



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. oktober 2013*

»Appel — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 3, første afsnit — beskyttelse af institutionernes beslutningsproces — notat fra Rådets generalsekretariat vedrørende forslag fremsat i forbindelse med lovgivningsproceduren vedrørende en revision af samme forordning nr. 1049/2001 — delvis aktindsigt — afslag på aktindsigt i oplysninger om, hvilke medlemsstater der er ophavsmænd til forslagene«

I sag C-280/11 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 31. maj 2011,

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

appellant,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek og D. Hadroušek, som befuldmægtigede,

Kongeriget Spanien ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget,

Den Franske Republik ved G. de Bergues og N. Rouam, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Access Info Europe, Madrid (Spanien), ved advokaten O. Brouwer og J. Blockx,

sagsøger i første instans,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved A. Caiola og M. Dean, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

Den Hellske Republik ved E.-M. Mamouna og K. Boskovits, som befuldmægtigede,

* Processprog: engelsk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Første Afdeling, samt dommerne A. Borg Barthet, E. Levits og M. Berger,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. februar 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 Rådet for Den Europæiske Union har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af dom af 22. marts 2011 afsagt af Den Europæiske Unions Ret i sag T-233/09 (Access Info Europe mod Rådet, Sml. II, s. 1073, herefter »den appellerede dom«), hvorved denne annullerede Rådets afgørelse af 26. februar 2009 (herefter »den omtvistede afgørelse«) vedrørende afslag på at give Access Info Europe (herefter »Access Info«) aktindsigt i visse oplysninger indeholdt i et notat af 26. november 2008 fra Rådets generalsekretariat til arbejdsgruppen for information, der var nedsat i Rådet, vedrørende forslag til en ny forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »det ønskede dokument«).

Retsforskrifter

- 2 Sjette 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:

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

- 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 [...] med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter.

[...]«

4 Forordningens artikel 4, stk. 3, første afsnit, bestemmer:

»Der gives 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.«

Sagens baggrund

- 5 Ved e-mail af 3. december 2008 indgav Access Info en begæring til Rådet om aktindsigt i det ønskede dokument. Dette dokument indeholdt de forslag til ændringer eller nye affattelser, som flere af medlemsstaterne havde fremsat under mødet den 25. november 2008 i den arbejdsgruppe for information, der er nævnt i denne doms præmis 1.
- 6 Rådet meddelte ved den omtvistede afgørelse delvis aktindsigt i det ønskede dokument. Nærmere bestemt gav denne institution Access Info en version af dokumentet, der ikke gjorde det muligt at identificere, hvilke medlemsstater der var ophavsmænd til de nævnte forslag.
- 7 Rådet begrundede sit afslag på udlevering af de pågældende medlemsstaternes identitet med henvisning til undtagelsen fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, henset til, at udbredelsen af disse identiteter ville være til alvorlig skade for Rådets beslutningsproces, og at udbredelsen ikke var påkrævet på grund af en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse. Under hensyntagen til, at de igangværende drøftelser på det pågældende tidspunkt havde indledende karakter, ville udleveringen af de berørte medlemsstaters identitet have svækket delegationernes manøvrerum under de forhandlinger, der karakteriserer lovgivningsproceduren i Rådet, og ville således have været til skade for Rådets mulighed for at nå til enighed.
- 8 Den 26. november 2008, dvs. på selve dagen for udarbejdelsen af det ønskede dokument, blev en fuldstændig version af dette gjort tilgængeligt for offentligheden på organisationen Statewatchs websted, uden at denne offentliggørelse var blevet godkendt (herefter »den ikke-godkendte offentliggørelse«).

Den appellerede dom

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juni 2009 anlagde Access Info et søgsmål med henblik på at opnå annullation af den omtvistede afgørelse og fik medhold af Retten i den appellerede dom.
- 10 Retten har indledningsvis redegjort for de grundlæggende principper for aktindsigt. Retten har nærmere bestemt i dommens præmis 55-58 mindet om, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter knytter sig til disse institutioners demokratiske karakter, og at artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 har til formål at sikre den videst mulige aktindsigt, hvorfor undtagelserne til udbredelsen skal fortolkes og anvendes strengt. Disse principper opnår en helt særlig relevans, når Rådet som i det foreliggende tilfælde handler som lovgiver.
- 11 Dernæst har Retten i den appellerede doms præmis 59 og 60 præciseret, at den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet af en undtagelse til udleveringen, ikke er tilstrækkelig til, at denne undtagelse kan bringes i anvendelse, idet en sådan anvendelse alene er begrundet, såfremt aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk vil kunne skade den beskyttede

interesse. Risikoen kan endvidere ikke være udelukkende af hypotetisk karakter og bør kunne forventes med rimelighed. Det påhviler den berørte institution at afveje den særlige interesse, der skal beskyttes ved ikke at udlevere en del af det ønskede dokument – i det foreliggende tilfælde identiteten på de medlemsstater, der er ophavsmænd til forslagene – med den generelle interesse i, at dokumentet i sin helhed gøres tilgængeligt.

