »ny ulovlighedsindsigelse«, der er fremsat for første gang i replikken, og dermed et nyt anbringende, som skal afvises. Såfremt dette »nye anbringende« antages til realitetsbehandling, har sagsøgeren

desuden nedlagt påstand om, at der skal vedtages en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 88, stk. 1, i Rettens procesreglement for at opfordre Parlamentet og Europa-Kommissionen til at tage stilling til, om den nævnte bestemmelse er ulovlig.

- 25 Adspurgte herom som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse har sagsøgeren bestridt den af Rådet fremsatte formalitetsindsigelse, idet han i det væsentlige har gjort gældende, at der allerede i stævningen klart er redegjort for argumentet om, at der siden ikrafttrædelsen af EUF-traktaten og chartret retligt set har været et spændingsforhold mellem artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 og den primære ret, bl.a. artikel 15, stk. 2, TEUF, og at Rådet derfor skal opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til primær ret og gøre lovgivningsdokumenterne offentligt tilgængelige.

– Om den formalitetsindsigelse, som Rådet har fremsat

- 26 Ifølge fast retspraksis vedrørende procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige og faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Imidlertid skal et anbringende, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette, antages til realitetsbehandling. For at et nyt argument kan anses for en uddybning af et tidligere fremsat anbringende eller klagepunkt, skal det være tilstrækkeligt tæt knyttet til de oprindeligt fremførte argumenter eller klagepunkter i stævningen til, at det kan anses for at være en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag (jf. dom af 5.10.2020, HeidelbergCement og Schwenk Zement mod Kommissionen, T-380/17, EU:T:2020:471, ikke trykt i Sml., præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at sagsøgeren i stævningen klart har gjort gældende, at artikel 15, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 42 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke giver Rådet »nogen skønsbeføjelse« til at give afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet inden for rammerne af en lovgivningsprocedure, at denne institution er forpligtet til »direkte« at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaterne, og at den pågældende institution derfor i det foreliggende tilfælde har foretaget en alt for bred fortolkning af undtagelsen om beskyttelse af beslutningsprocessen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at der foreligger et »retligt spændingsforhold« mellem på den ene side sidstnævnte bestemmelse og på den anden side EUF-traktaten og chartret.
- 28 I replikken har sagsøgeren blot uddybet denne del af sin argumentation som svar på de argumenter, som Rådet har fremført i svarskriftet. Sagsøgerne har bl.a. gjort gældende, at artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 »ikke længere kan anvendes« på lovgivningsdokumenter, eftersom artikel 15, stk. 2, TEUF »direkte« pålægger EU-lovgiver en forpligtelse til gennemsigtighed for så vidt angår lovgivningsprocessen.
- 29 Det følger heraf, at sagsøgeren i replikken kun har foretaget en uddybning af et anbringende, der er fremsat i stævningen, og som skal tillades af Unionens retsinstanser.
- 30 I modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, har sagsøgeren i øvrigt ikke rejst nogen ulovlighedsindsigelse mod artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, hvilket sagsøgeren i øvrigt har bekræftet under retsmødet. Sagsøgeren er nemlig ikke med sin

argumentation af den opfattelse, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 som sådan er ulovlig, fordi bestemmelsen er i strid med EUF-traktaten og chartret, men at denne bestemmelse skal fortolkes i lyset af EUF-traktaten og chartret, således at den ikke finder anvendelse på lovgivningsdokumenter, samtidig med at den forbliver fuldt ud anvendelig på andre typer af dokumenter.

- 31 Det skal i øvrigt konstateres, at der i overensstemmelse med procesreglementets artikel 82 er fremsendt en kopi af stævningen og svarskriftet til Parlamentet og Kommissionen med henblik på at gøre det muligt for dem at fastslå, om det var gjort gældende, at en af deres retsakter ikke kan finde anvendelse som omhandlet i artikel 277 TEUF. Da sagsøgerens argumentation allerede fremgik klart af stævningen, må det fastslås, at det var med fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder, at Parlamentet og Kommissionen besluttede ikke at intervenere i den foreliggende sag. Rådets anmodning om vedtagelse af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse kan derfor ikke tages til følge i denne henseende.
- 32 Følgelig skal formalitetsindsigelsen og Rådets anmodning om vedtagelse af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse forkastes.

