

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

22. marts 2011 *

I sag T-233/09,

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

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved C. Fekete og M. Bauer, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

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

* Processprog: engelsk.

og af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og S. Ossowski, som befuldmægtigede, bistået af barrister L.J. Stratford,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Rådets beslutning af 26. februar 2009 om afslag på aktindsigt i visse oplysninger i et notat af 26. november 2008 vedrørende et forslag til forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter,

har

RET TEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi, og dommerne E. Cremona og S. Frimodt Nielsen (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. oktober 2010,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

¹ I artikel 255 EF bestemmes:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden.

3. Ovennævnte institutioner indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener.«

- 2 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) fastsætter i overensstemmelse med artikel 255, stk. 2, EF de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter.

- 3 Forordningens artikel 4 fastlægger flere undtagelser til den ret til aktindsigt i Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, som er omhandlet i forordningens artikel 2, og som tilkommer enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat.

- 4 Artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer navnlig:

»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.«

- 5 Artikel 207, stk. 3, EF bestemmer:

»Rådet fastsætter selv sin forretningsorden.

Med henblik på anvendelsen af artikel 255, stk. 3, [EF] udarbejder Rådet i forretningsordenen bestemmelser om, på hvilke betingelser offentligheden skal have aktindsigt i Rådets dokumenter. Med henblik på gennemførelsen af dette stykke fastlægger Rådet, i hvilke tilfælde det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed, for at sikre

større aktindsigt i disse tilfælde, samtidig med at beslutningsprocessen forbliver effektiv. Når Rådet optræder som lovgivende myndighed, skal afstemningsresultaterne og stemmeforklaringerne samt erklæringer til mødeprotokollen under alle omstændigheder offentliggøres.«

Sagens faktiske omstændigheder

- 6 Ved e-mail af 3. december 2008 anmodede sagsøgeren, foreningen Access Info Europe, i henhold til forordning nr. 1049/2001 Rådet for Den Europæiske Union om aktindsigt i et notat af 26. november 2008 fra Rådets generalsekretariat til den arbejdsgruppe for information, som Rådet havde nedsat, vedrørende forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Dette dokument indeholder de forslag til ændringer eller nye affattelser, som en række medlemsstater fremsatte under mødet i arbejdsgruppen den 25. november 2008.

- 7 Ved e-mail af 17. december 2008 meddelte Rådet sagsøgeren delvis aktindsigt i det ønskede dokument. Den version, som blev meddelt sagsøgeren, indeholdt de ovennævnte forslag, men det var umuligt at identificere den medlemsstat, som havde fremsat forslaget. Som begrundelse for afslaget på videregivelse af disse oplysninger angav Rådet, at en udbredelse heraf ville være til alvorlig skade for beslutningsprocessen, og at der ikke forelå nogen tungtvejende offentlig interesse i udbredelse heraf, som ville kunne have begrundet en fravigelse af retten til aktindsigt som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

- 8 Ved e-mail af 16. januar 2009 genfremsatte sagsøgeren anmodningen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.
- 9 Ved beslutning vedtaget den 26. februar 2009 (herefter »den anfægtede beslutning«) gentog Rådet, via generalsekretariatet, i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 sit afslag på udbredelse af de oplysninger i det ønskede dokument, som kunne gøre det muligt at identificere de medlemsstater, der havde fremsat de forskellige forslag under mødet i arbejdsgruppen for information den 25. november 2008. Efter at sagsøgeren havde anmodet om oplysning om, hvilket trin forslaget behandling befandt sig på, tilstillede Rådet sagsøgeren den anfægtede beslutning i en e-mail af 3. april 2009. I denne e-mail anførte Rådet ligeledes, at det havde fremsendt en kopi af den anfægtede beslutning til sagsøgeren i et brev, som blev afsendt den 26. februar 2009.
- 10 I den anfægtede beslutning anførte Rådet følgende grunde for at godtgøre, at offentliggørelsen af identiteten af dem, der havde fremsat de forskellige ændringsforslag, ville være til skade for dens beslutningsproces og ikke var påkrævet som følge af en tungtvejende offentlig interesse:

»Arbejdsgruppen for »information«, som er det forberedende organ i Rådet, og som er ansvarlig for forslaget, afholdt adskillige møder, hvorunder arbejdsgruppen foretog en første gennemgang af forslaget [til forordning om aktindsigt fremsat af Kommissionen den 30. april 2008 og for nærværende under behandling af lovgivningsmyndighedens to grene inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure]. I forbindelse med disse drøftelser gav forskellige delegationer udtryk for deres foreløbige synspunkter vedrørende de ændringer, som forslaget indeholdt. Disse drøftelser blev foretaget i en indledende fase, og der foreligger endnu ikke sammenfald af synspunkter, og der er heller ikke taget endelig stilling til de rejste spørgsmål. De skriftlige indlæg, som er indeholdt i det ønskede dokument, vedrører tre særligt følsomme spørgsmål, som er blevet behandlet under de indledende drøftelser i Rådet, og som på nuværende tidspunkt endnu ikke har været genstand for indgående drøftelser i arbejdsgruppen for »information«. Henset til, at beslutningsprocessen stadig er i sin

indledende fase, at de følsomme spørgsmål, som er blevet rejst i det ønskede dokument, endnu ikke har været genstand for indgående drøftelser, og at der endnu ikke foreligger nogen klar og entydig holdning til disse spørgsmål, vil en offentliggørelse af navnene på de delegationer, som fremsatte forslagene i det ønskede dokument, væsentligt skade effektiviteten af Rådets interne beslutningsproces, idet Rådets mulighed for at nå til enighed i sagen vil blive svækket, og delegationernes mulighed for at indgå et kompromis i Rådet navnlig vil blive svækket.

Risikoen for, at Rådets beslutningsproces besværliggøres, er rimelig forudsigelig og ikke rent hypotetisk. Såfremt det [ansås] for nødvendigt at udbrede dokumenter, som indeholder delegationernes skriftlige synspunkter vedrørende særlig følsomme spørgsmål i deres helhed under beslutningsprocessen, ville visse delegationer være tilskyndet til at ophøre med at fremføre deres synspunkter skriftligt og begrænse sig til mundtlige meningsudvekslinger med Rådet og dets forberedende organer, hvilket ville indebære, at sådanne dokumenter ikke ville blive udfærdiget. Dette ville væsentligt skade effektiviteten af Rådets interne beslutningsproces, idet det ville hindre Rådet i at føre komplekse interne drøftelser vedrørende udkastet til retsakten, og det ville desuden i høj grad være til skade for gennemsigtigheden i Rådets beslutningsproces.

Rådet har foretaget en afvejning dels af den offentlige interesse med hensyn til effektiviteten af Rådets interne beslutningsproces, dels af den offentlige interesse med hensyn til fremme af gennemsigtigheden, som sikrer, at Den Europæiske Unions institutioner nyder større legitimitet og i højere grad står til ansvar over for borgerne, navnlig når de optræder som lovgiver. Det er netop på baggrund af denne afvejning, at generalsekretariatet som svar på den oprindelige anmodning besluttede at offentliggøre indholdet af det ønskede dokument uden at opgive navnene på de omhandlede delegationer. Denne løsning giver for det første borgerne mulighed for i henhold til demokratiske principper at undersøge de oplysninger, der ligger til grund for et

udkast til en retsakt, som er under drøftelse i Rådet, og for det andet sikrer den, at Rådets beslutningsproces forbliver effektiv som udtrykkeligt foreskrevet i artikel 203, stk. 3, EF.

Rådet har ligeledes undersøgt muligheden for, om navnene på de omhandlede medlemsstater, delegation for delegation, kan offentliggøres. Dette blev imidlertid afvist, eftersom det ville føre til, at der blevet foretaget et meget vilkårligt skøn, hvilket atter ville kunne anfægtes. Denne tilgang forhindrer naturligvis ikke de omhandlede delegationer i frit offentligt at udtrykke deres synspunkt.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juni 2009 har sagsøgeren anlagt denne sag.