- 12 Under anvendelse af disse principper har Retten i den appellerede doms præmis 68-80 undersøgt den vigtigste af de af Rådet anførte grunde til, at der alene er givet delvis aktindsigt i det ønskede dokument, nemlig delegationernes angiveligt svækkede manøvrerum i Rådet på grund af den omstændighed, at offentliggørelsen af identiteten af de medlemsstater, der havde fremsat forslag, ville medføre et pres fra offentligheden på disse medlemsstater i en grad, der ikke længere ville gøre det muligt for disse medlemsstaters delegationer at fremsætte forslag i retning af en begrænsning af gennemsigtigheden.
- 13 For det første har Retten i den appellerede doms præmis 69-74 indledningsvis bemærket, at det netop er princippet om demokratisk legitimitet, der pålægger ophavsmændene til forslagene i det ønskede dokument at stå ved deres handlinger over for offentligheden, så meget desto mere, når dokumentet henhører under lovgivningsproceduren. Dernæst fandt Retten, at offentliggørelsen af identiteten af ophavsmændene til et forslag ikke hindrede delegationerne i efterfølgende at ændre det. Et forslag fremsættes nemlig, for at det skal drøftes, uanset om det er anonymt eller ej, og ikke for, at det skal forblive uændret efter drøftelserne, når forslagsstillersens identitet er blevet kendt. Offentligheden er fuldt ud i stand til at forstå dette kendetegn ved forslag, der er fremsat under lovgivningsprocessen. Endvidere kan det ikke ifølge Retten forventes, at offentligheden samlet set vil være imod en begrænsning af princippet om gennemsigtighed. Retten bemærkede endelig, at selv den ikke-godkendte offentliggørelse ikke havde haft skadelige konsekvenser for Rådets beslutningsproces.
- 14 For det andet forkastede Retten i den appellerede doms præmis 75 og 76 Rådets argument om, at der skulle tages hensyn til drøftelsernes indledende karakter for at vurdere den risiko for skade på beslutningsprocessen, der er knyttet til svækkelsen af medlemsstaternes manøvrerum. Ifølge Retten kan drøftelsernes indledende karakter ikke som sådan begrunde anvendelse af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, idet denne bestemmelse ikke fastsætter nogen sonddringer alt efter drøftelsernes fremskridt.
- 15 For det tredje forkastede Retten i den nævnte doms præmis 77 og 78 argumentet om, at der skulle tages hensyn til, at de forslag, som medlemsstaterne i det foreliggende tilfælde havde fremsat, var særligt følsomme. Retten bemærkede med hensyn hertil, at de omhandlede ændringsforslag var en del af den normale lovgivningsproces. Følgelig var de ikke særligt følsomme i den forstand, at en for Unionen eller medlemsstaterne grundlæggende interesse ville blive bragt i fare, hvis identiteten af forslagsstillerne blev offentliggjort, så meget desto mere som det ikke var indholdet af de forslag, som medlemsstaternes delegationer havde fremsat, der stod på spil i det foreliggende tilfælde, men udelukkende en identifikation af de delegationer, der var ophavsmænd til forslagene. Retten fandt endvidere, at det ligger i selve den demokratiske debats natur, at et forslag til ændring af et forslag til forordning kan gøres til genstand for såvel positiv som negativ kritik fra offentlighedens og mediernes side.
- 16 For det fjerde forkastede Retten i den appellerede doms præmis 79 argumentet om, at den usædvanligt lange procedure for vedtagelsen af den nye forordning om aktindsigt skyldtes de vanskeligheder, som den ikke-godkendte offentliggørelse havde skabt for forhandlingerne. Retten fandt, at der i realiteten var andre grunde af politisk og juridisk karakter, der kunne forklare lovgivningsprocessens lange varighed.
- 17 Endelig forkastede Retten i den appellerede doms præmis 82 og 83 Rådets argument med henblik på at godtgøre, at det var på grund af den ikke-godkendte offentliggørelse, at referaterne fra arbejdsgruppernes møder var blevet mindre udtømmende bl.a. for så vidt angår identificeringen af

delegationerne. I denne henseende bemærkede Retten, at denne ændring også kunne forklares med Access Infos sagsanlæg mod den omtvistede afgørelse. Under alle omstændigheder var den manglende årsagssammenhæng mellem udbredelsen til offentligheden af delegationernes identitet og den alvorlige skade på beslutningsprocessen blevet bekræftet af et dokument, der var senere i tid end den ikke-godkendte offentliggørelse, og som ikke begrænsede sig til anonymt at oplyse forslagene til ændring af lovgivningsteksten, men som præciserede delegationernes identitet, i hvert fald i dette dokumentets originale version.

- 18 Retten gav bl.a. på grundlag af de ovenstående bemærkninger sagsøgeren medhold og annullerede den omtvistede afgørelse.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 19 Ved kendelse af 17. oktober 2011 har dels Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, dels Europa-Parlamentet fået tilladelse til at intervenere til støtte for Access Infos påstande. Ved kendelse af 2. februar 2012 har Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.
- 20 Rådet, Den Tjekkiske Republik, Den Hellske Republik, Kongeriget Spanien og Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande for Domstolen:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Der træffes endelig afgørelse vedrørende de spørgsmål, som appelsagen vedrører.
 - Access Info tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge instanser.
- 21 Access Info og Parlamentet har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Appellen