– *Realiteten*

- 33 Ifølge artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 gives der afslag på aktindsigt i 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, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.
- 34 Som anført i præmis 21 og 22 ovenfor har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke kan finde anvendelse med henblik på at give afslag på aktindsigt i dokumenter udvekslet i Rådets arbejdsgrupper inden for rammerne af en lovgivningsprocedure efter ikrafttrædelsen af EUF-traktaten og chartret.
- 35 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Rådet ikke har bestridt de omtvistede dokumenters lovgivningsmæssige karakter.
- 36 I denne forbindelse skal det fremhæves, at Unionens primærret fastsætter et nært principielt forhold, som knytter lovgivningsprocesserne til princippet om offentlighed og princippet gennemsigtighed (dom af 22.3.2018, *De Capitani mod Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 77).
- 37 Det er netop åbenheden i lovgivningsprocessen, som bidrager til at give institutionerne større legitimitet i unionsborgernes øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, *Sverige og Turco mod Rådet*, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 59).
- 38 Princippet om offentlighed og princippet om gennemsigtighed er således uløseligt forbundet med EU's lovgivningsprocedurer (dom af 22.3.2018, *De Capitani mod Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 81).

- 39 Dette betyder imidlertid ikke, at den primære EU-ret fastsætter en ubetinget ret til aktindsigt i lovgivningsdokumenter.
- 40 I denne henseende bemærkes, at chartrets artikel 42 bestemmer, at enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt i dokumenter, uanset medium, fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.
- 41 I forklaringerne til chartret, der blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 14. december 2007 (EUT 2007, C 303, s. 17), som Unionens retsinstanser skal tage behørigt hensyn til ved fortolkningen af chartret (femte betragtning i præamblen til chartret), angives følgende:
- »Den ret, der sikres ved [artikel 42], er overtaget fra EF-traktatens artikel 255, som forordning [...] nr. 1049/2001 efterfølgende blev vedtaget på grundlag af. Det Europæiske Konvent har udvidet denne ret til også at omfatte institutioners, organers, [kontorers] og agenturers dokumenter generelt, uanset deres form, jf. artikel 15, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 2, kan der gives aktindsigt på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt i artikel 15, stk. 3, [TEUF].«
- 42 Det følger heraf, at retten til aktindsigt i dokumenter, der er sikret ved chartrets artikel 42, gives »på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt i artikel 15, stk. 3,« TEUF.
- 43 Denne fortolkning er desuden i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 2, hvorefter de rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.
- 44 I henhold til artikel 15, stk. 3, første afsnit, TEUF har alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset medium, »efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til dette stykke«. I dette stykkes andet afsnit præciseres det, at »[g]enerelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure«.
- 45 Artikel 15, stk. 3, femte afsnit, TEUF bestemmer, at Parlamentet og Rådet sikrer offentliggørelse af dokumenterne i forbindelse med lovgivningsprocedurerne »på de betingelser, der er fastsat i de forordninger, der er nævnt i andet afsnit« i dette stykke. Selv om denne bestemmelse således fremhæver princippet om offentliggørelse af lovgivningsdokumenter, fastsætter den imidlertid ikke, at disse dokumenter skal offentliggøres i alle tilfælde og uden undtagelse, hvilket fremgår af henvisningen til de »betingelser«, der i forordningerne kan fastsætte med henblik herpå.
- 46 Det følger heraf, at den ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, herunder lovgivningsdokumenter, som unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i Unionen, har, udøves efter de generelle principper med de begrænsninger og på de betingelser, der fastsættes ved forordning. Artikel 15, stk. 3, TEUF udelukker nemlig ikke lovgivningsdokumenter fra sit anvendelsesområde.