- 12 Ved kendelse af 23. november 2009 har formanden for Rettens Tredje Afdeling tilladt Den Helleniske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

- 13 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Rådet er som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse blevet opfordret til at besvare en række spørgsmål og at fremlægge kopier af forskellige af dets dokumenter vedrørende det forslag til forordning om aktindsigt, som Kommissionen fremsatte den 30. april 2008, og som er tilgængelige for offentligheden på dette trin af lovgivningsproceduren.

- 14 Ved skrivelse af 29. juli 2010 har Rådet besvaret Rettens spørgsmål og fremlagt de ønskede dokumenter, som sagsøgte har haft lejlighed til at tage stilling til under den mundtlige forhandling.
- 15 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet, som blev afholdt den 6. oktober 2010.
- 16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede beslutning annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsøgerens og intervenienternes omkostninger.
- 17 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Subsidiært frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Den Helleniske Republik har nedlagt påstand om, at sagsøgte frifindes.

19 Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Søgsmålsfristens begyndelsestidspunkt

— Parternes argumenter

20 Rådet har gjort gældende, at søgsmålet bør afvises, idet det er anlagt for sent. Søgsmålsfristen i artikel 230, stk. 5, EF begyndte ikke at løbe den 3. april 2009, hvor den

anfægtede beslutning blev meddelt sagsøgeren ved e-mail, men derimod den 26. februar 2009, hvor Rådet meddelte sagsøgeren denne beslutning ved ikke-rekommanderet post. Den anfægtede beslutning blev vedtaget af Rådet den 26. februar 2009. Følgeskrivelsen til beslutningen blev færdigskrevet og underskrevet samme dato, dernæst registreret i posttjenesten og umiddelbart herefter sendt som ikke-rekommanderet post til den adresse, sagsøgeren havde opgivet. I de otte år, hvor forordning nr. 1049/2001 har fundet anvendelse, er Rådet aldrig blevet gjort opmærksom på ikke-fremkomne svarskrivelser. Rådet har derfor al mulig grund til at antage, at sagsøgeren har modtaget den anfægtede beslutning. Søgsmålsfristen, som begyndte at løbe den 26. februar 2009, udløb således den 6. maj 2009 efter en frist på to måneder, der var forlænget med en afstandsfrist på ti dage i henhold til artikel 102, stk. 2, i Rettens procesreglement. Søgsmålet er således anlagt for sent, idet det blev anlagt den 12. juni 2009, dvs. mere end fem uger efter udløbet af den fastsatte frist.

- 21 Rådet har påpeget, at sagsøgeren — såfremt det ikke med sikkerhed kan godtgøres, at meddelelsen var forskriftsmæssig — havde mulighed for at gøre sig bekendt med den anfægtede beslutning fra den 26. februar 2009. I det foreliggende tilfælde har udkastet til svaret på den genfremsatte begæring været tilgængelig for offentligheden siden den 20. februar 2009 via registret over rådsdokumenter. Udkastet blev desuden tilstillet sagsøgeren som svar på dennes begæring af 2. marts 2009, mens oplysningerne om vedtagelsen af udkastet var offentligt tilgængelige siden den 26. februar 2009. Idet sagsøgeren ventede en måned, indtil den 3. april 2009, med at anmode om at få tilstillet den tekst, som blev vedtaget på grundlag af udkastet til det svar, som blev meddelt den 2. marts, har sagsøgeren ikke overholdt en ifølge Rådet rimelig frist til at gøre sig bekendt med den anfægtede beslutning.
- 22 Sagsøgeren har gjort gældende, at denne ikke har modtaget Rådets skrivelse, hvorved Rådet underrettede sagsøgeren om den anfægtede beslutning, inden den 3. april 2009, hvor sagsøgeren fik meddelelse om den anfægtede beslutning via e-mail. Hvad angår påstanden om, at sagsøgeren kunne have gjort sig bekendt med den anfægtede beslutning ved at konsultere registret over rådsdokumenter, har sagsøgeren

understreget, at det register, som Rådet henviser til, udelukkende indeholder udkast til svar og ikke det endelige dokument.

— Rettens bemærkninger

- ²³ Ifølge artikel 230, stk. 5, EF skal et annullationssøgsmål indgives inden to måneder, efter at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt sagsøgeren eller, i mangel heraf, senest to måneder efter, at sagsøgeren har fået kendskab til den.
- ²⁴ Ifølge procesreglementets artikel 102, stk. 2, forlænges fristen for anlæggelse af et søgsmål under hensyn til afstanden med ti dage.
- ²⁵ Det fremgår ligeledes af artikel 254, stk. 3, EF, at beslutninger meddeles dem, de er rettet til, og får virkning ved denne meddelelse.
- ²⁶ Det er i sagen ikke blevet bestridt, at Rådet underrettede sagsøgeren om den anfægtede beslutning den 3. april 2009. Beslutningen var vedhæftet som bilag til en e-mail fra Rådet, hvorved generalsekretariatet besvarede en e-mail fra sagsøgeren, hvori denne anmodede om oplysning om, hvilket trin forslagets behandling befandt sig på. Sagsøgeren har bekræftet at have fået kendskab til svaret den 3. april 2009, hvilket gør det muligt at fastslå, at den anfægtede beslutning blev meddelt modtageren som omhandlet i traktaten.

27 Denne konklusion kan ikke ændres af Rådets argumentation, som tilsigter at godtgøre, at den anfægtede beslutning blev meddelt sagsøgeren den 26. februar 2009. Rådet har nemlig ikke bevist, at den skrivelse, som det påstår at have sendt til sagsøgeren, også er nået frem til adressaten før den 3. april 2009. Rådet har desuden medgivet, at det sendte den anfægtede beslutning med »ikke-rekommanderet post«, hvilket betyder, at det ikke kan godtgøre, at forsendelsen virkelig er modtaget, og end mindre den dato, da forsendelsen blev modtaget af adressaten i Spanien. Eftersom der ikke var tale om rekommanderet post med modtagelsesbevis, en e-mail eller en fax med modtagelsesbevis, er Rådets påstand om, at dets svar, som blev sendt den 26. februar 2009, blev modtaget af sagsøgeren samme dag eller kort tid efter, således ubegrundet. Begyndelsestidspunktet for søgsmålsfristen er således den 3. april 2009, hvor Rådet ved e-mail tilstillede sagsøgeren den anfægtede beslutning.

28 Hvad i øvrigt angår Rådets argument om, at sagsøgeren blev bekendt med indholdet af den anfægtede beslutning, idet sagsøgeren den 2. marts 2009 fik kendskab til udkastet til det bekræftende svar, skal det bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 230, stk. 5, EF, at kriteriet om den dag, hvor sagsøgeren har fået kendskab til den anfægtede retsakt, som begyndelsestidspunkt for søgsmålsfristen er subsidiært i forhold til kriterierne om offentliggørelse eller meddelelse (jf. Rettens dom af 27.11.2003, sag T-190/00, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. II, s. 5015, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Det tidspunkt, hvor sagsøgeren fik kendskab til den anfægtede beslutning — selv hvis det blev godtgjort — kan derfor ikke anses for begyndelsestidspunktet for søgsmålsfristen, eftersom beslutningen i den foreliggende sag blev meddelt sagsøgeren den 3. april 2009 i medfør af artikel 254, stk. 3, EF. Når sagsøgeren har fået meddelelse, er det denne dato, som skal tages i betragtning ved beregning af søgsmålsfristen i henhold til artikel 230, stk. 5, EF, og ikke den dato, hvor sagsøgeren fik kendskab, der kun gælder som et alternativ, hvis der ikke sker meddelelse. Hvad angår det egentlige bevis for, at sagsøgeren har fået kendskab, er det under alle omstændigheder ubestridt mellem parterne, at det eneste dokument, som er tilgængeligt i det offentlige register over rådsdokumenter, er et udkast til beslutning og ikke selve den anfægtede beslutning. Sagsøgeren kunne derfor ikke få kendskab til

indholdet og begrundelsen for den akt, som tager stilling til sagsøgerens genfremsatte begæring i henhold til forordning nr. 1049/2001.