- 22 Rådet har til støtte for appellen i det væsentlige gjort tre anbringender gældende.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 23 Med det første anbringende har Rådet med støtte fra Kongeriget Spanien gjort gældende, at Retten har tilsidesat den afvejning, der understøttes af såvel den primære ret – artikel 207, stk. 3, EF og artikel 255 EF, der begge finder anvendelse ratione temporis – som af den afledte ret – sjette betragtning til og artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 – mellem den udvidede aktindsigt i dokumenter, der vedrører institutionernes lovgivningsaktivitet, og behovet for at beskytte hensynet til beslutningsprocessens effektivitet. Retten har især bl.a. i den appellerede doms præmis 69 fortolket den nævnte artikel 4, stk. 3, første afsnit, således at der tages et uberettiget og overdrevet hensyn til gennemsigtigheden i beslutningsprocessen uden på nogen måde at tage hensyn til de krav, der er knyttet til dennes effektivitet.
- 24 Rådet har med støtte fra Den Tjekkiske Republik, Den Hellske Republik og Kongeriget Spanien nærmere bestemt gjort gældende, at dets lovgivningsproces er flydende og kræver stor fleksibilitet fra medlemsstaterne, for at disse kan ændre en indledende holdning og derved øge muligheden for at nå

til enighed. Med henblik på at sikre et »forhandlingsrum« og dermed beskytte denne lovgivningsproces' effektivitet vil det være nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne har størst muligt manøvrerum under drøftelserne allerede fra de første stadier af proceduren. Et sådant manøvrerum begrænses imidlertid, hvis delegationernes identitet offentliggøres for tidligt i processen, i det omfang dette medfører et pres fra offentligheden, der vil fratage delegationerne deres nødvendige fleksibilitet for at sikre effektiviteten i Rådets beslutningsproces.

- 25 Den Tjekkiske Republik og Kongeriget Spanien har i denne henseende tilføjet, at offentliggørelsen i det foreliggende tilfælde af delegationernes identitet ikke var nødvendig for at opnå formålet med forordning nr. 1049/2001. Fuld aktindsigt i det ønskede dokumentets indhold var nemlig tilstrækkeligt til at sikre afholdelsen af en demokratisk debat om de spørgsmål, som dokumentet indeholdt. Den eneste konsekvens af også at udlevere delegationernes identitet ville have været at muliggøre udøvelse af pres ikke på Rådet, men på medlemsstaterne.
- 26 Access Info har heroverfor anført, at Rådet ifølge dets første anbringende alene har kritiseret tre præmisser i den appellerede dom, nemlig dels dennes præmis 57 og 58, hvori Retten alene har begrænset sig til at henvise til den relevante retspraksis, dels den appellerede doms præmis 69, hvorefter Retten ifølge Access Info – i denne henseende støttet af Parlamentet – netop har foretaget en afvejning mellem kravene om gennemsigtighed og beskyttelsen af hensynet til beslutningsprocessen, idet Retten konkluderede, at udleveringen af de berørte medlemsstaters identitet ikke i det foreliggende tilfælde kunne være til skade for Rådets beslutningsproces.

Domstolens bemærkninger

- 27 Med henblik på at træffe afgørelse om det foreliggende anbringende bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 ifølge sin første betragtning skal ses som led i den vilje, som er kommet til udtryk i artikel 1, stk. 2, TEU, om at iværksætte en ny fase i processen hen imod en stadig tætværet union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Således som det anføres i anden betragtning til denne forordning er offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter knyttet til disses demokratiske karakter (dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 34, af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 68, og af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 72).
- 28 Med henblik herpå tilsigter forordning nr. 1049/2001, således som det anføres i fjerde betragtning til denne og i artikel 1, at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 33, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 69, og i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, præmis 73).
- 29 Denne ret er ganske vist ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser. Nærmere bestemt fastsætter denne forordning i artikel 4 i overensstemmelse med 11. betragtning til forordningen en ordning med undtagelser, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument i tilfælde, hvor dets udbredelse ville kunne skade en af de af denne artikel beskyttede interesser (jf. dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 62, samt dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 70 og 71, og i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, præmis 74).
- 30 Ikke desto mindre skal disse undtagelser, idet de afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, fortolkes og anvendes snævert (dommen i sagen Sison mod Rådet, præmis 63, i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 36, i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 73, og i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, præmis 75).

- 31 Når en berørt institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den derfor i princippet 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 (dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Når endvidere en institution anvender en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, påhviler det denne at afveje den særlige interesse, 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. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 45).
- 33 Desuden har Domstolen ligeledes fastslået, at disse betragtninger naturligvis navnlig har relevans, når Rådet optræder som lovgivende myndighed, således som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001, hvorefter adgangen til dokumenter bør udvides netop i dette tilfælde. Gennemsigtighed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsmæssig retsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningen er en betingelse for disses effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 46).
- 34 Det er på grundlag af disse principper, at det første anbringende skal undersøges, hvorved Rådet nærmere bestemt har gjort gældende, at Retten på ingen måde har taget hensyn til de krav, der er knyttet til beskyttelsen af Rådets beslutningsproces.
- 35 Det må konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 69 i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 30, har bemærket, at offentlighedens aktindsigt i hele indholdet af Rådets dokumenter udgør hovedreglen, og at der til denne hovedregel er knyttet undtagelser, der skal fortolkes og anvendes strengt.
- 36 I modsætning til hvad Rådet har anført, har Retten taget hensyn til de krav, der er knyttet til beslutningsprocessens effektivitet. Retten har nemlig i den appellerede doms præmis 69-83 foretaget en grundig undersøgelse af de argumenter, Rådet har fremført, med henblik på at begrunde anvendelsen i det foreliggende tilfælde af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af den berørte institutions beslutningsproces.
- 37 Langt fra at tilsidesætte afvejningen mellem princippet om gennemsigtighed og bevarelsen af effektiviteten i Rådets beslutningsproces har Retten, i overensstemmelse med de i denne doms præmis 31-33 nævnte principper, for så vidt angår realiteten undersøgt samtlige de argumenter, som Rådet har fremført, med henblik på at begrunde anvendelsen i det foreliggende tilfælde af den undtagelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 38 Det var først efter at have undersøgt disse argumenter og fundet, at ingen af dem gjorde det muligt at fastslå, at udleveringen af oplysningerne om de pågældende medlemsstats identitet udgjorde en konkret risiko for alvorlig skade på den interesse, der er beskyttet af den omhandlede undtagelse, at Retten i den appellerede doms præmis 84 konkluderede, at Rådet havde tilsidesat artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ved at give afslag på udleveringen af disse oplysninger, således som anført i den omtvistede afgørelse.