- 47 Følgelig fastsætter bestemmelserne i EUF-traktaten og chartret om retten til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, at udøvelsen af denne ret kan være underlagt begrænsninger og betingelser, der fastsættes ved forordning, herunder for så vidt angår aktindsigt i lovgivningsdokumenter.
- 48 Denne konklusion ændres ikke af de argumenter, som sagsøgeren har fremført.
- 49 For det første kan sagsøgerens argument om, at forordning nr. 1049/2001 på sin vis er blevet forældet, fordi den blev vedtaget på grundlag af EF-traktaten og derfor ikke tager hensyn til de ændringer, der er foretaget ved EUF-traktaten og chartret, ikke tiltrædes. Som anført i præmis 41 ovenfor præciseres det nemlig i forklaringerne til chartret, at den ret, der sikres ved artikel 42, »er overtaget fra EF-traktatens artikel 255, som [denne] forordning [...] efterfølgende blev vedtaget på grundlag af«. Denne præcisering henviser således til den kontinuitet, der findes på dette område mellem EF-traktaten og EUF-traktaten, og til, at denne forordning fortsat er relevant efter EUF-traktatens og chartrets ikrafttræden. Hvis chartrets ophavsmænd havde ønsket at regulere retten til aktindsigt på en måde, der væsentligt adskilte sig fra den, der var gældende i henhold til EF-traktaten, ville de have anført dette i forklaringerne til chartret.
- 50 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 15, stk. 3, andet afsnit, TEUF skal fortolkes således, at »begrænsninger« i retten til aktindsigt i de dokumenter, der er omhandlet i denne bestemmelse, kan finde anvendelse på andre typer undtagelser, såsom dem, der er fastsat i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001, men ikke med henblik på beskyttelsen af beslutningsprocessen som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit.
- 51 Artikel 15, stk. 3, andet afsnit, TEUF henviser imidlertid til »begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser«, uden at der foretages nogen præcisering eller sondring med hensyn til disse begrænsningers art. Der er derfor intet, der gør det muligt at konkludere, at bestemmelserne i EUF-traktaten og chartret principielt udelukker, at der kan gives afslag på aktindsigt i lovgivningsdokumenter med den begrundelse, at deres udbredelse ville være til alvorlig skade for den berørte institutions beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 52 For det tredje har sagsøgeren til støtte for sit synspunkt påberåbt sig artikel 15, stk. 2, TEUF. Det fremgår af denne bestemmelse, at »Europa-Parlamentets møder er offentlige, og det gælder også Rådets samlinger, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter«.
- 53 Det følger af ordet »møder«, at artikel 15, stk. 2, TEUF knæsætter princippet om, at de lovgivningsmæssige drøftelser skal være offentlige under Parlamentets møder og Rådets samlinger. Denne bestemmelse vedrører derimod hverken retten til aktindsigt eller begrænsningerne og betingelserne for udøvelsen af denne ret, som reguleres af artikel 15, stk. 3, TEUF og chartrets artikel 42.
- 54 Den lovgivningsmæssige sammenhæng, som retten til aktindsigt indgår i, underbygger konklusionen i præmis 47 ovenfor.
- 55 Det skal nemlig bemærkes, at artikel 1 TEU bestemmer, at denne traktat »udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt«. Artikel 10, stk. 3, TEU bestemmer, at enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv, og at

beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. I lighed hermed fastsætter artikel 15, stk. 1, TEUF, at »[f]or at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse arbejder Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer så åbent som muligt«.