- 29 Da stævningen blev indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juni 2009, dvs. inden for en frist på to måneder regnet fra tidspunktet for meddelelsen af den anfægtede beslutning den 3. april 2009 med en forlængelse på ti dage, er søgsmålet ikke anlagt for sent. Rådets afvisningspåstand kan derfor ikke tages til følge.

Hvorvidt sagsøgeren har en berettiget interesse i annullation af den anfægtede beslutning

- 30 Rådet har i svarskriftet anført, at en fuldstændig version af det ønskede dokument har været offentligt tilgængeligt siden den 26. november 2008 på organisationen Statewatch's website. Som svar på spørgsmål stillet inden for rammerne af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse præciserede Rådet den e-mail-adresse, hvor det var muligt at få adgang til denne version. Rådet henviste derudover til en rapport fra House of Lords Select Committee on the European Union (House of Lords' særudvalg for Den Europæiske Union, Det Forenede Kongerige, herefter »særudvalget for Den Europæiske Union«) vedrørende Det Forenede Kongeriges holdning til forslaget om ændring af forordning nr. 1049/2001, hvoraf det fremgår, at der den 18. marts 2009 blev afholdt et møde med repræsentanter for Det Forenede Kongeriges regering, hvor følgerne af den nævnte udbredelse blev drøftet. Rådet har under retsmødet anført, at selv om Statewatch offentliggjorde den fuldstændige version af det ønskede dokument meget hurtigt, ifølge Rådet allerede ultimo november 2008, havde Rådet ikke kendskab hertil, da det vedtog den oprindelige beslutning den 17. december 2008 og den bekræftende beslutning den 26. februar 2009 vedrørende sagsøgerens begæring om aktindsigt.

- 31 I replikken har sagsøgeren påpeget, at denne ikke havde kendskab til den fuldstændige version af det ønskede dokument, da den indgav sin begæring om aktindsigt. Under retsmødet angav sagsøgeren ligeledes, at denne — efter drøftelser med andre organisationer med interesse for gennemsigtighedsspørgsmål — havde kunnet fået kendskab til den fuldstændige version af det ønskede dokument i maj eller i juni 2009. Som følge af denne offentliggørelse råder sagsøgeren således på nuværende tidspunkt over en kopi af den fuldstændige version af det dokument, som sagsøgeren har anmodet Rådet om aktindsigt i.
- 32 I denne sammenhæng vil det kunne hævdes, at sagsøgeren egentlig ikke påvirkes af den anfægtede beslutning, eftersom denne allerede er i besiddelse af de oplysninger, som den har begæret aktindsigt i, og at sagsøgeren derfor ikke har tilstrækkelig interesse i at opnå annullation af den anfægtede beslutning.
- 33 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 uforment at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel. Såfremt sagsøgerens søgsmålsinteresse bortfalder under sagens forløb, kan en afgørelse fra Retten om sagens realitet ikke bibringe denne en fordel (jf. Domstolens af 7.6.2007, sag C-362/05 P, Wunenburger mod Kommissionen, Sml. I, s. 4333, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I den foreliggende sag indebærer offentliggørelsen fra udgangen af 2008 af den fuldstændige version af det ønskede dokument på Statewatch's website, såvel som den omstændighed, at sagsøgeren har fået kendskab til denne version i maj eller juni 2009, ikke, at det kan antages, at sagsøgeren ikke længere har nogen interesse i at påstå den anfægtede beslutning annulleret af de ovennævnte grunde.

35 For det første følger det af fast retspraksis, at sagsøgeren i princippet kan opretholde en interesse i en påstand om annullation af en retsakt udstedt af en institution, således at det forhindres, at den ulovlighed, som retsakten angiveligt er behæftet med, gentager sig fremover. En sådan søgsmålsinteresse følger af artikel 266, stk. 1, TEUF, hvorefter den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Der kan imidlertid kun foreligge søgsmålsinteresse, såfremt den hævdede ulovlighed kan gentage sig fremover uafhængigt af de omstændigheder i sagen, som har dannet grundlag for sagsøgerens søgsmål (jf. dommen i sagen *Wunenburger mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i præmis 33, præmis 50-52 og den deri nævnte retspraksis). Dette er tilfældet i den foreliggende sag, dels fordi den af sagsøgeren påståede ulovlighed beror på en fortolkning af en af de undtagelser, som er foreskrevet i forordning nr. 1049/2001, og som Rådet højst sandsynligt vil påberåbe sig i forbindelse med en ny begæring, dels fordi sagsøgeren i sin egenskab af en forening, hvis formål er at skabe større gennemsigtighed inden for Den Europæiske Union, sandsynligvis i fremtiden vil indgive flere begæringer om lignende dokumenter.

36 Det skal for det andet bemærkes, at den, der har udbredt de omtvistede oplysninger til sagsøgeren, ikke er Rådet — som har medgivet, at offentligheden har interesse i at få udbredt disse oplysninger — men derimod en tredjemand, som ikke har iagttaget reglerne vedrørende offentlighedens adgang til Rådets dokumenter. Sagsøgeren har i denne forbindelse pointeret, at sagsøgeren ikke vidste, at disse oplysninger var tilgængelige på organisationen Statewatchs website på det tidspunkt, hvor sagsøgeren indgav sin oprindelige begæring og genfremsatte sin begæring om aktindsigt i dokumenterne. Rådet har præciseret, at det samme gør sig gældende for dets vedkommende, da det behandlede disse begæringer. Hverken sagsøgeren eller Rådet havde således kendskab til offentliggørelsen under afviklingen af den administrative procedure, som førte til vedtagelsen af den anfægtede beslutning. Sagsøgeren har derfor krav på, at Retten træffer afgørelse om lovligheden af denne beslutning, som er bebyrdende for sagsøgeren, eftersom det er den eneste beslutning, som på nuværende tidspunkt er blevet meddelt sagsøgeren, og eftersom sagsøgeren i den anfægtede beslutning udelukkende får delvis aktindsigt i det ønskede dokument i henhold til en af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001. Organisationen Statewatchs adfærd er uden relevans for vurderingen af sagsøgerens interesse i at opnå annullation af en sådan beslutning (jf. i denne retning Rettens dom af 17.6.1998, sag T-174/95, *Svenska Journalistförbundet mod Rådet*, Sml. II, s. 2289, præmis 69, inden for rammerne af

hvilken sagsøgeren allerede var i besiddelse af visse af de dokumenter, denne havde begæret aktindsigt i over for Rådet. Dokumenterne var blevet tilsendt af en medlemsstats kompetente myndigheder).

- 37 Det følger heraf, at selv om sagsøgeren har kunnet få adgang til indholdet af de oplysninger, som Rådet nægtede sagsøgeren aktindsigt i, har sagsøgeren en interesse i, at den anfægtede beslutning annulleres.

Om realiteten

- 38 Til støtte for sit søgsmål har sagsøgeren anført to anbringender. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, og det andet vedrører manglende begrundelse. Det er hensigtsmæssigt først at gennemgå det første anbringende.

Parternes argumenter

- 39 Sagsøgeren har anført, at forordning nr. 1049/2001 tilsigter at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at give offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, som en institution ligger inde med, størst mulig virkning, og navnlig i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed. Offentlighedens adgang til aktindsigt i institutionernes dokumenter er hovedreglen, og afslag er undtagelsen, som skal fortolkes snævert.