- 39 Endvidere må det fastslås – i det omfang Rådets kritik kan forstås således, at det rejste tvivl om den vurdering, som Retten havde foretaget af de nævnte argumenter – at Rådet til støtte for nærværende anbringende ikke har fremført noget bevis, der ville kunne gendrive Rettens konklusion, hvorefter Rådets argumenter i første instans ikke var tilstrækkeligt underbyggede med henblik på at godtgøre, at udleveringen af oplysningerne om de pågældende medlemsstaters identitet ville have medført en konkret risiko for alvorlig skade på Rådets beslutningsproces.
- 40 Hvad endelig angår Den Tjekkiske Republiks og Kongeriget Spaniens argument om, at udleveringen af delegationernes identitet ikke var nødvendig med henblik på at opnå formålet med forordning nr. 1049/2001, skal det blot anføres, således som bemærket i denne doms præmis 28, at artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 giver offentligheden ret til den videst mulige aktindsigt i dokumenter. Retten har i lyset af dette princip med rette i den appellerede doms præmis 69 præciseret, at forordning nr. 1049/2001 har til formål at sikre offentlighedens aktindsigt i hele indholdet af Rådets dokumenter, herunder i det foreliggende tilfælde identiteten af ophavsmændene til de forskellige standpunkter, idet fuld aktindsigt i dokumenterne alene kan begrænses på grundlag af de undtagelser til denne ret, der er indeholdt i forordningen, og som skal være begrundet i en konkret risiko for skade på de interesser, de beskytter. Idet Retten i det foreliggende tilfælde har udelukket en sådan risiko, ville delvis aktindsigt i det ønskede dokument ikke kunne anses for at være tilstrækkeligt med henblik på at opnå forordningens formål.
- 41 På det grundlag må appellens første anbringende forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 42 Med det tredje anbringende, der dernæst skal undersøges, og som består af tre led, har Rådet gjort gældende, at Retten har begået flere retlige fejl, der har bragt den til at konkludere, at Rådet ikke i fornødent omfang har godtgjort, at der forelå en risiko for alvorlig skade på dets beslutningsproces.
- 43 Med det tredje anbringendes første led har Rådet, støttet af Den Helleniske Republik og Kongeriget Spanien, bebrejdet Retten, at den i den appellerede doms præmis 73 og 74 har stillet krav om bevis for en reel krænkelse af den interesse, der er beskyttet af den omhandlede undtagelse. Med henblik på anvendelse af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 er, efter Rådets opfattelse, alene risikoen for skade tilstrækkelig til at begrunde anvendelse af denne undtagelse, således at den institution, der modtager en begæring om aktindsigt, blot skal fastslå sandsynligheden for, at udbredelsen af dokumentet vil være til skade for den pågældende institutions beslutningsproces.
- 44 Access Info og Parlamentet har gjort gældende, at Retten langt fra at kræve, at Rådet skulle fremlægge bevis for en reel skade på beslutningsprocessen, alene har begrænset sig til at undersøge i nævnte præmis 73 og 74 det argument, der er gjort gældende af Rådet selv, hvorefter denne institutions beslutningsproces har lidt en reel og konkret skade på grund af den ikke-godkendte offentliggørelse.
- 45 Det er ifølge det tredje anbringendes andet led Rådets opfattelse – i denne henseende støttet af Den Helleniske Republik – at Retten i den appellerede doms præmis 76 ikke har taget behørigt hensyn til betydningen af, hvor langt drøftelserne var med henblik på vurderingen af den risiko for alvorlig skade på beslutningsprocessen, som udbredelsen af delegationernes identitet udgjorde. Ifølge Rådet ville den omstændighed, at offentligheden tilkendes en ret til indblik i hele det forberedende arbejde under beslutningsprocessen afholde delegationerne fra at give udtryk for deres holdning i den indledende del af proceduren. Under hensyntagen til de særlige forhold, der er knyttet til Rådets funktion, har disse holdninger nemlig, især når de vedrører tekniske spørgsmål, ofte en udforskende karakter, og de afspejler ikke nødvendigvis medlemsstatens præcise og endelige holdning, som repræsenteret ved

delegationen, idet disse holdninger vil kunne udvikle sig under proceduren. Den omstændighed, at der anerkendes en ret til indblik fra dette indledende stade af proceduren, vil have den konsekvens, at delegationerne først giver udtryk for deres holdning, når deres respektive nationale regeringer har vedtaget en forhandlingsposition, hvilket vil gøre lovgivningsprocessen mere rigid.