- 56 Samtlige disse bestemmelser bekræfter, at selv om princippet om åbenhed er af grundlæggende betydning for Unionens retsorden, er det imidlertid ikke absolut.
- 57 Endelig har Unionens retsinstanser allerede haft lejlighed til at præcisere, at EU-institutionerne er berettiget til på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 at give afslag på aktindsigt i visse lovgivningsdokumenter i behørigt begrundede tilfælde (dom af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 112).
- 58 Tilsvarende fastslog Domstolen i dom af 17. oktober 2013, Rådet mod Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 36-40 og 62), i det væsentlige, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 skulle finde anvendelse på lovgivningsdokumenter, og at Retten ved anvendelsen af denne bestemmelse skulle tage hensyn til afvejningen mellem princippet om gennemsigtighed og bevarelsen af effektiviteten i Rådets beslutningsproces.
- 59 Hvad angår sagsøgerens argument om, at retspraksis vedrørende artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 er baseret på EF-traktaten og således er blevet overhalet af EUF-traktaten, er det tilstrækkeligt at bemærke, at den dom, der er nævnt i præmis 57 ovenfor, er blevet afsagt i forbindelse med en afgørelse, der er truffet længe efter EUF-traktatens ikrafttræden.
- 60 Endelig skal bemærkes, at selv om sagsøgeren ligeledes har henvist til chartrets artikel 41, er denne bestemmelse uden relevans for afgørelsen af den foreliggende tvist, eftersom den vedrører enhver persons ret til aktindsigt »i de akter, der vedrører ham eller hende«. Det er imidlertid ubestridt, at de omtvistede dokumenter ikke specifikt vedrører sagsøgeren.
- 61 Afslutningsvis skal det bemærkes, at selv om retten til aktindsigt i lovgivningsdokumenter ganske vist skal være så omfattende som mulig, forholder det sig ikke desto mindre således, at de bestemmelser i traktaterne og chartret, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke kan fortolkes således, at de principielt udelukker, at der kan gives afslag på aktindsigt i sådanne dokumenter med den begrundelse, at deres udbredelse ville være til alvorlig skade for den berørte institutions beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 62 Henset til det ovenstående skal det første anbringendes første led forkastes som ugrundet.

Om anvendelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 på den foreliggende sag

- 63 Sagsøgeren har, støttet af samtlige intervenienter, i det væsentlige gjort gældende, at Rådet ikke har godtgjort, at udbredelsen af de omtvistede dokumenter konkret og faktisk ville være til skade for Rådets beslutningsproces, og at risikoen for en sådan skade var rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk.
- 64 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter, idet det i det væsentlige har gentaget den begrundelse, der er angivet i den anfægtede afgørelse.

- 65 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til første betragtning til forordning nr. 1049/2001 er denne forordning et led i processen hen imod en union, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Som angivet i anden betragtning til denne forordningen er offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter knyttet til disses demokratiske karakter.
- 66 Med henblik herpå tilsigter forordning nr. 1049/2001, som det anføres i fjerde betragtning til forordningen og i dennes artikel 1, at give offentligheden den videst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter (jf. dom af 22.3.2018, *De Capitani mod Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Denne ret er ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. I overensstemmelse med sin 11. betragtning fastsætter forordning nr. 1049/2001 i artikel 4 nærmere bestemt en undtagelsesordning, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville kunne skade en af de af denne artikel beskyttede interesser (jf. dom af 22.3.2018, *De Capitani mod Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 Idet disse undtagelser afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, skal de fortolkes og anvendes snævert (jf. dom af 22.3.2018, *De Capitani mod Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Når en EU-institution eller et EU-organ, -kontor eller -agentur, der modtager en begæring om aktindsigt, beslutter at afslå denne begæring på grundlag af en af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal denne institution eller dette organ, kontor eller agentur i princippet anføre en forklaring på, hvorledes aktindsigt i det pågældende dokument konkret og faktisk vil kunne skade den interesse, der er beskyttet ved denne undtagelse, idet risikoen for en sådan skade skal være rimelig forudseelig og ikke rent hypotetisk (dom af 4.9.2018, *ClientEarth mod Kommissionen*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 51, og af 22.3.2018, *De Capitani mod Parlamentet*, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 63-65).
- 70 Ifølge retspraksis er skaden for beslutningsprocessen som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 navnlig »alvorlig«, når udbredelsen af de omhandlede dokumenter har en væsentlig indvirkning på beslutningsprocessen. Vurderingen af alvorligheden afhænger af alle sagens omstændigheder, navnlig de negative virkninger på beslutningsprocessen, som institutionen har påberåbt sig hvad angår de omhandlede dokumenters udbredelse (dom af 18.12.2008, *Muñoz mod Kommissionen*, T-144/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2008:596, præmis 75, af 7.6.2011, *Toland mod Parlamentet*, T-471/08, EU:T:2011:252, præmis 71, og af 9.9.2014, *MasterCard m.fl. mod Kommissionen*, T-516/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:759, præmis 62).
- 71 I den foreliggende sag består de omtvistede dokumenter af dokumenter, der er udvekslet inden for Rådets arbejdsgruppe »Selskabsret«. Navnlig indeholder dokumenterne WK 5230/17 af 8. maj 2017, WK 10931/17 af 6. oktober 2017, WK 12197/17 af 27. oktober 2017 og WK 12197/17 REV1 af 18. juli 2018 oversigtsskemaer med bemærkninger og konkrete tekstmæssige ændringer, der blev foreslået af medlemsstaternes delegationer vedrørende hele det omhandlede lovgivningsforslag. Dokumenterne WK 14969/17 af 19. december 2017 og WK 14969/17 REV 1 af 8. januar 2018 indeholder noter fra Rådets formandskab til den pågældende arbejdsgruppe, hvori formandskabet bl.a. anførte, at der var begået krydshenvisninger i lovgivningsforslaget og foreslået ændringer med henblik på at præcisere ordlyden af en bestemmelse, og gjorde et punkt gældende, der endnu skulle drøftes, nemlig at finde en mere hensigtsmæssig affattelse af visse bestemmelser