- 40 Hvad angår påstanden om, at delegationernes handlefrihed ville blive svækket, såfremt de blev identificeret, har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke indeholder nogen forklaring til støtte for denne påstand. Delegationerne afgiver udtalelser og formulerer ændringsforslag, som sætter Rådet i stand til at fastlægge sin holdning. Aktindsigt i disse tilkendegivelser gør det således muligt for medlemsstaterne og institutionerne at udvise ansvar over for borgerne. Selv om delegationerne vil kunne udsættes for pres udefra, såfremt de identificeres, er denne risiko ikke tilstrækkelig til, at den kan begrunde anvendelsen af den påberåbte undtagelse, eftersom den hænger sammen med kravet om ansvarlighed og princippet om borgernes deltagelse, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Hvad angår den forskansning af holdningerne, som Rådet har påberåbt sig, har sagsøgeren bemærket, at en påstand om, at der foreligger en skade, ikke er tilstrækkelig til at bevise den. Rådet har ikke bevist, hvordan udbredelsen af det ønskede dokument på organisationen Statewatches website har haft negativ indflydelse på fortroligheden inden for delegationerne. Det er udelukkende, når en delegation ønsker at tale med to tunger, og dermed give udtryk for en holdning på rådsmøder, og dernæst en anden holdning over for offentligheden, herunder dens egne borgere, at dens holdning skal hemmeligholdes. Dette er imidlertid ikke formålet med forordning nr. 1049/2001.
- 41 Hvad angår påstanden om, at delegationernes synspunkter ikke længere ville blive fremlagt skriftligt, hvis de blev identificeret, har sagsøgeren understreget, at alt hvad der siges eller skrives under forberedelsen til vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt skal være tilgængeligt for offentligheden med henblik på oplysning og kontrol. De eventuelle negative virkninger af, at identiteten af dem, der har fremsat forslagene, udbredes, vil i den foreliggende sag være minimale. Der er intet, der kan anføres til støtte for, at udbredelsen ville afholde delegationerne fra at give deres holdninger til kende skriftligt.
- 42 Hvad angår eksistensen af en tungtvejende offentlig interesse har sagsøgeren gjort gældende, at selv om beslutningsprocessen ville blive påvirket af de i den anfægtede

beslutning angive grunde, begrundet denne interesse, at de nationale delegationer identificeres. Offentlighedens interesse i denne udbredelse begrænser sig ikke til muligheden for at kontrollere medlemsstaterne eller Rådet, men omfatter også borgernes mulighed for at deltage i lovgivningsproceduren. Det er således ikke tilstrækkeligt at offentliggøre delegationernes synspunkter uden at identificere dem.

- 43 Til støtte for sin påstand om, at aktindsigt i den del af det ønskede dokument, som ikke er blevet meddelt, ville begrænse delegationernes handlemulighed, har Rådet understreget, at artikel 255 EF og forordning nr. 1049/2001 ikke kræver, at lovgivningsproceduren skal være fuldstændig åben. De regler, som Rådet anvender vedrørende aktindsigt i lovgivningsdokumenter, tager snarere hensyn til afvejningen i artikel 207, stk. 3, EF mellem den bredere adgang for offentligheden til Rådets handlinger som lovgiver og beskyttelsen af Rådets beslutningsproces. I Rådets forretningsorden er det angivet, hvornår det optræder som lovgivende myndighed (artikel 7 i Rådets afgørelse 2006/683/EF, Euratom af 15.9.2006 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 285, s. 47, herefter »forretningsordenen«)), og hvilke lovgivningsdokumenter offentligheden har direkte adgang til (artikel 11, stk. 5 og 6, i bilag II til forretningsordenen). Efter vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt er de dokumenter, der indeholder delegationernes individuelle holdninger, offentligt tilgængelige (jf. artikel 11, stk. 6, i bilag II til forretningsordenen). Under selve drøftelserne er indholdet af disse dokumenter ligeledes offentligt tilgængelige med undtagelse af navnene på de delegationer, som fremsætter forslag, og de dele, som er omfattet af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 (jf. de retningslinjer, som Coreper godkendte den 8.3.2002 om visse principspørgsmål som følge af anvendelsen af forordning nr. 1049/2001). Selv om delegationerne er klar over, at deres holdninger til visse lovgivningsmæssige sager bliver offentliggjort i forbindelse med lovgivningsproceduren, forventer de imidlertid, at deres navne forbliver fortrolige indtil vedtagelsen af den lovgivningsmæssige retsakt. Det er således med henblik på at bevare delegationernes handlemulighed under de indledende drøftelser af Kommissionens forslag, at det er nødvendigt at sikre, at deres navne ikke bliver offentliggjort. Såfremt de skriftlige bidrag bliver offentliggjort i deres helhed i forbindelse med en igangværende lovgivningsprocedure, vil dette påvirke delegationernes synspunkter, eftersom de ikke længere vil være i stand til at ændre deres holdninger under drøftelserne og over for

offentligheden begrunde en kompromisløsning, som kan afvige fra deres oprindelige opfattelse, hvilket alvorligt vil skade deres chancer for at finde et kompromis.

- 44 Som svar på klagepunktet om, at det ikke er bevist, hvordan en offentliggørelse af navnene på de omhandlede delegationer vil være til alvorlig skade for den igangværende beslutningsproces, har Rådet — støttet af Den Helleniske Republik og Det Forenede Kongerige — anført, at denne alvorlige skade er godtgjort i tilstrækkeligt omfang i den anfægtede beslutning og navnlig hvad angår påstanden om, at der foreligger en rimelig forudsigelig og ikke blot hypotetisk risiko. Det fremgår for det første af den anfægtede beslutning, at Rådets drøftelser om Kommissionens forslag blev betragtet som særligt følsomme. En revision af Fællesskabets lovgivning om offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, som af mange anses for en grundlæggende rettighed, har stor bevågenhed fra offentlighedens side. Visse af de synspunkter, der er givet udtryk for i forbindelse med denne revision, blev fremstillet kritisk i pressen og førte til skarp offentlig kritik. For det andet havde arbejdsgruppen endnu ikke behandlet delegationernes forslag. Der ville således være en risiko for, at presset fra offentligheden ville kunne påvirke delegationernes mulighed for frit at fremsætte og forsvare deres foreløbige synspunkter, og dermed ville drøftelserne i Rådet blive fordrejet. Såfremt delegationerne blev frataget muligheden for rolige drøftelser i Rådet om følsomme og kontroversielle spørgsmål, som er forbundet med forordning nr. 1049/2001, ville det gøre det vanskeligt for Rådet at fremme revisionen af teksten. Delegationernes foreløbige synspunkter på det tekniske plan svarer ikke nødvendigvis til den indstilling, som den berørte medlemsstats har i et senere led i proceduren. Under disse omstændigheder vil en offentliggørelse af de foreløbige synspunkter kunne være til hinder for en åben drøftelse i Rådet og skabe risiko for misforståelser.
- 45 Til støtte for konstateringen i den anfægtede beslutning om, at en identifikation af de delegationer, som har fremsat forslag, ville afholde dem fra i fremtiden at give deres synspunkter til kende skriftligt, har Rådet anført, at det efter organisationen Statewatch's uautoriserede offentliggørelse af det ønskede dokument på internettet har kunnet måle den direkte skade, som er blevet påført beslutningsprocessen i en sådan

situation. I denne sag har udbredelsen af det ønskede dokument nemlig skadet den ånd af fortrolighed, der hersker i arbejdsgruppen, og delegationerne er blevet mere forsigtige med at give udtryk for deres synspunkter skriftligt, og navnlig synspunkter, som kan give anledning til kritik eller polemik i offentligheden. Behandlingen af et lovgivningsmæssigt forslag kan ikke ske udelukkende på grundlag af mundtlige meningsudvekslinger mellem delegationerne. Såfremt delegationerne skulle afstå fra at fremføre deres synspunkter skriftligt, ville borgerne ikke længere kunne kontrollere disses stillingtagen, hvilket i alvorlig grad ville underminere princippet om gennemsigtighed.

46 Som svar på klagepunktet om nødvendigheden af at godtgøre, at beslutningsprocessen konkret er blevet skadet som følge af, at den fuldstændige version af det ønskede dokument er blevet offentliggjort på organisationen Statewatch's website, har Rådet — støttet af Den Helleniske Republik og Det Forenede Kongerige — erindret om, at Kommissionens forslag blev forelagt lovgivningsmyndighedens to grene den 30. april 2008. Den lovgivningsmæssige sag er stadig under førstebehandling. I afventning af, at Parlamentet formelt afslutter førstebehandlingen, har drøftelserne i Rådet begrænset sig til foreløbige meningstilkendegivelser på et mere teknisk plan i de forberedende organer uden nogen umiddelbare udsigter til, at den lovgivningsmæssige sag forhandles på politisk plan, hvor Rådet vil kunne fastlægge sin stilling til Kommissionens forslag. Lovgivningsprocedurens usædvanlige langsommelighed er åbenlys, eftersom vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter efter den fælles beslutningsprocedure i gennemsnittet varer 16,2 måneder. Den manglende fremgang i lovgivningsproceduren vidner om, hvor yderst følsom og kontroversiel denne sag er, og hvor vanskeligt det er at forene de forskellige holdninger.