- 46 Til imødegåelse af disse argumenter har Access Info indledningsvis gjort gældende, at Rådet ikke har præciseret, hvori det angiveligt særlige ved beslutningsprocessen består. Endvidere er det først på tidspunktet for appellen, at Rådet har anført argumentet om en angivelig skade på medlemsstaternes delegationers mulighed for at ændre deres holdning under proceduren. Under alle omstændigheder, således som Retten fandt i den appellerede doms præmis 76, omtaler artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke forhandlingernes stade som et kriterium, der skal tages hensyn til med henblik på at begrunde anvendelsen af undtagelsen til aktindsigt. Der kan ganske vist tages hensyn til dette forhold med henblik på at vurdere risikoen for skade på den interesse, der er beskyttet af den nævnte bestemmelse. Imidlertid kan identificeringen af de delegationer, der på et indledende stade af drøftelserne fremsætter forslag, ikke hindre disse delegationer i efterfølgende at ændre holdning. Endelig har Access Info anført, at det netop er på tidspunktet for indledningen af proceduren, at gennemsigtigheden bør udvides mest muligt. På det tidspunkt, hvor drøftelserne nemlig allerede har fundet sted, og hvor der er opnået kompromisser, giver gennemsigtigheden og den offentlige debat ikke længere mening.
- 47 Med det tredje anbringendes tredje led har Rådet i det væsentlige gjort gældende, at Retten i modsætning til de krav, der stilles i præmis 69 i dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, ikke på behørig vis i den appellerede doms præmis 72 og 79-83 har taget hensyn til det ønskede dokumentets følsomme karakter med henblik på at vurdere den risiko for alvorlig skade på beslutningsprocessen, der vil kunne opstå ved udleveringen af hele dokumentet. Ifølge Rådet følger det nævnte dokumentets følsomme karakter i det foreliggende tilfælde af den omstændighed, at de omhandlede forslag vedrørte de undtagelser til princippet om gennemsigtighed, som den nye forordning om aktindsigt skulle indeholde. Disse spørgsmåls følsomhed bekræftes endvidere dels af den omstændighed, at EU's retsinstanser for nylig har truffet afgørelse om fortolkningen af disse undtagelser, dels af den debat og det pres fra offentligheden, som disse spørgsmål afstedkommer.
- 48 Til støtte for dette led har Rådet fremført flere argumenter. For det første har Rådet gjort gældende, at dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet tillader institutionen at anvende undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, når det ønskede dokument er særligt følsomt. Retten har i den appellerede doms præmis 78 fortolket denne bestemmelse således, at den alene kan finde anvendelse, når en grundlæggende interesse i Unionen eller i medlemsstaterne er impliceret. En sådan fortolkning er ikke begrundet hverken i ordlyden af den nævnte bestemmelse eller i andre dele af forordningen og heller ikke i selve den nævnte dom i sagen Sverige og Turco mod Rådet. I øvrigt ville denne fortolkning, sammenholdt med de høje krav til det bevis, som Retten kræver med henblik på at godtgøre skaden, gøre det næsten umuligt at påberåbe sig den nævnte bestemmelse.
- 49 Rådet har dernæst med henblik på at understrege de omhandlede spørgsmåls følsomme karakter gjort gældende, at Retten har begået en fejl, idet den i den appellerede doms præmis 79 fandt, at den pågældende lovgivningsprocedures usædvanlig længde skyldtes juridiske og politiske grunde, der var knyttet til Lissabontraktatens ikrafttræden, valget til Parlamentet og udskiftningen af Kommissionen. Rådet har under henvisning til visse ændringer i de nærmere bestemmelser vedrørende udarbejdelsen af de dokumenter, der hidrører fra dets arbejdsgrupper fra og med det andet semester i 2008, dvs. efter den ikke-godkendte offentliggørelse, erklæret, at denne forsinkelse i virkeligheden, i det mindste delvist, skyldes drøftelsernes mindre udtømmende karakter og den manglende åbenhed i forbindelse med drøftelserne, der er en følge af den ikke-godkendte offentliggørelse, hvilket har medført et tab af effektivitet i beslutningsprocessen inden for institutionen.