med henblik på at undgå en risiko for, at visse virksomheder ville kunne omgå direktivet. Dokument WK 6662/18 af 1. juni 2018 indeholder en opfordring fra formandskabet om et møde i arbejdsgruppen med henblik på at fortsætte arbejdet med det pågældende lovgivningsforslag, som præciserer, at delegationerne bl.a. skal tage stilling til forslagene i de foregående dokumenter.

- 72 I den anfægtede afgørelse har Rådet givet flere begrundelser for sit afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter.
- 73 For det første fremhævede Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 9, at spørgsmålet om de multinationale virksomheders skattemæssige transparens »er yderst følsomt« set ud fra et politisk synspunkt.
- 74 I denne henseende fremgår det af den fulde udgave af de omtvistede dokumenter, som nu er blevet udbredt, at disse indeholder forslag og ændringer af lovtekster, som indgår i lovgivningsprocessen. Rådet har imidlertid hverken i den anfægtede afgørelse eller for Retten identificeret noget konkret og specifikt aspekt af disse dokumenter, der er særligt følsomme.
- 75 Det skal endvidere bemærkes, således som Rådet i øvrigt selv har anført i den anfægtede afgørelse, at Det Europæiske Råd i sine konklusioner af 18. december 2014 fandt, at der er »et akut behov for at gøre fremskridt med indsatsen for at bekæmpe skatteundgåelse og aggressiv skatteplanlægning, såvel på globalt plan som på EU-plan«, og at Parlamentet den 16. december 2015 vedtog en beslutning med henstillinger til Kommissionen om større gennemsigtighed, samordning og konvergens i EU's selskabsbeskatningspolitik (2015/2010(INL)). Disse dokumenter vidner om den store betydning for de europæiske borgere af spørgsmålet om den gennemsigtighed på skatteområdet, der skal gælde i forhold til multinationale virksomheder, hvilket snarere taler for, at der gives størst mulig aktindsigt i de relevante lovgivningsdokumenter, og ikke til fordel for en begrænset aktindsigt. Muligheden for at kende alle oplysningerne om grundlaget for Unionens lovgivningsforanstaltninger er nemlig en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder, der bl.a. er anerkendt i artikel 10, stk. 3, TEU (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 92).
- 76 Selv om indholdet af den anfægtede afgørelse vedrører emner af en vis betydning, som ganske vist er både politisk og juridisk vanskelige, er der intet i den anfægtede afgørelse, som gør det muligt fastslå, at indholdet af de omtvistede dokumenter er af en særlig følsom karakter i den forstand, at en for Unionen eller medlemsstaterne grundlæggende interesse ville være blevet bragt i fare, hvis det blev offentliggjort (jf. i denne retning dom af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis). I øvrigt har Rådet heller ikke for Retten præciseret de konkrete aspekter af disse dokumenters indhold, som er af særlig følsom karakter.
- 77 For det andet gjorde Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 21 gældende, at det omhandlede lovgivningsforslag var genstand for igangværende drøftelser, og at de omtvistede dokumenter ikke var udtømmende og ikke nødvendigvis afspejlede medlemsstaternes endelige holdninger.
- 78 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at drøftelserne om det omhandlede lovforslag befinder sig på et indledende stadie, ikke i sig selv kan begrunde, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse. Denne bestemmelse sonderer nemlig ikke ud fra, hvor fremskredne drøftelserne er. Bestemmelsen omhandler overordnet dokumenter, som vedrører et spørgsmål, hvorom den berørte institution »endnu ikke [har] truffet afgørelse«, i modsætning til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, som vedrører de situationer,