47 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tungtvejende offentlig interesse, har Rådet bemærket, at dets afslag på at identificere delegationerne inden for rammerne af en igangværende lovgivningsprocedure ikke hindrer borgerne i at føre kontrol med regeringerne i medlemsstaterne. Den interesse, der måtte være for at holde regeringerne ansvarlige for de synspunkter, de indtager vedrørende et

lovgivningsmæssigt forslag, udgør ikke en tungtvejende offentlig interesse i forordningens forstand. Det Forenede Kongerige har desuden påpeget, at almindelige krav om åbenhed ikke er tilstrækkelig til, at der kan være tale om, at der foreligger en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen.

Svar på Rettens skriftlige spørgsmål

- 48 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten stillet skriftlige spørgsmål til Rådet om bl.a. konstateringen i svarskriftet om, at en fuldstændig version af det ønskede dokument har været tilgængelig siden den 26. november 2008 på organisationen Statewatchs website, hvilket sætter Rådet i stand til »at måle den direkte skade, som er påført dets beslutningsproces som følge af, at offentligheden har fået adgang til alle delegationernes synspunkter, som fremgår af det ønskede dokument«. Som svar på det første spørgsmål, som Retten har stillet som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, har Rådet angivet følgende med henblik på en mere detaljeret og konkret forklaring på, hvorfor en identifikation af de delegationer, som har fremsat de forslag, som er gengivet i det ønskede dokument, vil påføre dets beslutningsproces alvorlig skade.
- 49 Rådet har for det første gjort gældende, at siden offentliggørelsen af den fulde version af det ønskede dokument har dets generalsekretariat kun udstedt fire dokumenter, som indeholder skriftlige forslag, der er fremsat af delegationerne vedrørende den omhandlede lovgivningsprocedure, nemlig dok. nr. 8778/09 af 17. april 2009, nr. 9716/09 af 11. maj 2009, nr. 10443/09 af 27. maj 2009 og nr. 11065/09 af 16. juni 2009. Rådet har i denne forbindelse konstateret, at formålet med alle de forslag, som fremsættes i disse dokumenter, er at ændre Kommissionens forslag som et yderligere skridt mod større gennemsigtighed. Der er ikke fremsat nogen forslag i strid med dette princip efter organisationen Statewatchs offentliggørelse. Ifølge Rådet kan det imidlertid ikke antages, at alle delegationer er positivt indstillede over for mere gennemsigtighed i samtlige de spørgsmål, der bliver drøftet i arbejdsgruppen. Dette

fremgår af den omstændighed, at delegationernes synspunkter endnu ikke er sammenfaldende med hensyn til Rådets holdning vedrørende lovforslaget. Rådet mener derfor, at de delegationer, hvis stillingtagen risikerer at blive udnyttet i den offentlige mening, fordi de er imod gennemsigtighed, har afholdt sig fra at give udtryk for deres holdninger skriftligt, efter at den fulde version af det ønskede dokument blev offentliggjort på organisationen Statewatches website.

- 50 Med henblik på at bevise, at beslutningsprocessen har lidt alvorlig skade, har Rådet for det andet henvist til de indlæg, som repræsentanterne for Det Forenede Kongeriges regering har fremsat i særudvalget om Den Europæiske Union til Rådets statusrapport vedrørende forslaget til forordning om aktindsigt. Som svar på et spørgsmål om »nytteværdien« af organisationen Statewatches udbredelse om, hvor fremskredne drøftelserne i Rådet er, har en af repræsentanterne for Det Forenede Kongeriges regering bl.a. angivet, at det ønskede dokument udgør et »øjebliksbillede«, som ikke nødvendigvis er udtryk for drøftelsernes rette sammenhæng. Repræsentanten tilføje, at det ikke var sikkert, at det overhovedet havde nogen nytte at tage disse drøftelser og medlemsstaternes holdninger ud af deres kontekst. Dette vil ifølge repræsentanten blot føre til usikkerhed. Han har ligeledes tilføjet, at problemet snarere er, hvorvidt medlemsstaterne kan være oprigtige og åbne, såfremt de stedse frygter, at deres holdninger til emnet vil blive offentliggjort. Ifølge Rådet følger det klart af det ovenstående, at offentliggørelsen af den fulde version af det ønskede dokument 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.

- 51 Rådet har for det tredje gjort gældende, at der med tiden fremgik flere detaljer af generalsekretariatets rapporter om, hvor langt drøftelserne vedrørende den lovgivningsmæssige sag var skredet frem i Rådets arbejdsgruppe. I den første rapport af

26. januar 2009, som fremgår af dok. nr. 5671/09, er navnene på de delegationer, som fremsatte bemærkninger og forslag til Kommissionens forslag, angivet. I den sidste rapport af 22. juli 2009, som er indeholdt i dok. 10859/1/09 REV 1, fremgår det imidlertid ikke, hvilke delegationer der fremsatte mundtlige bemærkninger og forslag under møderne i gruppen. I stedet anvendes udtryk som »et vist antal delegationer«, »andre delegationer« og »et stort antal delegationer«, uden at de omhandlede delegationer identificeres. Under disse omstændigheder kan det klart måles, i hvor stor udstrækning den uautoriserede udbredelse af den fuldstændige version af det ønskede dokument har haft indvirkning på, hvor udtømmende Rådets forberedende dokumenter, som er udarbejdet inden for rammerne af den lovgivningsmæssige sag, har været. Eftersom de forberedende dokumenter frem for alt er et arbejdsredskab for Rådet, som gør det muligt at få overblik over, hvor fremskreden en bestemt beslutningsproces er og dermed gøre det lettere at fortsætte arbejdet med sagen, er det yderst vigtigt, at indholdet er så fuldstændigt som muligt. Hvis Rådet, således som den foreliggende sag viser, skulle tage hensyn til risikoen for en uautoriseret udbredelse, ville dette utvivlsomt påvirke den måde, hvorpå de forberedende dokumenter udfærdiges, og følsomme oplysninger — som de ovennævnte — ville ikke længere fremgå heraf. De forberedende dokumenter ville dermed ikke længere opfylde deres hovedformål.

52 Som svar på det andet spørgsmål, der blev stillet som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, og hvormed Retten anmodede Rådet om at angive hvilke spørgsmål, der var særligt følsomme, og som blev behandlet i de forslag fra medlemsstaternes delegationer, som fremgår af det ønskede dokument, og hvordan disse spørgsmål kunne skelnes fra andre spørgsmål, som ville kunne opstå i en normal lovgivningsprocedure, hvor forskellige muligheder kan overvejes under de indledende drøftelser, har Rådet gjort gældende, at dokumentets følsomme karakter ligger i dets art og indhold.

53 Hvad angår arten af det ønskede dokument har Rådet erindret om, at indtil tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning havde de skriftlige bidrag, som fremgår af det ønskede dokument, ikke været genstand for dybtgående drøftelser i

Rådets arbejdsgruppe. Eftersom de forslag, som fremgår af det ønskede dokument, har til formål at forstærke undtagelserne i forordning nr. 1049/2001, er det rimeligt at forvente, at udefrakommende pres fra militante grupper på området for gennemsigtighed vil være særligt skadeligt for delegationernes mulighed for frit at fremlægge og forsvare deres foreløbige synspunkter, og at et sådant pres følgelig undergraver en oprigtig drøftelse i Rådet.

- 54 Hvad angår dets indhold har Rådet gjort gældende, at det ønskede dokument indeholder forslag, som har til formål at forstærke beskyttelsen af juridisk rådgivning, overtrædelsesprocedurer og personoplysninger gennem indførelse af en udelukkelse fra anvendelsesområdet for den foreslåede forordning og gennem en forstærkelse af undtagelserne i den gældende forordning. Ifølge Rådet er disse forslag yderst kontroversielle, ikke blot fordi der er en risiko for, at de vil blive kritiseret, idet de indskrænker rækkevidden af princippet om størst mulig aktindsigt, men også fordi de vil kunne anses for at indskrænke den vide fortolkning, som Unionens retsinstanser har tillagt gennemsigtighedsprincippet. Det er derfor yderst vanskeligt at forsvare disse forslag over for den offentlige mening, og navnlig hvis de ikke anskues i deres lovgivningsmæssige sammenhæng.

Rettens bemærkninger

- 55 Henset til, at det tilstræbte formål med forordning nr. 1049/2001, navnlig den omstændighed, som er anført i forordningens anden betragtning, hvorefter retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter knytter sig til institutionernes demokratiske karakter, og den omstændighed, at nævnte forordning, som anført i forordningens fjerde betragtning og artikel 1, tilsigter at give den videst mulige aktindsigt, skal de undtagelser til nævnte ret, som er opregnet i forordningens artikel 4, fortolkes og

anvendes strengt (Domstolens dom af 18.12.2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen, Sml. I, s. 11389, præmis 66).

- 56 Offentlighedens ret til den størst mulige adgang til dokumenter indebærer således en ret for offentligheden til at få udbredt hele indholdet af de ønskede dokumenter. Denne rettighed kan kun begrænses gennem en streng anvendelse af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001. Såfremt det kun er en del af det ønskede dokument, som er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udbredes. Det er under sådanne omstændigheder, at gennemsigtigheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet og effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system.
- 57 Som Domstolen har fastslået, har disse betragtninger naturligvis navnlig 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 lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder (Domstolens 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 46).
- 58 Endvidere bemærkes, at Rådet ifølge artikel 207, stk. 3, andet afsnit, EF er forpligtet til at fastlægge, i hvilke tilfælde det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed for at sikre større aktindsigt i disse tilfælde (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 57, præmis 47).

- 59 Den blotte omstændighed, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet ved en undtagelse, kan desuden ikke begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse (Retten dom af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 69). En sådan anvendelse kan principielt kun være begrundet, hvis institutionen forinden har vurderet, om aktindsigten konkret og reelt vil kunne skade den beskyttede interesse. Desuden skal risikoen for, at en beskyttet interesse tilføjes skade, være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk, for at kunne påberåbes (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 57, præmis 43, og Rettens dom af 11.3.2009, sag T-166/05, Borax Europe mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 50).
- 60 I den foreliggende sag tilkommer det Rådet at foretage en afvejning af den særlige interesse, der skal beskyttes ved, at en del af det ønskede dokument ikke udbredes, nemlig identiteten af dem, der har fremsat forslagene, i forhold til den almene interesse i at gøre dette dokument fuldt tilgængeligt med hensyn til de fordele, der følger af en større gennemsigtighed i lovgivningsproceduren. Det er ubestridt, at det ønskede dokument blev udfærdiget inden for rammerne af Rådet lovgivningsvirksomhed. Ifølge artikel 7, stk. 1, i Rådets forretningsorden »[...] optræder [Rådet] som lovgivende myndighed som omhandlet i [...] artikel 207, stk. 3, andet afsnit, [EF], når det vedtager lovregler, der har retskraft i eller for medlemsstaterne, dvs. forordninger, direktiver, rammeafgørelser, beslutninger og afgørelser, på grundlag af de relevante bestemmelser i traktaterne, men ikke når det har drøftelser, der fører til vedtagelse af interne forholdsregler, administrative eller budgetmæssige afgørelser, afgørelser, der vedrører forbindelserne mellem institutionerne eller de internationale forbindelser, eller ikke-bindende akter såsom konklusioner, henstillinger og resolutioner«.
- 61 En gennemgang af det dokument, som Rådet har vedlagt som bilag til sit første svar, gør det muligt at konstatere, at det ønskede dokument udtømmende gengiver indholdet af de forslag, som er fremsat i Rådets arbejdsgruppe for »information«, af de fire delelegationer, som repræsenterer medlemsstaterne, og som har til formål at ændre eller omarbejde bestemmelserne i forslaget til forordning om aktindsigt i Parlamentets,

Rådets og Kommissionens dokumenter. Det ønskede dokument indeholder ligeledes en udtømmende fremstilling af de grunde, som medlemsstaternes repræsentanter har anført som begrundelse for deres forslag. I denne fase af lovgivningsproceduren, som stadig verserer, var det kun oplysninger, som gjorde det muligt at identificere de fire medlemsstater, som havde stillet forslag om en ændring eller ny affattelse, som Rådet havde givet afslag på aktindsigt i. Rådet har bemærket, at ifølge den praksis, det har indført, er disse oplysninger i princippet kun tilgængelige for offentligheden efter vedtagelsen af den forordning, som er genstand for Kommissionens forslag (jf. præmis 43 ovenfor).

62 Det fremgår af den anfægtede beslutning, at det er artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der er påberåbt som undtagelse til afslaget på aktindsigt i oplysninger om identiteten af forslagsstillerne. Ifølge denne bestemmelse 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.

63 I den anfægtede beslutning har Rådet anført flere grunde til, at undtagelsen finder anvendelse (jf. præmis 10 ovenfor). Den primære grund er, at en udbredelse af de omhandlede oplysninger vil indskrænke delegationernes mulighed for at indgå et kompromis, hvilket følgelig vil gøre det vanskeligt for Rådet at nå til enighed. Med henblik på at underbygge sin påstand har Rådet påberåbt sig to særlige omstændigheder. Den første er det forhold, at der er tale om indledende drøftelser i Rådet. Den anden vedrører det forhold, at de forslag, som medlemsstaternes repræsentanter har fremsat, er følsomme og indviklede. Rådet har ligeledes gjort gældende, at en udbredelse af de omhandlede oplysninger formodentligt vil indebære, at skriftlige tilkendegivelser vil

blive opgivet til fordel for mundtlige, hvilket vil skade den samlede gennemsigtighed i beslutningsprocessen.

- 64 Rådet har desuden i sit svar på Rettens spørgsmål i denne forbindelse gjort gældende, at den omstændighed, at det ønskede dokument blev offentliggjort i sin helhed på organisationen Statewatch's website på datoen for dets vedtagelse, dvs. den 26. november 2008, er et forhold, der kan tages i betragtning med henblik på at belyse og bedømme, hvorledes udbredelsen af oplysninger om identiteten af forslagsstillerne konkret påvirker den omhandlede beslutningsproces.
- 65 Det er således ikke udbredelsen af indholdet af de forskellige forslag, som er fremsat af medlemsstaternes delegationer i løbet af en lovgivningsproces, som alvorligt skader beslutningsprocessen, men derimod udelukkende udbredelsen af oplysninger om identiteten af forslagsstillerne. En sådan alvorlig skade, som er påberåbt af Rådet, og som vil kunne godtgøres efter en tilfældig udbredelse af oplysninger om identiteten af forslagsstillerne, forekommer kun så længe den omhandlede lovgivningsmæssige retsakt er under behandling. Den foreliggende sag rejser derfor spørgsmålet, om udbredelsen af oplysninger om identiteten af dem, der har fremsat forslagene i det ønskede dokument, af de grunde, som er påberåbt af Rådet, alvorligt skader Rådets beslutningsproces, når det endnu ikke har vedtaget en beslutning.
- 66 Det skal imidlertid bemærkes, at Rådet i den foreliggende sag ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at udbredelsen af oplysninger om identiteten af dem, der har fremsat forslagene i det ønskede dokument, alvorligt skader den igangværende lovgivningsproces vedrørende forslaget om ændring af forordning nr. 1049/2001.

- 67 Hvad angår de argumenter, som Rådet har påberåbt sig med henblik på at godtgøre, at den igangværende lovgivningsproces er påført alvorlig skade, idet delegationernes handlemuligheder er blevet indskrænket, skal det bemærkes, at de ikke godtgør, at der foreligger en risiko, som er tilstrækkelig alvorlig og rimelig forudsigelig til, at de kan begrunde anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 68 Rådet har generelt gjort gældende, at identificeringen af de delegationer, som har fremsat ændringsforslag eller forslag om en ny affattelse på et tidspunkt, hvor der er endnu ikke er truffet afgørelse, indebærer en forskansning af delegationernes stillingtagen, eftersom de i mindre grad vil være i stand til at ændre deres holdninger under drøftelserne og efterfølgende over for offentligheden begrunde en løsning, som afviger fra deres oprindelige holdning (jf. præmis 43 ovenfor). Som svar på Rettens første spørgsmål har Rådet endog hævdet, at organisationen Statewatchs offentliggørelse af navnene på de delegationer, som har fremsat de i det ønskede dokument omhandlede forslag, indebærer, at disse delegationer eller andre, som eventuelt måtte ønske at fremsætte forslag med henblik på at begrænse eller mindske gennemsigtigheden, ikke længere ville gøre det af frygt for det pres, de vil blive udsat for i offentligheden (jf. præmis 49 ovenfor). Presset fra offentligheden vil med andre ord være af en sådan art, at det ikke længere vil være muligt for en delegation at fremsætte et forslag i Rådet, som medfører en indskrænkning af gennemsigtigheden.
- 69 Disse argumenter er ikke tilstrækkeligt underbyggede til i sig selv at begrunde afslaget på at offentliggøre identiteten af dem, der har fremsat de forskellige forslag, og som inden for et system, der er baseret på princippet om demokratisk legitimitet, er ansvarlige for deres handlinger over for offentligheden. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at offentlighedens adgang til fuld aktindsigt i Rådets dokumenter, herunder i den foreliggende sag identiteten af dem, der har fremsat de forskellige forslag, udgør hovedreglen — navnlig inden for rammerne af en proces, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed — og undtagelserne skal fortolkes og anvendes strengt (jf. præmis 55-57 ovenfor). Borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder forudsætter nemlig, at de i detaljer kan følge beslutningsprocessen i de institutioner, som deltager i lovgivningsprocedurer, og at de skal have adgang til alle relevante

oplysninger. Identifikationen af de af medlemsstaternes delegationer, som fremsætter forslag under de indledende drøftelser, forekommer ikke at kunne hindre disse delegationer i at tage hensyn til disse drøftelser med henblik på at fremsætte nye forslag, såfremt deres oprindelige forslag ikke længere afspejler deres holdninger. Et forslag fremsættes efter dets natur, for at det skal drøftes, uanset om det er anonymt eller ej, og ikke for, at det skal forblive uændret efter drøftelserne, når forslagsstillerens identitet er blevet kendt. Offentligheden er fuldt ud i stand til at forstå, at ophavsmanden til forslag efterfølgende ændrer dets indhold.

- 70 De argumenter, som Rådet har påberåbt til støtte herfor, er alt for abstrakte. De er nemlig baseret på en antagelse, der ikke er godtgjort, hvorefter offentligheden er negativt indstillet over for enhver begrænsning af gennemsigtighedsprincippet. Bestemmelserne om gennemsigtighed har imidlertid altid været baseret på definitionen af et princip — om aktindsigt i Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter — som er forsynet med talrige undtagelser, hvis rækkevidde og formål kan variere. Institutionerne, medlemsstaterne og den offentlige mening foretager således nødvendigvis en afvejning mellem princippet og undtagelserne, når de skal tage stilling til spørgsmålet om gennemsigtighed. Selv om det er muligt at antage, at en medlemsstats delegation i Rådet eller en del af den offentlige mening er mest positivt indstillet over for anvendelsen af gennemsigtighedsprincippet, er det også muligt at antage, at en anden delegation eller en anden del af den offentlige mening snarere ønsker en forstærkelse af undtagelserne til dette princip.

- 71 Det bemærkes i denne forbindelse, at Rådet ikke har givet nogen begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt at beskytte identiteten af de delegationer, som ønsker at fremsætte forslag, som begrænser gennemsigtighedsprincippet, under påskud af, at en del af den offentlige mening eventuelt vil være imod dette.

- 72 Gennemgangen af de forskellige dokumenter, som er tilgængelige for offentligheden med henblik på den igangværende lovgivningsproces, viser helt konkret, at der er blevet fremsat adskillige forslag af flere af medlemsstaternes delegationer, efter organisationen Statewatch uberettiget offentliggjorde identiteten af dem, der havde fremsat de omtvistede forslag. Det fremgår f.eks. af den offentliggjorte version af dok. nr. 9716/09 af 11. maj 2009, som er påberåbt af Rådet (jf. præmis 49 ovenfor), at en unavngiven delegation fremsatte et forslag, som havde til formål at udvide undtagelsen til gennemsigtighedsprincippet vedrørende retslige procedurer, således at undtagelsen ligeledes skulle omfatte voldgiftssager og tvistbilæggelsesprocedurer. Dette forslag er således mere restriktivt end Kommissionens forslag.
- 73 Hvad angår de konklusioner, som kan drages af drøftelsen den 18. marts 2009 mellem repræsentanterne for Det Forenede Kongeriges regering og udvalget for »Den Europæiske Union«, skal det bemærkes, at indholdet af denne drøftelse ikke underbygger Rådets påstand om, at Statewatches uautoriserede offentliggørelse af identiteten af dem, der havde fremsat de omtvistede forslag, gør det muligt at påvise en negativ indflydelse på, hvor oprigtige og udtømmende de drøftelser, der blev ført i Rådets arbejdsgruppe, har været, og at delegationerne derfor ikke kunne nå til enighed (jf. præmis 50 ovenfor). De forslag, som er fremsat af denne repræsentant fra en medlemsstat, hvorefter det i det væsentlige er uvist, om det har nogen nytteværdi at tage disse drøftelser og forslag ud af deres rette sammenhæng, og at det kan skabe usikkerhed, viser nemlig ikke, at beslutningsprocessen har lidt en sådan skade.
- 74 Denne abstrakte og generelle udtalelse fra repræsentanten for Det Forenede Kongeriges regering rækker desuden ikke til at godtgøre, at den omhandlede beslutningsproces er blevet påført alvorlig skade, navnlig ikke i lyset af den betydning, som de drøftede spørgsmål har for unionsborgerne, og henset til, at der ikke foreligger nogen anden omstændighed i sagen, som gør det muligt at konstatere, hvordan medlemsstaternes delegationer, medierne eller offentligheden reagerede på den uautoriserede udbredelse af oplysninger om identiteten af dem, der havde fremsat de omtvistede forslag. Der findes således intet i sagen, der gør det muligt at fastslå, at der er

forekommet reaktioner ud over, hvad der med rimelighed kan forventes fra offentligheden af et hvilket som helst medlem af et lovgivende organ, der foreslår en ændring af et lovudkast.

- 75 Hvad angår argumentet om, at der skal tages hensyn til, at der er tale om indledende drøftelser, ved vurderingen af, om der er en alvorlig risiko for, at delegationernes handlemuligheder begrænses (jf. præmis 44 ovenfor), er det ubestrideligt, at de omtvistede forslag blev fremsat i begyndelsen af en igangværende lovgivningsproces. Kommissionens forslag til forordning er dateret den 30. april 2008, og ændringsforslagene eller forslagene om en ny affattelse blev meddelt under et møde i Rådets arbejdsgruppe den 25. november 2008. Drøftelserne af disse forslag er endnu ikke afsluttede, og Rådet har under alle omstændigheder ikke truffet nogen afgørelse om de spørgsmål, som de vedrører.
- 76 Den omstændighed, at drøftelserne om Kommissionens forslag til forordning befinder sig på et indledende stadie, kan ikke i sig selv begrunde, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse. I denne bestemmelse foretages der nemlig ikke nogen sondring afhængigt af, 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 denne sag indebærer den omstændighed, at de igangværende drøftelser i den foreliggende sag befinder sig i den indledende fase, og at de endnu ikke har ført til en aftale eller et kompromis i Rådet, ikke, at beslutningsprocessen er blevet påført alvorlig skade.
- 77 Hvad angår argumentet om, at der skal tages hensyn til, at de forslag, som medlemsstaternes delegationer har fremsat i den foreliggende sag, er særligt følsomme (jf. præmis 44 ovenfor), skal det bemærkes, at de forskellige ændringsforslag eller forslag

til ny affattelse, som fire delegationer fra medlemsstaterne har fremsat, og som er gengivet i det ønskede dokument, er en del af den normale lovgivningsproces, som naturligtvis vedrører de borgere, som vil blive berørt heraf, og dette så meget desto mere, som der er tale om et lovgivningsforslag om borgerens ret til at deltage i denne proces. I den fase, hvor delegationerne giver deres opfattelse til kende, forsøger de blot at gøre deres præferencer eller idéer gældende vedrørende et bestemt punkt, som f.eks. nødvendigheden af at beskytte juridisk rådgivning eller de dokumenter, som er tilstillet Domstolen.

78 I modsætning til det af Rådet anførte — uden at der i øvrigt er blevet givet nogen eksempler på, at de omhandlede forslag blev modtaget negativt af pressen, eller at de blev udsat for skarp kritik i offentligheden — er disse spørgsmål ikke »særlig følsomme« i den forstand, at en for Unionen eller medlemsstaterne grundlæggende interesse ville blive bragt i fare, hvis identiteten af forslagsstillerne blev offentliggjort. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det ikke er indholdet af de forslag, som medlemsstaternes delegationer fremsatte, som står på spil, men udelukkende en identifikation af disse delegationer i denne fase af lovgivningsprocessen. Det ligger desuden i den demokratiske debat, at et forslag om ændring af et udkast til en forordning — dvs. en generel retsakt, der er bindende i alle enkeltheder, og som gælder umiddelbart i alle medlemsstater — kan gøres til genstand for såvel positiv som negativ kritik fra offentlighedens og mediernes side. Endelig fastsætter artikel 9 i forordning nr. 1049/2001 en særlig procedure i tilfælde, hvor det dokument, som der begæres aktindsigt i, kan defineres som et »følsomt dokument«, og Rådet har ikke påberåbt sig denne procedure i den foreliggende sag. Den påståede følsomme natur af de forslag, som medlemsstaterne har fremsat, og som er gengivet i det ønskede dokument, kan ikke i nærværende sag begrunde en anvendelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

79 Hvad angår Rådets anbringende om, at dets forsinkede udtalelse til Kommissionens forslag til forordning hænger sammen med de vanskeligheder, der opstod som følge af

udbredelsen af oplysninger om identiteten af forslagsstillerne, skal det bemærkes, at talrige andre politiske og juridiske grunde kan forklare, hvorfor lovgivningsprocessen er så lang, som f.eks. Rådets og Parlamentets beføjelser under den fælles beslutningsprocedure efter Lissabontraktatens ikrafttræden, resultaterne af valgene til Europa-Parlamentet og en ny Kommissions indledning af sit arbejde.

80 Det må herefter fastslås, at risikoen for, at medlemsstaternes repræsentanternes handlemuligheder indskrænkes — som påstået af Rådet — inden for rammerne af den igangværende lovgivningsproces, ikke kan påføre Rådets beslutningsproces alvorlig skade som omhandlet i undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 (jf. præmis 59 ovenfor). En konkret påvisning af en sådan skade er ikke foretaget i den anfægtede beslutning og fremgår i øvrigt heller ikke af oplysningerne i sagen.

81 Hvad angår argumentet om, at offentliggørelsen af identiteten af forslagsstillerne må forventes at have til virkning, at de vil afstå fra at give deres meninger til kende skriftligt frem for mundtligt (jf. præmis 45 ovenfor), skal det bemærkes, at den metode, som anvendes af medlemsstaternes repræsentanter, når de fremsætter deres ændringsforslag eller forslag til ændringer af et forslag til forordning, ikke har nogen egentlig indflydelse på Rådets praksis med at beskrive indholdet af forslagene, således at de kan drøftes. I forbindelse med den omhandlede lovgivningsproces anså generalsekretariatet det for hensigtsmæssigt at udfærdige et dokument, som gengav medlemsstaternes forskellige forslag med henblik på at give Rådets arbejdsgruppe mulighed for at tage stilling til disse forslag. En gennemgang af dok. 10859/1/09 REV 1, som Rådet har henvist til med henblik på at illustrere det, som Rådet anser for at være en udvikling af dets praksis, viser eksempelvis, at Rådets generalsekretariat i de dokumenter, hvori det redegør for drøftelserne, henviser til såvel de skriftlige som de mundtlige forslag, som de forskellige medlemsstaters delegationer har fremsat. Risikoen for, at delegationerne skal afstå fra at udtale sig skriftligt frem for mundtligt, indebærer i

den foreliggende sag ikke, at Rådets beslutningsproces lider skade som omhandlet i undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

- 82 Hvad endelig angår Rådets anbringende om, at dets generalsekretariats praksis ændrede sig mellem den 26. januar 2009, hvor navnet på de delegationer, som fremsatte bemærkning og forslag til Kommissionens forslag, endnu fremgik af dok. nr. 5671/09, og den 22. januar 2009, hvor dok. 10859/1/09 REV 1 ikke længere angav, hvilke delegationer der havde fremsat bemærkninger og forslag til Kommissionens forslag, men i stedet indeholdt udtryk som »et vist antal delegationer«, »andre delegationer« og »et stort antal delegationer«, uden at de omhandlede delegationer identificeres, efter organisationen Statewatchs uautoriserede offentliggørelse af identiteten af forslagsstillerne (jf. præmis 51 ovenfor), skal det bemærkes, at den omhandlede praksisændring også kan forklares med, at sagsøgeren anlagde en sag med henblik på at få prøvet lovligheden af den anfægtede beslutning, hvorved sagsøgeren nægttes adgang til disse oplysninger. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Rådet under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten angav, at den omhandlede ændring af praksis ikke gælder horisontalt for samtlige lovgivningsprocedurer, men udelukkende i den procedure, der vedrører det forslag til forordning, som er genstand for det ønskede dokument.
- 83 Den direkte årsagsforbindelse, som ifølge Rådet foreligger mellem offentliggørelsen af navnene på de delegationer, som har fremsat forslagene, og den alvorlige skade, som er påført Rådets beslutningsproces, underbygges under alle omstændigheder ikke af de dokumenter, som Rådet har påberåbt sig i denne henseende. I modsætning til det af Rådet anførte, fremgår det af en gennemgang af dok. 10859/1/09 REV 1, at medlemsstaternes delegationer stadig er angivet ved navn i den oprindelige version, mens de ikke fremgår af den offentlige version. Disse oplysninger synes at vedrøre såvel historiske henvisninger til de forslag, som er fremsat i det ønskede dokument, som henvisninger til de forslag, som efterfølgende er fremsat af disse delegationer. Under retsmødet har sagsøgeren desuden angivet, at generalsekretariatets anvendelse af de

ovennævnte udtryk på igen måde er ny og uden fortilfælde, hvilket Rådet ikke har bestridt.

- ⁸⁴ Det fremgår af ovenstående betragtninger, at Rådet har tilsidesat artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, idet det i den anfægtede beslutning har nægtet at offentliggøre oplysninger om identiteten af forslagsstillerne med den begrundelse, at dette vil tilføje dens beslutningsproces en alvorlig skade af de i beslutningen angivne grunde.
- ⁸⁵ Den anfægtede beslutning bør derfor annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af disse oplysninger, eller det andet anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Sagens omkostninger

- ⁸⁶ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, og sagsøgeren har nedlagt påstand om, at det pålægges omkostningerne, bør det pålægges Rådet at bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens omkostninger.
- ⁸⁷ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Den Helleniske Republik og Det Forenede Kongerige bærer således sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling):

- 1) **Rådet for Den Europæiske Unions beslutning af 26. februar 2009 om afslag på aktindsigt i visse oplysninger i et notat af 26. november 2008 vedrørende et forslag til forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter annulleres.**

- 2) **Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Access Info Europe.**

- 3) **Den Helleniske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 2011.

Underskrifter

II - 1114