- 50 Endelig skyldes blokeringen af den pågældende lovgivning ligeledes, i det mindste delvist, den omstændighed, at medlemsstaterne netop på grund af den ikke-godkendte offentliggørelse har haft store vanskeligheder ved at ændre deres indledende forhandlingspositioner. Især har delegationerne fra de medlemsstater, der ville foreslå ændringer, der af offentligheden kunne opfattes som værende begrænsninger af offentlighedens ret til aktindsigt, været tilbageholdende hermed. Rådet har gjort gældende, at Retten med urette ikke har anerkendt, at den ikke-godkendte offentliggørelse har haft disse negative virkninger for Rådets beslutningsproces. Dels har Retten begået en fejl i den appellerede doms præmis 72 ved at anse et sådant argument for ugrundet, henset til, at et af de omhandlede forslag, fremsat efter den ikke-godkendte offentliggørelse, begrænsede offentlighedens ret til aktindsigt, selv om dette forslag, i modsætning til hvad Retten fandt, ikke var blevet fremsat af en medlemsstats delegation, men af Kommissionen selv. Dels har Retten i den appellerede doms præmis 82 og 83 med urette forkastet de beviser, som Rådet havde fremlagt med henblik på at forklare den mindre udtømmende karakter af den omhandlede sags referater, og som vedrørte identificeringen ved navn af delegationerne i arbejdsgrupperne. Selv om Retten har forklaret dette med, at der blev anlagt sag for Retten, skyldes ændringen ifølge Rådet netop den ikke-godkendte offentliggørelse, henset til de omhandlede spørgsmåls følsomme karakter. Rådet har belyst denne begrænsning i omfanget af detaljer ved at nævne den omhandlede arbejdsgruppes referat fra juli 2009, hvori delegationernes identitet ikke længere oplyses, idet der for fremtiden vil blive gjort brug af udtryk som »et vist antal delegationer« og »andre delegationer«.
- 51 Access Info har heroverfor anført for det første, at Retten har henvist til en situation, hvor en »grundlæggende interesse i Unionen eller i medlemsstaterne« bringes i fare, alene for at give et eksempel på en situation, der kunne anses for at være »særligt følsom«, uden dog at kræve, at kun en sådan situation kan anses for følsom. Endvidere indeholder det ønskede dokument ikke – i modsætning til det dokument, der er omhandlet i den sag, der gav anledning til dommen Sverige og Turco mod Rådet – juridiske udtalelser, men alene ændringsforslag til et udkast til lovgivning. Access Info har sluttelig tilføjet, at Rådet ikke har begrundet sit afslag fuldt ud, selv om dette er påkrævet i henhold til dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet.
- 52 Access Info er af den opfattelse, at Rådets tredje anbringendes tredje led i det øvrige bør afvises, idet det rejser tvivl om Rettens vurdering for så vidt angår det ønskede dokumentets følsomme karakter og for så vidt angår den eventuelle begrundelse for den omhandlede lovgivningsprocedures usædvanlige længde. Under alle omstændigheder er det Access Infos opfattelse – i det væsentlige støttet af Parlamentet – for det første, at Rådet har begrundet den følsomme karakter af de spørgsmål, der er genstand for det ønskede dokument, med den omstændighed, at disse spørgsmål vil medføre en offentlig debat, og at de er genstand for en sag ved EU's retsinstanser. Ifølge Access Info har Rådet imidlertid ikke underbygget sine påstande herom. Endvidere vedrører en stor del af lovgivningsprocedurerne spørgsmål, der kan medføre pres fra interessegrupper eller debatter i medierne. Dette er nemlig netop, hvad gennemsigtighed og demokrati indebærer, og risikoen for pres eller debatter godtgør ikke et emnes følsomme karakter med henblik på at begrunde, at et dokument såsom det ønskede behandles fortroligt. Hvis de undersøgte spørgsmål i øvrigt er af følsom karakter, er det ikke kun medlemsstaternes identitet, men også indholdet af forslagene, der ikke bør udleveres. For det andet har Access Info bestridt Rådets argument om, at den usædvanlige forsinkelse af den omhandlede lovgivningsprocedure skyldtes den ikke-godkendte offentliggørelse. Reelt kunne forsinkelsen ligeledes skyldes den manglende politiske enighed mellem Rådet og Parlamentet vedrørende ændringen af forordningen. For det tredje har Access Info bestridt den omstændighed, at den ikke-godkendte offentliggørelse har medført detaljeændringer i arbejdsgruppens referater.

Domstolens bemærkninger

- 53 For så vidt angår Rådets tredje anbringendes første led må det konstateres, at dette hidrører fra en fejlagtig læsning af den appellerede dom.

- 54 Retten har nemlig med rette i den appellerede doms præmis 59 præciseret, at anvendelsen af undtagelserne til retten til aktindsigt er begrundet, når der foreligger en risiko for, at en af de beskyttede interesser tilføjes skade, idet en sådan risiko skal være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk.
- 55 Med henblik på at undersøge, om en sådan risiko forelå i det foreliggende tilfælde, fastslog Retten indledningsvis i den appellerede doms præmis 70-72, at Rådet ikke havde godtgjort forudsætningen for dets argumenter, dvs. den omstændighed, at udleveringen af delegationernes identitet ville medføre et sådant pres fra offentligheden, at det ikke længere ville være muligt for disse delegationer at fremsætte et forslag i retning af en begrænsning af gennemsigtigheden. I mangel af en sådan godtgørelse, har Retten med rette fundet, at udleveringen af de delegationers identitet, der ønskede at fremsætte sådanne forslag, ikke ville være til skade for Rådets beslutningsproces.
- 56 Retten har dernæst i den appellerede doms præmis 73 og 74 undersøgt argumentet – der er gengivet i nævnte doms præmis 50, og som ikke er blevet kritiseret af Rådet – hvorefter den ikke-godkendte offentliggørelse »har haft en negativ indflydelse på oprigtigheden af de drøftelser, som er ført i Rådets arbejdsgruppe, og på, hvor udtømmende drøftelserne har været. Dette har forhindret delegationerne i at overveje andre løsninger eller ændringer med henblik på at nå til enighed om de mest kontroversielle spørgsmål«.
- 57 Retten har i de nævnte præmisser 73 og 74 begrænset sig til at besvare anbringendet og modsat Rådets anbringender konkluderet, at den nævnte udlevering ikke i det foreliggende tilfælde kunne være til skade for denne institutions beslutningsproces.
- 58 På det grundlag må det tredje anbringendes første led forkastes som ugrundet.
- 59 For så vidt angår nærværende anbringendes andet led, hvorefter Retten ikke har taget hensyn til betydningen af, hvor langt fremme drøftelserne var, med henblik på vurderingen af den risiko for alvorlig skade på Rådets beslutningsproces, som udleveringen af delegationernes holdninger udgjorde, bemærkes, at dette led ligeledes hidrører fra en fejlagtig læsning af den appellerede dom.
- 60 Retten har således i den appellerede doms præmis 76 præciseret, at den omstændighed, at drøftelserne befandt sig på et indledende stadie, ikke i sig selv kunne begrunde, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 fandt anvendelse. Idet Retten derved udelukkede, at Rådets andre argumenter kunne godtgøre en risiko for skade på dets beslutningsproces, har Retten med rette fastslået, at den omstændighed alene, at begæringen om aktindsigt var foretaget på et meget tidligt tidspunkt i lovgivningsprocessen, ikke var tilstrækkeligt til, at den nævnte undtagelse kunne finde anvendelse.
- 61 Det andet led er følgelig ikke begrundet.
- 62 Endelig for så vidt angår Rådets tredje anbringendes tredje led bemærkes for det første, at da Retten i den appellerede doms præmis 78 fandt, at de spørgsmål, der var genstand for det ønskede dokument, ikke var særligt følsomme, henviste den ikke til dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, hvilket var med rette, idet den nævnte doms præmis 69, som nærværende led er baseret på, alene vedrører særlige dokumenter, nemlig juridiske udtalelser. I det foreliggende tilfælde er det ønskede dokument ikke alene blevet udarbejdet i forbindelse med en lovgivningsprocedure, det tilhører heller ikke nogen kategori af dokumenter, for hvilke forordning nr. 1049/2001 anerkender en interesse, der er værdig til en særlig beskyttelse, såsom juridiske udtalelser.
- 63 Selv hvis Retten med urette havde fastslået, at det kriterium, hvorefter det kan fastlægges, at et dokument er særligt følsomt, er kriteriet vedrørende risikoen for, at udleveringen bringer en i Unionen eller i medlemsstaterne grundlæggende interesse i fare, må det under alle omstændigheder konstateres, at det ikke var på grundlag af dette kriterium, at Retten i den appellerede doms