hvor den berørte institution har truffet en afgørelse. I den foreliggende sag indebærer den omstændighed, at de igangværende drøftelser i den foreliggende sag befinder sig i den indledende fase, og at visse af forslagene endnu ikke har ført til en aftale eller et kompromis i Rådet, ikke, at beslutningsprocessen er blevet påført alvorlig skade (jf. i denne retning dom af 22.3.2011, Access Info Europe mod Rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, præmis 75 og 76, og af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 100).

- 79 Ifølge retspraksis fremsættes et forslag efter dets natur for, at det skal drøftes, og ikke for, at det skal forblive uændret efter disse drøftelser. Offentligheden er fuldt ud i stand til at forstå, at ophavsmanden til forslag efterfølgende ændrer dets indhold. Af nøjagtigt samme grunde vil ophavsmanden til en begæring om aktindsigt i lovgivningsdokumenter fra en igangværende procedure være fuldt ud bevidst om, at oplysningerne heri er af midlertidig karakter, og at oplysningerne kan ændre sig under drøftelserne i forbindelse med det forberedende arbejde i Rådets arbejdsgruppe, indtil der er indgået en aftale om hele teksten (jf. i denne retning dom af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis). Dette bekræftes navnlig af det formål, der i den foreliggende sag forfølges med begæringen om aktindsigt, idet sagsøgeren ønskede at få kendskab til de standpunkter, som medlemsstaterne havde givet udtryk for i Rådet netop med henblik på at indlede en debat i denne henseende, inden den pågældende institution fastlagde sin holdning i den omhandlede lovgivningsprocedure (jf. præmis 14 ovenfor).
- 80 For det tredje anførte Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 22, at oplysningerne i de omtvistede dokumenter var resultatet af »vanskelige forhandlinger« mellem medlemsstaterne, og at de afslørede vanskeligheder, som fortsat skulle løses, inden det kunne nå frem til en aftale.
- 81 I den anfægtede afgørelse har Rådet imidlertid ikke præciseret, hvilke konkrete og specifikke »oplysninger« i de omtvistede dokumenter der gav anledning til vanskeligheder, således at deres udbredelse ville kunne have været til alvorlig skade for dets beslutningsproces. I øvrigt er begrundelsen for, at visse af de ændringsforslag, der afspejles i de omtvistede dokumenter, endnu skulle drøftes, inden der kunne opnås enighed, for generel og kan finde anvendelse på ethvert lovgivningsdokument, der er udarbejdet eller udvekslet inden for rammerne af en af Rådets arbejdsgrupper.
- 82 For det fjerde har Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 23 gjort gældende, at de omtvistede dokumenter indeholder frie og ærlige drøftelser mellem medlemsstaterne, hvis offentliggørelse på dette stadium af »forhandlingerne« ville skade den gensidige tillid, der var gældende for arbejdet i Rådets arbejdsgrupper.
- 83 Rådet har imidlertid ikke fremlagt noget konkret bevis, der kan godtgøre, at aktindsigt i de omtvistede dokumenter ville have skadet medlemsstaternes loyale samarbejde. Den påberåbte risiko forekommer således hypotetisk. Desuden bemærkes, at medlemsstaterne inden for rammerne af Rådets arbejdsgrupper giver udtryk for deres respektive holdning til et givent lovforslag, og hvilke ændringer hertil de kan acceptere, idet den omstændighed, at disse oplysninger efterfølgende offentliggøres efter begæring, ikke i sig selv kan være til hinder for det loyale samarbejde, som medlemsstaterne og institutionerne har pligt til at indgå med hinanden i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU (jf. i analogt dom af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 103 og 104).

- 84 Selv om Rådet med den begrundelse, der er anført i den anfægtede afgørelses punkt 23, har henvist til en risiko for offentligt pres, således som det har gjort gældende i svarskriftet, skal det bemærkes, at medlovgiverne i et system, der bygger på princippet om demokratisk legitimitet, skal hæfte for deres handlinger over for offentligheden. Borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder forudsætter, at de i detaljer kan følge beslutningsprocessen i de institutioner, som deltager i lovgivningsprocedurer, og at de skal have adgang til alle relevante oplysninger (dom af 22.3.2011, Access Info Europe mod Rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, præmis 69). Endvidere bestemmer artikel 10, stk. 3, TEU, at enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv, og at beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Tilkendegivelsen af offentlighedens holdning til et givent lovforslag er dermed en integreret del af unionsborgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder (dom af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 98).
- 85 Selv om retspraksis anerkender, at der kan være risiko for pres udefra, og at dette kan være et legitimt grundlag for at begrænse aktindsigten i dokumenter vedrørende beslutningsprocessen, skal sådanne ydre pres imidlertid med sikkerhed være godtgjort, og der skal føres bevis for, at der var en rimeligt forudsigelig risiko for, at den afgørelse, der skulle træffes, ville blive væsentligt påvirket af disse ydre pres. Imidlertid indeholder sagsakterne ingen håndgribelige elementer, der gør det muligt at fastslå, at risikoen for pres udefra i tilfælde af udbredelse af de omtvistede omhandlede dokumenter med sikkerhed er godtgjort. Der findes derfor intet i de sagsakter, som Retten råder over, som antyder, at Rådet med hensyn til den omhandlede lovgivningsprocedure med rimelighed kunne forvente reaktioner ud over, hvad et hvilket som helst medlem af et lovgivende organ, der foreslår en ændring af et lovudkast, kan forvente fra offentligheden (jf. i denne retning dom af 22.3.2011, Access Info Europe mod Rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, præmis 74, og af 22.3.2018, De Capitani mod Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, præmis 99).
- 86 For det femte forklarede Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 23 og 24, at udbredelsen af de omtvistede dokumenter ville være til alvorlig skade for effektiviteten af dets beslutningsproces og mindske chancerne for at nå til enighed.
- 87 Den begrundelse, der er anført i den anfægtede afgørelses punkt 23 og 24, er imidlertid for generel, for så vidt som Rådet ikke har forklaret, hvorledes aktindsigt i de omtvistede dokumenter konkret, faktisk og på en ikke-hypotetisk måde ville mindske chancerne for at nå til enighed om det omhandlede lovgivningsforslag.
- 88 For det sjette fremhævede Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 25 og 27, at den berettigede offentlige interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter ikke vejede tungere end det lige så legitime behov for at beskytte beslutningsprocessen.
- 89 Med den begrundelse, der er anført i den anfægtede afgørelses punkt 25 og 27, synes Rådet, således som sagsøgeren har gjort gældende, at sammenblende to særskilte trin i anvendelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Det er nemlig kun, hvis den berørte institution finder, at udbredelsen af et dokument konkret og faktisk vil være til skade for den omhandlede beslutningsproces, at det derefter påhviler den at efterprøve, om en mere tungtvejende offentlig interesse alligevel kan begrunde udbredelsen af det omhandlede dokument. Det påhviler med andre ord alene Rådet at afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, 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 (jf. analogt dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 45).

- 90 For det syvende anførte Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 26, at afslaget på at udbrede et begrænset antal dokumenter, der var omfattet af sagsøgerens begæring, ikke ville svare til at nægte borgerne mulighed for at blive informeret om den omhandlede beslutningsproces.
- 91 I denne henseende er den begrundelse, der er anført i den anfægtede afgørelses punkt 26, i lighed med det af sagsøgeren anførte, og som Rådet i øvrigt har medgivet, ikke et relevant kriterium med henblik på at vurdere, om betingelserne for afslag i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 er opfyldt. Den blotte omstændighed, at der er givet aktindsigt i visse dokumenter vedrørende den samme lovgivningsprocedure, kan nemlig ikke begrunde et afslag på aktindsigt i andre dokumenter.
- 92 For det ottende har Rådet i den anfægtede afgørelses punkt 28 gjort gældende, at det »efter en specifik vurdering af indholdet af og den sammenhæng«, som de omtvistede dokumenter indgår i, konkluderede, at der forelå objektive grunde, der godtgjorde, at der var en rimelig forudsigelig risiko for, at udbredelsen af de nævnte dokumenter ville være til alvorlig skade for den omhandlede beslutningsproces.
- 93 Denne påståede »specifikke vurdering af indholdet af og den sammenhæng«, som de omtvistede dokumenter indgår i, fremgår imidlertid ikke af den anfægtede afgørelse, hvorfor risikoen for alvorlig skade på beslutningsprocessen ikke understøttes af noget håndgribeligt, konkret og specifikt element.
- 94 Endelig har Rådet i sine skriftlige indlæg for Retten tilføjet, at der skal sondres mellem de dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med de triloger, der var genstand for dom af 22. marts 2018, De Capitani mod Parlamentet (T-540/15, EU:T:2018:167), og de omtvistede dokumenter. Ifølge Rådet forekommer de førstnævnte på et tidspunkt i lovgivningsprocessen, hvor der allerede var taget stilling til et lovgivningsforslag, mens de sidstnævnte vedrører drøftelser i arbejdsgrupperne mellem embedsmænd fra medlemsstaternes delegationer på »teknisk plan«. I det foreliggende tilfælde vedrører de sidstnævnte dokumenter forberedende arbejder og omfatter ikke noget politisk tilsagn, så længe de ikke som sådan er forelagt De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) eller efterfølgende en af ministersammensætningerne i Rådet.
- 95 Selv om Rådet med dette argument søger at begrunde en mindre vid aktindsigt i de dokumenter, der er udarbejdet af dets arbejdsgrupper, fordi de angiveligt er af »teknisk« art, skal det først og fremmest bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument er af »teknisk« art, ikke er et relevant kriterium med henblik på anvendelsen af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Dernæst og under alle omstændigheder viser selve indholdet af de omtvistede dokumenter, at de indeholder forslag til forskellige love, og at de derfor indgår i den normale lovgivningsproces. De omtvistede dokumenter er således ikke af »teknisk« art. Endelig har medlemmerne af Rådets arbejdsgrupper et mandat for de medlemsstater, de repræsenterer, og de udtrykker under drøftelserne om et givet lovgivningsforslag deres medlemsstats holdning i Rådet, når sidstnævnte handler i sin egenskab af medlovgiver. Den omstændighed, at de nævnte arbejdsgrupper ikke er beføjet til at vedtage denne institutions endelige holdning, betyder imidlertid hverken, at deres arbejde ikke indgår i den normale lovgivningsproces, hvilket Rådet i øvrigt ikke har bestridt, eller at de dokumenter, som de udfærdiger, er af »teknisk« art.

- 96 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at ingen af de begrundelser, som Rådet har anført i den anfægtede afgørelse, gør det muligt at fastslå, at udbredelsen af de omtvistede dokumenter på en konkret, faktisk og ikke-hypotetisk måde ville være til alvorlig skade for lovgivningsprocessen som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 97 Det første anbringendes andet led skal derfor tiltrædes, og den anfægtede afgørelse skal følgelig annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender og klagepunkter, der er fremført til støtte for søgsmålet.

Sagsomkostninger

- 98 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges dette at bære sine egne omkostninger og at betale de af sagsøgerens afholdte omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.
- 99 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tiende Udvidede Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Unions afgørelse SGS 21/000067 af 14. januar 2021 annulleres.**
- 2) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Emilio De Capitani.**
- 3) Kongeriget Belgien, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. januar 2023.

Underskrifter