præmis 77 udelukkede, at det i det foreliggende tilfælde ønskede dokument var af særligt følsom karakter. Med henblik herpå fastslog Retten nemlig, at de forskellige ændringsforslag eller nye formuleringer, der var fremsat af de fire delegationer fra medlemsstaterne, som fremgår af det ønskede dokument, indgik i en normal lovgivningsproces, hvilket indebærer, at de ikke kunne anses for at være følsomme ikke alene med hensyn til kriteriet vedrørende faren for en for Unionen eller medlemsstaterne grundlæggende interesse, men heller ikke med hensyn til et hvilket som helst andet kriterium.

- 64 Følgelig har Rådet med urette gjort gældende, at Retten ikke har anerkendt det ønskede dokument som særligt følsomme karakter.
- 65 For det andet for så vidt angår de andre argumenter, som Rådet har anført til støtte for det tredje anbringendes tredje led, skal der mindes om Domstolens faste retspraksis, hvorefter det følger af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at alene Retten er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder, bortset fra tilfælde, hvor dens materielt ukorrekte konstateringer skyldes sagsakter, der er blevet fremlagt for den, dels at vurdere disse faktiske omstændigheder. Når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen i henhold til artikel 256 TEUF kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget heraf. Domstolen har således ikke kompetence til at fastlægge de faktiske omstændigheder og i princippet heller ikke til at bedømme de beviser, som Retten har lagt til grund ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder. Denne vurdering udgør således ikke – med forbehold for tilfælde med forkert gengivelse af disse beviser – et retsspørgsmål, der som sådan er underlagt Domstolens kontrol (jf. bl.a. dom af 19.3.2009, sag C-510/06 P, Archer Daniels Midland mod Kommissionen, Sml. I, s. 1843, præmis 105, og kendelse af 10.11.2011, sag C-626/10 P, Agapiou Joséphidès mod Kommissionen og EACEA, præmis 107).
- 66 Med sit argument om, at Retten med urette henførte den usædvanlige længde af den pågældende procedure til retlige og politiske grunde, der bl.a. var knyttet til Lissabontraktatens ikrafttræden, valget til Parlamentet og udskiftningen af Kommissionen, ønsker Rådet, dog uden at påberåbe sig en forkert gengivelse af beviserne, at rejse tvivl om Rettens vurdering, hvorefter lovgivningsprocedurens usædvanlige længde ikke skyldtes de vanskeligheder, som udleveringen af oplysningerne om identiteten af ophavsmændene til forslagene ville medføre, men juridiske og politiske grunde, hvilket Rådet i øvrigt selv har gjort gældende, således som dette fremgår af den appellerede doms præmis 46.
- 67 Ligeledes hvad angår de angivelige konsekvenser af den ikke-godkendte offentliggørelse for Rådets beslutningsproces ønsker denne institution alene at anfægte, uden klart at påberåbe sig en urigtig gengivelse af beviserne, dels den vurdering, som Retten i den appellerede doms præmis 72 har foretaget af et bevis – nemlig den offentlige version af et dokument, der indeholder skriftlige forslag fra delegationerne vedrørende den omhandlede lovgivningsprocedure, dokument nr. 9716/09 af 11. maj 2009 – ved at udlede, at denne offentliggørelse, i modsætning til det Rådet gjorde gældende i første instans, ikke havde gjort det nødvendigt for delegationerne at undlade at fremsætte forslag, der vedrørte begrænsninger i gennemsigtigheden. Dels har Rådet rejst tvivl om den vurdering, som Retten i den appellerede doms præmis 82 og 83 har foretaget af et andet bevis, nemlig dokument nr. 10859/1/09 REV 1, af hvilket Retten har udledt, at Rådets praksis efter den ikke-godkendte offentliggørelse var blevet ændret, for så vidt som oplysninger om identiteten af de medlemsstater, der havde fremsat bemærkninger og forslag vedrørende Kommissionens forslag, fremover blev udeladt, idet en sådan ændring kunne forklares med den omstændighed, at Access Info havde anlagt sag med henblik på prøvelse af lovligheden af den omtvistede afgørelse.
- 68 Det følger heraf, idet de sidste argumenter må afvises, at det tredje anbringende delvist må afvises, delvist er ugrundet.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 69 Med det andet anbringende har Rådet i det væsentlige gjort gældende, at Rettens vurdering er i strid med Domstolens retspraksis, der tillader institutionerne at påberåbe sig generelle hensyn med henblik på at afslå udleveringen af visse kategorier af dokumenter. I den omtvistede afgørelse anføres, således som også Den Helleniske Republik har gjort gældende, de generelle betragtninger, der begrundes, at det ønskede dokument ikke kunne udleveres, og begrundelsen for, at disse hensyn faktisk var gyldige i forhold til det ønskede dokument. Rådet havde således ikke begrænset sin undersøgelse til dokumentets karakter, men havde baseret sit afslag på detaljerede forklaringer vedrørende de behandlede spørgsmåls følsomme karakter og den omstændighed, at disse indgik i de indledende drøftelser under lovgivningsproceduren.
- 70 Access Info har for det første gjort gældende, at idet det andet anbringende ikke udtrykkeligt har henvist til nogen bestemt præmis i den appellerede dom, er det irrelevant og bør afvises. Under alle omstændigheder har Rådet efter Access Infos opfattelse, på dette punkt støttet af Parlamentet, ikke præciseret, hverken under appellen eller i den omtvistede afgørelse, på hvilken generel formodning dets afslag på aktindsigt er baseret. Til trods for kravene i retspraksis på området er der endvidere ingen bestemmelse i EU-retten og intet generelt retsprincip, der gør det muligt at lægge en generel formodning til grund om, at et dokument såsom det ønskede dokument er fortroligt, så meget desto mere når dette hidrører fra en lovgivningsprocedure.

Domstolens bemærkninger

- 71 Det bemærkes indledningsvis, at dette anbringende – i modsætning til hvad Access Info har gjort gældende – bør antages til realitetsbehandling, idet det klart fremgår af de argumenter, der er fremført til støtte for anbringendet – selv om det er rigtigt, at Rådet ikke har henvist til nogen bestemt præmis i den appellerede dom, der indeholder en retlig fejl – at Rådet har anfægtet, at Retten ikke fandt, at det var muligt for Rådet at begrunde afslaget på aktindsigt i det ønskede dokument på grundlag af en formodning om fortrolighed baseret på generelle hensyn.
- 72 For så vidt angår realiteten bemærkes, at en institution ifølge fast retspraksis – selv om det med henblik på at begrunde et afslag på aktindsigt i et dokument i princippet ikke er tilstrækkeligt, at dette dokument vedrører en aktivitet eller interesse, der er nævnt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, idet den berørte institution ligeledes skal forklare, hvorledes aktindsigt i dette dokument konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel – i denne henseende kan basere sig på de generelle formodninger, der gælder i forhold til visse kategorier af dokumenter, da lignende generelle hensyn må antages også at have gyldighed i forhold til begæringer om aktindsigt i dokumenter af samme art (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, præmis 50, samt dom af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, præmis 54, og af 28.6.2012, sag C-477/10 P, Kommissionen mod Agrofert Holding, præmis 57).
- 73 I et sådant tilfælde påhviler det imidlertid den berørte institution at præcisere, på hvilke generelle hensyn den har baseret formodningen om, at udleveringen af disse dokumenter ville være til skade for en af de interesser, der er beskyttet ved undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, og dét uden at være forpligtet til at foretage en konkret vurdering af indholdet af hvert af disse dokumenter (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, præmis 76).
- 74 Selv hvis det antages, at Rådet i første instans har gjort gældende, at det kunne give afslag på aktindsigt i et dokument såsom det ønskede dokument på grundlag af en formodning baseret på de hensyn, der er nævnt i den appellerede doms præmis 43, og under hensyntagen til behovet for at bevare

delegationernes manøvrerum under de indledende drøftelser af Kommissionens forslag til retsakt, må det imidlertid i det foreliggende tilfælde fastslås dels, at Retten i den appellerede doms præmis 70-79 har undersøgt disse hensyn, og at den i nævnte doms præmis 80 fandt, at de ikke var tilstrækkelige med henblik på at fastslå, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 kunne finde anvendelse. Dels har Rådet med det tredje anbringende til støtte for appellen forgæves forsøgt at rejse tvivl om denne vurdering, og dette anbringende kan derfor ikke tages til følge.

- 75 Følgelig kunne Rådet ikke med rette anføre, at det kunne give afslag på aktindsigt i det ønskede dokument på grundlag af en formodning baseret på sådanne hensyn.
- 76 Henset til det ovenstående er argumenterne med henblik på godtgørelse af, at Retten ikke tog hensyn til begrundelsen for, at Rådet fandt, at disse generelle hensyn kunne finde anvendelse i forhold til det i den foreliggende sag ønskede dokument, irrelevante.
- 77 Det følger heraf, at det andet anbringende må forkastes som ugrundet.
- 78 På grundlag af det ovenfor anførte må appellen forkastes.

Sagens omkostninger

- 79 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellen forkastes. I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater og institutioner, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.
- 80 Da Rådets appel er blevet forkastet, bærer dette i overensstemmelse med Access Infos påstand herom sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Access Info.
- 81 Den Tjekkiske Republik, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Parlamentet 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 de omkostninger, der er afholdt af Access Info Europe.**
- 3) Den Tjekkiske Republik, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter