



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

4. maj 2012*

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende Kommissionens henstilling om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en international aftale — delvist afslag på aktindsigt — undtagelse vedrørende beskyttelse af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser — undtagelse vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning — konkret og forudsigelig tilsidesættelse af den omhandlede interesse — en mere tungtvejende offentlig interesse«

I sag T-529/09,

Sophie in 't Veld, Bruxelles (Belgien), ved advocats O. Brouwer og J. Blockx,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union, først ved M. Bauer, C. Fekete og O. Petersen, dernæst ved M. Bauer og C. Fekete, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved C. O'Reilly og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse af 29. oktober 2009 vedrørende afslag på fuld aktindsigt i dokument nr. 11897/09 af 9. juli 2009, der er en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, benævnt »Henstilling fra Kommissionen til Rådet om bemyndigelse til at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om at give finansielle betalingsdata til det amerikanske finansministerium for at forebygge og bekæmpe terrorisme og finansiering af terrorisme – retsgrundlaget«,

har

RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Papasavvas, og dommerne V. Vadapalas (refererende dommer) og K. O'Higgins,

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2011,
afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Sophie in 't Veld, er medlem af Europa-Parlamentet.
- 2 Den 28. juli 2009 fremsatte sagsøgeren i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) begæring om aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende en henstilling fra Kommissionen til Rådet om bemyndigelse til at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om at give finansielle betalingsdata til det amerikanske finansministerium for at forebygge og bekæmpe terrorisme og finansiering af terrorisme (herefter »dokument nr. 11897/09«).
- 3 Den 8. september 2009 gav Rådet for Den Europæiske Union afslag på aktindsigt i dokument nr. 11897/09, idet den begrundede afslaget med henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 4 Den 28. september 2009 genfremsatte sagsøgeren sin begæring over for Rådet med anmodning om, at det tog afgørelsen til fornyet vurdering.
- 5 Ved afgørelse af 23. oktober 2009, der blev meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 29. oktober 2009, gav Rådet tilladelse til delvis aktindsigt i dokument nr. 11897/09 under fastholdelse af afslaget for så vidt angår fuld aktindsigt i dokumentet, idet det henviste til undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 (herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 6 I den anfægtede afgørelse oplyste Rådet dels, at »udbredelse af dokument [nr. 11897/09] ville afsløre oplysninger for offentligheden vedrørende visse bestemmelser i den planlagte aftale [...] og ville følgelig have en negativ indvirkning på [Unionens] forhandlingsposition og ville endvidere skade tilliden mellem parterne i de igangværende forhandlinger«. Rådet tilføjede, at »udbredelsen af dokumentet over for forhandlingspartneren [...] ville afsløre elementer i [Unionens] holdning under forhandlingerne, som – hvis den juridiske udtalelse var kritisk – ville kunne udnyttes til skade for [Unionens] forhandlingsposition« (punkt 6 i den anfægtede afgørelse).
- 7 Dels oplyste Rådet, at dokument nr. 11897/09 indeholdt »en juridisk udtalelse vedrørende retsgrundlaget og henholdsvis [Unionens] og De Europæiske Fællesskabers kompetence til at indgå aftalen«, og at dette »følsomme emne, der har indvirkning på Europa-Parlamentets beføjelser i forbindelse med indgåelsen af aftalen, har været genstand for forskellige opfattelser mellem institutionerne«. På det grundlag »ville udbredelsen af indholdet af det ønskede dokument være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, idet der med udbredelsen ville ske offentliggørelse af en intern udtalelse fra den juridiske tjeneste, som var rettet udelukkende til Rådets medlemmer i forbindelse med de indledende drøftelser i Rådet om den planlagte aftale« (punkt 10 i den anfægtede afgørelse). Desuden »konkluderede [Rådet], at beskyttelsen af intern juridisk rådgivning om udkast til en international aftale [...] vejer tungere end offentlighedens interesse i udbredelsen« (punkt 15 i den anfægtede afgørelse).

- 8 Rådet gav således i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 »delvis aktindsigt [...] i dokumentets indledning på s. 1, punkt 1-4, og det første punktum i punkt 5, der ikke faldt ind under undtagelserne i forordning [nr.] 1049/2001« (punkt 16 i den anfægtede afgørelse).

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 31. december 2009 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 10 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 17. maj 2010 har Kommissionen anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande. Begæringen blev imødekommet ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Sjette Afdeling den 7. juli 2010.
- 11 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger blev den refererende dommer tilknyttet Femte Afdeling, som derfor blev tildelt den foreliggende sag.
- 12 Som led i bevisoptagelsen, jf. artikel 65 i Rettens procesreglement, pålagde Retten ved kendelse af 7. juli 2011 Rådet at fremlægge dokument nr. 11897/09, uden at dokumentet dog ville blive meddelt sagsøgeren og Kommissionen. Rådet efterkom denne bevisoptagelse inden for den fastsatte frist.
- 13 Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten den 13. juli 2011 stillet parterne en række skriftlige spørgsmål, som disse har besvaret inden for den fastsatte frist.
- 14 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 7. september 2011.
- 15 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede beslutning annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder eventuelle intervenerende parters omkostninger.
- 16 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder Kommissionens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 17 Det bemærkes indledningsvis, at forordning nr. 1049/2001 har til formål, således som det fremgår af forordningens artikel 1 set i lyset af fjerde betragtning hertil, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter.
- 18 Henset til, at undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 fraviger dette princip, skal de fortolkes og anvendes strengt (jf. Domstolens dom af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 Når den pågældende institution således beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen har påberåbt sig (jf. dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 18, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

- 20 I denne henseende bemærkes dels, at det forhold alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet ved en undtagelse, ikke kan begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse. En sådan anvendelse er i princippet kun berettiget, såfremt institutionen forud herfor for det første har foretaget en vurdering af, om aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kan være til skade for den beskyttede interesse, og for det andet såfremt der i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, ikke foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde adgang til det omhandlede dokument. Dels skal risikoen for, at en beskyttet interesse tilsidesættes, kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk (jf. Rettens dom af 12.9.2007, sag T-36/04, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 Den omstændighed, at dokumentet er klassificeret »RESTREINT UE« i henhold til Rådets afgørelse 2001/264/EF af 19. marts 2001 om vedtagelse af Rådets sikkerhedsforskrifter (EFT L 101, s. 1), er ikke tilstrækkeligt til at begrunde en anvendelse af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, selv om en sådan klassifikation kan være en indikation af, at det pågældende dokument indeholder følsomme oplysninger (jf. i denne retning Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 73).
- 22 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat fire anbringender vedrørende for det første tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, for det andet tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, for det tredje tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 6, og for det fjerde tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001*
- 23 I henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 24 Det bemærkes, at den afgørelse, der skal træffes af institutionen i henhold til denne bestemmelse, er af kompleks og følsom karakter og kræver en særlig grad af forsigtighed, bl.a. under hensyntagen til den beskyttede interesses overordentligt følsomme og væsentlige karakter.
- 25 Da en sådan afgørelse kræver en vid skønsmargen, skal Rettens prøvelse af afgørelsens lovlighed begrænse sig til efterprøvelse af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller er begået magtfordrejning (Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 34).
- 26 I den foreliggende sag fremgår det af den anfægtede afgørelse, at dokument nr. 11897/09, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i, er en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste udstedt med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om bemyndigelse til på vegne af EU at indlede forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om at give finansielle betalingsdata til det amerikanske finansministerium for at forebygge og bekæmpe terrorisme og finansiering af terrorisme. Det er endvidere ubestridt, at udtalelsen i det væsentlige omhandler retsgrundlaget for denne afgørelse og dermed vedrører Unionens og Fællesskabets respektive kompetencer (punkt 5 og 10 i den anfægtede afgørelse).
- 27 Sagsøgeren har gjort gældende, at det pågældende dokument i forhold til det emne, der behandles, ikke falder inden for anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. Ifølge sagsøgeren udgør retsgrundlaget for en

afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger et spørgsmål om Unionens interne ret, der ikke kan forventes at have nogen indflydelse på forhandlingernes indhold og følgelig på Unionens internationale forbindelser.

- 28 Det bemærkes, at dokument nr. 11897/09, i modsætning til det af sagsøgeren anførte, under hensyntagen til dets indhold og den sammenhæng, hvori det er udarbejdet, vil kunne henføres under den omhandlede undtagelse.
- 29 Dokumentet er således udarbejdet specifikt med henblik på at indlede de forhandlinger, der bør føre til indgåelsen af en international aftale. Selv om det således behandler spørgsmålet om retsgrundlaget, der er et spørgsmål om Unionens interne ret, knytter analysen fra Rådets Juridiske Tjeneste sig nødvendigvis til den særlige kontekst vedrørende den planlagte internationale aftale.
- 30 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om Rådet har godtgjort, at aktindsigt i de dele af dokument nr. 11897/09, der ikke blev udleveret, konkret og faktisk ville kunne skade den omhandlede offentlige interesse.
- 31 Rådet har oplyst, at udbredelsen af dokument nr. 11897/09 ville kunne skade offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, idet udbredelsen dels ville afsløre oplysninger for offentligheden vedrørende visse bestemmelser i den planlagte aftale, hvilket ville have en negativ indvirkning på tilliden mellem parterne under de igangværende forhandlinger, dels over for den anden part ville afsløre elementer i Unionens holdning under forhandlingerne, som ville kunne udnyttes til skade for Unionens forhandlingsposition (punkt 6 i den anfægtede afgørelse).
- 32 Der skal således i forhold til undersøgelsen af anvendelsen af den omhandlede undtagelse sondres mellem de to begrundelser, der er anført af Rådet i den anfægtede afgørelse.
- 33 For det første har sagsøgeren med hensyn til risikoen ved den offentlige udbredelse af oplysningerne for så vidt angår visse bestemmelser i den planlagte aftale gjort gældende, at selv om det omhandlede dokument indeholder sådanne oplysninger, ville disse alene udgøre en objektiv beskrivelse af de faktiske omstændigheder med et indhold, der sandsynligvis ikke går ud over de oplysninger, der allerede er givet indsigt i via offentligt tilgængelige dokumenter. Ifølge sagsøgeren udgør analysen af Unionens forhandlingsstrategi under alle omstændigheder formentlig kun en lille del af dokumentet, hvorfor resten bør udleveres.
- 34 Rådet har gjort gældende, at dokumentet indeholder oplysninger om indholdet af den planlagte aftale, hvis udbredelse havde kunnet afsløre visse aspekter af Unionens strategiske mål.
- 35 Det bemærkes i denne henseende, at Retten, der i forbindelse med bevisoptagelsen har fået kendskab til det omhandlede dokument, har kunnet konstatere, at den retlige analyse i dokumentet omfatter visse passager, der har forbindelse til Unionens forhandlingsstrategi, herunder især fordi de berører den planlagte aftales specifikke indhold.
- 36 Således som Rådet med rette har anført i punkt 6 i den anfægtede afgørelse (jf. præmis 6), ville udbredelsen af disse dele have en negativ indvirkning på tilliden mellem parterne under de forhandlinger, der fandt sted på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 37 I denne henseende kan sagsøgeren ikke med rette påberåbe sig den omstændighed, der blev anført i retsmødet, at en vis del af oplysningerne om indholdet af den planlagte aftale er blevet offentliggjort af Rådet selv og under debatterne i Europa-Parlamentet.
- 38 Den risiko for skade, der er gjort gældende af Rådet, hidrører således fra udbredelsen af den juridiske tjenestes særlige vurdering af disse dele, idet den omstændighed, at delene er kommet til offentlighedens kendskab, ikke ændrer denne betragtning.

- 39 Det skal derfor fastslås, at Rådet lovligt har anført risikoen for skade på den interesse, der er beskyttet ved undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at afslå udbredelsen af de passager i det ønskede dokument, der indeholder en analyse af den planlagte aftales specifikke indhold, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi.
- 40 For det andet skal begrundelsen vedrørende risikoen for, at »udleveringen af dokumentet over for forhandlingspartneren [...] ville afsløre elementer i [Unionens] holdning under forhandlingerne, som – hvis den juridiske udtalelse var kritisk – ville kunne udnyttes til skade for [Unionens] forhandlingsposition« (punkt 6 i den anfægtede afgørelse), undersøges.
- 41 Det er Rådets opfattelse, at den pågældende begrundelse henviser til risikoen ved udbredelsen af de dele af analysen, der vedrører retsgrundlaget for den kommende aftale, selv om det må bemærkes, at denne betragtning ikke udtrykkeligt fremgår af punkt 6 i den anfægtede afgørelse.
- 42 Rådet har i sine skriftlige indlæg og under retsmødet oplyst, at det af denne grund har henvist til den omstændighed, at udtalelsen fra den juridiske tjeneste indeholdt analysen af retsgrundlaget for den kommende aftale og således af den indsats, som Rådet skulle udføre med henblik på undertegnelsen af aftalen. Ifølge Rådet ville enhver udbredelse af oplysninger i denne henseende, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt valget af retsgrundlaget for forhandlingerne var korrekt, have berørt Unionens forhandlingsposition og have kunnet indvirke negativt på grundlaget for forhandlingerne. Rådet har oplyst, at selv om ikke alle passager i det ønskede dokument var omfattet af begrundelsen vedrørende risikoen ved udbredelsen af oplysninger om den planlagte aftale, er dog hele den del af dokumentet, der ikke er blevet udleveret, omfattet af den anden begrundelse.
- 43 Sagsøgeren har gjort gældende, at det er vanskeligt at vurdere, hvordan en drøftelse af retsgrundlaget for en aftale kan være til skade for Unionens internationale forbindelser. Sagsøgeren har i denne henseende anført, at åbenhed i forhold til retsgrundlaget ville medvirke til at give Rådet en større legitimitet som forhandlingspartner. Ifølge sagsøgeren vil det være den manglende åbenhed, der på længere sigt ville kunne skade de internationale forbindelser, så meget desto mere i det foreliggende tilfælde, hvor Rådet har medgivet, at det drøftede emne havde »indvirkning på Europa-Parlamentets beføjelser i forbindelse med indgåelsen af aftalen« og »har været genstand for forskellige opfattelser mellem institutionerne« (punkt 10 i den anfægtede afgørelse).
- 44 Rådet har gjort gældende, at idet der var tale om igangværende forhandlinger, ville udbredelsen af en eventuel »uoverensstemmelse« vedrørende retsgrundlaget for den kommende aftale have kunnet afstedkomme misforståelser angående Unionens kompetence og dermed have svækket dennes position under de internationale forhandlinger. Rådet har præciseret, at såfremt Rådets Juridiske Tjeneste havde afgivet en negativ udtalelse i forhold til visse af punkterne i forhandlingspositionen, ville den anden part i forhandlingerne kunne have udnyttet dette.
- 45 Hvad angår internationale forbindelser har Kommissionen anført, at når der offentligt udtrykkes tvivl om retsgrundlaget for forhandlingerne, fører dette ikke til, at institutionerne får større legitimitet, men at der derimod er risiko for at så tvivl om denne legitimitet set med den internationale partners øjne, hvilket vil være til skade for de pågældende forhandlinger.
- 46 Det bemærkes, i modsætning til det af Rådet og Kommissionen anførte, at risikoen ved udbredelse af holdninger, der er indtaget inden for institutionerne for så vidt angår retsgrundlaget for indgåelse af en kommende aftale, ikke i sig selv viser, at der sker indgreb i Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 47 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at valget af et passende retsgrundlag for Unionens såvel interne som internationale handlinger har forfatningsretlig betydning. Eftersom Unionen kun har tildelte kompetencer, skal den følgelig nødvendigvis henføre den retsakt, som den ønsker at vedtage, til en traktatbestemmelse, som bemyndiger den til at vedtage en sådan retsakt (Domstolens dom af 1.10.2009, sag C-370/07, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8917, præmis 47).

- 48 Endvidere er valget af retsgrundlag for en retsakt, herunder en sådan, der vedtages med henblik på indgåelse af en international aftale, ikke et resultat af ophavsmandens overbevisning alene, men skal begrundes i objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol (jf. Domstolens udtalelse 2/00 af 6.12.2001, Sml. I, s. 9713, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Da valget af retsgrundlag således er begrundet i objektive forhold og ikke giver mulighed for, at institutionen foretager et skøn, må eventuelle meningsforskelle herom ikke sammenlignes med en uoverensstemmelse mellem institutionerne for så vidt angår de dele, der vedrører aftalens indhold.
- 50 Følgelig er frygten alene for at udbrede eventuelt forskellige opfattelser blandt institutionerne om retsgrundlaget for en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger på vegne af Unionen ikke tilstrækkelig til deraf at udlede en risiko for skade på en beskyttet offentlig interesse med hensyn til internationale forbindelser.
- 51 Kommissionen har desuden under påberåbelse af Domstolens dom af 30. maj 2006, Parlamentet mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-317/04 og C-318/04, Sml. I, s. 4721, præmis 67-70), henvist til risikoen for, at udbredelsen af et dokument, der redegør for tvivl med hensyn til valget af retsgrundlag, vil være til skade for Unionens troværdighed under forhandlingerne. Kommissionen har mindet om, at anvendelse af et urigtigt retsgrundlag kan medføre ugyldighed for selve den retsakt, hvorved aftalen indgås, og dermed bevirke, at Unionens samtykke til at være bundet af aftalen behæftes med en mangel.
- 52 Det bemærkes, at en sådan risiko ikke desto mindre ikke må veje tungere end en juridisk drøftelse af udstrækningen af de institutionelle kompetencer med hensyn til Unionens internationale arbejde.
- 53 Usikkerhed om karakteren af Unionens kompetence, hvorved Unionen vil blive svækket i sin forhandlingsposition under internationale forhandlinger, og som ville kunne føre til manglende angivelse af retsgrundlaget (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 47, præmis 49), vil kun blive forstærket ved en manglende forudgående og objektiv drøftelse mellem de berørte institutioner af retsgrundlaget for den planlagte indsats.
- 54 Endvidere er der i EU-retten vedtaget en procedure, der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder var fastsat i artikel 300, stk. 6, EF, der netop har til formål såvel på EU- som på internationalt niveau at forhindre problemer, der vil kunne opstå i forhold til et forkert valg af retsgrundlag (jf. Domstolens udtalelse 1/75 af 11.11.1975, Sml. s. 1355, 1360 og 1361).
- 55 Disse betragtninger er så meget desto mere berettigede i denne sag, hvor de forskellige opfattelser vedrørende retsgrundlaget for den planlagte aftale på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse var offentligt kendte.
- 56 Især har det i Europa-Parlamentets beslutning af 17. september 2009 om den planlagte internationale aftale om at stille oplysninger om finansielle transaktioner til rådighed for det amerikanske finansministerium med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorisme og finansiering heraf kunnet læses, at der forelå forskellige opfattelser mellem institutionerne.
- 57 I det omfang Rådet, der har påberåbt sig den omhandlede begrundelse, ligeledes henviser til den omstændighed, at udtalelsen fra dens juridiske tjeneste omhandler visse punkter i udkastet til forhandlingsdirektiver, som kunne være blevet udnyttet af den anden part i forhandlingerne, hvis denne havde fået kendskab til dem, skal det bemærkes, at en sådan omstændighed, der ganske vist ville være tilstrækkelig til at udgøre en risiko for skade på Unionens interesser med hensyn til internationale forbindelser, alene vedrører de dele af det ønskede dokument, der omhandler indholdet af forhandlingsdirektiverne.

- 58 Det følger af disse betragtninger, at Rådet, bortset fra de dele af det ønskede dokument, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi, ikke har godtgjort, hvorledes en videre aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk ville have skadet offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 59 I lyset af samtlige disse bemærkninger skal der gives delvist medhold i det første anbringende, eftersom Rådet ikke har godtgjort, at der foreligger en risiko til skade for offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser for så vidt angår de dele af det ønskede dokument, der ikke er givet adgang til, vedrørende retsgrundlaget for den kommende aftale, idet denne risiko alene er godtgjort for de dele, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi.
- 60 Den anfægtede afgørelse skal således delvis annulleres i det omfang den afslår aktindsigt i andre af de dele af det ønskede dokument, der ikke er givet adgang til, end dem, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, der ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi.

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

- 61 Henset til konklusionen af undersøgelsen af det første anbringende skal undersøgelsen af nærværende anbringende begrænses til de dele af det ønskede dokument, der ikke er givet adgang til, med udelukkelse af de dele, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, idet disse gyldigt er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser.
- 62 I henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 63 Rådet bør, hvis det vil anvende bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, foretage en undersøgelse i tre etaper svarende til de tre kriterier, som er fastsat i de nævnte bestemmelser.
- 64 Rådet skal for det første sikre sig, at det dokument, der begæres aktindsigt i, virkelig vedrører juridisk rådgivning, og i bekræftende fald afgøre, hvilke dele deraf som er berørt og dermed kan være omfattet af denne undtagelses anvendelsesområde. For det andet skal Rådet undersøge, om en udbredelse af de dele af det pågældende dokument, der er fastslået at indeholde juridisk rådgivning, ville være til skade for beskyttelsen heraf. Rådet skal for det tredje, hvis det finder, at udbredelsen ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, efterprøve, om der består en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde udbredelse af dokumentet, til trods for, at det ville være til skade for Rådets mulighed for at indhente åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning (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 37-44).
- 65 Hvad for det første angår det første kriterium er det i den foreliggende sag fastslået, at dokument nr. 11897/09 faktisk udgør juridisk rådgivning om Unionens retsgrundlag for en planlagt international handling, således som det fremgår af dokumentets titel, og at det for så vidt angår samtlige de dele, der ikke er givet adgang til, vil kunne falde inden for den omhandlede undtagelses anvendelsesområde.
- 66 Hvad herefter angår risikoen for skade på institutionens interesse i at kunne indhente åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning har Rådet for det første oplyst, at den ønskede udbredelse ville have den virkning at offentliggøre »en intern udtalelse fra den juridiske tjeneste, som var rettet udelukkende til

Rådets medlemmer i forbindelse med de indledende drøftelser i Rådet om den planlagte aftale«, hvilket kunne »afholde Rådet fra at anmode sin juridiske tjeneste om at afgive en skriftlig udtalelse« (punkt 10 i den anfægtede afgørelse). For det andet har Rådet anført risikoen for, at dets juridiske tjeneste selv »afholder sig fra at afgive skriftlige udtalelser, der i fremtiden kunne udgøre en risiko for Rådet, [hvilket] ville have en indflydelse på [disses] indhold« (punkt 11 i den anfægtede afgørelse). For det tredje har Rådet gjort gældende, at »udbredelsen af en intern udtalelse fra den juridiske tjeneste [...] ville være til alvorlig skade for den [nævnte] tjenestes kapacitet til at fremlægge og forsvare [...] Rådets holdning under de retlige procedurer, en holdning, der kunne være forskellig fra den, der på forhånd var blevet anbefalet af den juridiske tjeneste« (punkt 12 i den anfægtede afgørelse).

- 67 Sagsøgeren har i det væsentlige anført, at disse betragtninger ikke er tilstrækkelige til at begrunde en risiko for skade på interessen med hensyn til beskyttelse af juridisk rådgivning.
- 68 Rådet har, støttet af Kommissionen, anført, at det har anvendt artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 korrekt med henblik på at afslå aktindsigt i det ønskede dokument, idet det bl.a. har præciseret, at det i dokumentet analyserede spørgsmål var følsomt, og at det ville have været umuligt for Rådet at udlevere yderligere oplysninger om, hvorledes udbredelsen af dokument nr. 11897/09 konkret og individuelt kunne have risikeret at skade beskyttelsen af juridisk rådgivning uden dermed at afsløre indholdet af dokumentet og følgelig fratage undtagelsen dens primære formål.
- 69 Det bemærkes, at risikoen for, at udbredelsen af dokumentet konkret og faktisk kan skade institutionens interesse i at kunne indhente åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning, skal kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 40, 42 og 43).
- 70 De af Rådet fremførte begrundelser med henblik på at afslå aktindsigt i dokument nr. 11897/09 gør det imidlertid ikke muligt ud fra en begrundet argumentation at fastslå en sådan risiko. Begrundelsen i den anfægtede afgørelse, hvorefter Rådet og dets juridiske tjeneste eventuelt ville afholde sig fra henholdsvis at anmode om og afgive skriftlige udtalelser om følsomme spørgsmål, understøttes ikke af noget konkret og ud fra omstændighederne begrundet element, hvorved det ville kunne fastslås, at der foreligger en risiko, der kan forudses med en rimelig grad af sandsynlighed, og som ikke er rent hypotetisk, for Rådets interesse i at modtage åben, objektiv og fuldstændig juridisk rådgivning.
- 71 Endvidere er den omstændighed, idet hypotesen om skade på offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser er omfattet af en særskilt undtagelse i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, at den juridiske rådgivning, der er indeholdt i dokument nr. 11897/09, vedrører området for Unionens internationale forbindelser, ikke i sig selv tilstrækkelig for, at undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, kan finde anvendelse.
- 72 Rådet har ganske rigtigt i retsmødet mindet om, at forhandlingerne om den planlagte aftale endnu var i gang på tidspunktet for meddelelsen af den anfægtede afgørelse.
- 73 Ikke desto mindre er der allerede taget hensyn til denne betragtning ved anerkendelsen af den brede skønsmargin, som institutionerne råder over i forbindelse med anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, selv om det må indrømmes, at en forstærket beskyttelse af institutionens dokumenter hører sig til i denne situation med henblik på at udelukke enhver skade på Unionens interesser i forbindelse med afviklingen af de internationale forhandlinger.
- 74 Hvad angår undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 2, andet led, kan Rådet imidlertid ikke gyldigt gøre den almindelige betragtning gældende, hvorefter en skade på beskyttelsen af offentlighedens interesser kan antages at foreligge på et følsomt område, herunder for så vidt angår juridisk rådgivning, der gives i forbindelse med en forhandlingsprocedure for en international aftale.

- 75 En konkret og forudsigelig skade på den omhandlede interesse kan heller ikke siges at foreligge alene ud fra frykten for at give borgerne indblik i de forskellige opfattelser mellem institutionerne for så vidt angår retsgrundlaget for Unionens internationale arbejde og derved sprede tvivl om arbejdets lovlighed.
- 76 Den betragtning, hvorefter risikoen for, at en udbredelse af juridisk rådgivning vedrørende en beslutningsproces kan skabe tvivl om retsakters lovlighed, ikke udgør et tilstrækkeligt grundlag for at antage, at der vil kunne ske et indgreb i beskyttelsen af juridisk rådgivning (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 60, og dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 18, præmis 113), kan i princippet overføres til området for Unionens internationale indsats, idet beslutningsproceduren på dette område ikke er udelukket fra anvendelsen af princippet om åbenhed. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 præciserer, at den finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Unionens aktivitetsområder.
- 77 Rådet har ikke fremført noget konkret argument, der begrundes, at denne betragtning skulle fraviges i den foreliggende sag.
- 78 For så vidt angår Rådets argument vedrørende risikoen for skade på dets juridiske tjenestes evne til under lovgivningsprocedurer at forsvare en holdning, hvorom den har afgivet en negativ udtalelse, bemærkes, således som Domstolen flere gange har anført, at et så generelt argument ikke kan begrunde en undtagelse fra den åbenhed, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 65, og dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 18, præmis 116).
- 79 Det følger heraf, at den begrundelse, der er anført i den anfægtede afgørelse, henset til dens generelle og hypotetiske karakter, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at der foreligger en risiko for skade på offentlighedens interesser med hensyn til beskyttelsen af juridisk rådgivning.
- 80 I modsætning til det, Rådet har anført, er den omhandlede begrundelses generelle karakter ikke berettiget på grund af den manglende mulighed for at fremlægge yderligere oplysninger, henset til det ønskede dokumentets følsomme indhold. Ud over den omstændighed, at risikoen for skade på den anførte interesse ikke fremgår af konteksten for udarbejdelsen af dokument nr. 11897/09 eller af de deri behandlede emner, har Rådet ikke fremført noget argument vedrørende de yderligere oplysninger, som det kunne have fremlagt på grundlag af dokumentets indhold.
- 81 Hvad endelig angår det tredje kriterium for den undersøgelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, tilkommer det Rådet at afveje den specifikke interesse, der skal beskyttes ved, at det berørte dokument ikke udleveres, med en eventuel mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 82 Der skal bl.a. tages hensyn til den generelle interesse i, at der gives adgang til dokumentet, henset til de fordele, således som anført i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, der er forbundet med en udvidet åbenhed, dvs. borgernes bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og forvaltningens større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 45).
- 83 Disse betragtninger har naturligvis navnlig betydning, 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 (dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 64, præmis 46).
- 84 I denne henseende er parterne uenige om, hvorvidt Rådet i den proces, der fører til vedtagelse af en international aftale vedrørende Unionens lovgivningsmæssige område, handler som lovgiver.

- 85 Sagsøgeren har gjort gældende, at den i dokument nr. 11897/09 omhandlede aftale er af lovgivningsmæssig karakter, bl.a. som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, i det omfang aftalen har bindende virkning for medlemsstaterne for så vidt angår overførslen af oplysninger om finansielle transaktioner til et tredjelands myndigheder.
- 86 Rådet har repliceret, at det ikke har handlet som lovgiver. Det har i den henseende henvist til artikel 7 i Rådets afgørelse 2006/683/EF, Euratom af 15. september 2006 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 285, s. 47). Denne bestemmelse opregner de tilfælde, hvor Rådet handler som lovgiver i henhold til artikel 207, stk. 3, andet afsnit, EF, hvori ikke indgår de forhandlinger, der fører til vedtagelsen af retsakter om internationale forbindelser.
- 87 Det skal bemærkes, at de anførte bestemmelser, der i det væsentlige har til formål at definere de tilfælde, hvor dokumenterne i princippet skal være direkte tilgængelige for offentligheden, alene har en vejledende værdi for fastlæggelsen af, om Rådet har handlet som lovgiver med henblik på anvendelse af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.
- 88 Det bemærkes, at initiativet til og gennemførelsen af forhandlingerne med henblik på indgåelse af en international aftale i princippet hører under det udøvende område. Endvidere er offentlighedens deltagelse i proceduren for forhandling om og indgåelse af en international aftale nødvendigvis begrænset under hensyntagen til den legitime interesse i ikke at afsløre forhandlingsstrategien. Det må derfor fastslås, at Rådet i forbindelse med denne procedure ikke handler som lovgiver.
- 89 Imidlertid skal anvendelsen af de betragtninger, der er anført i præmis 82, og som er knyttet til princippet om åbenhed i Unionens beslutningsproces, ikke udelukkes for så vidt angår det internationale arbejde, især når afgørelsen om bemyndigelse til at indlede forhandlinger omhandler en international aftale, der kan have konsekvenser for Unionens lovgivningsmæssige arbejde.
- 90 Den i den foreliggende sag planlagte aftale mellem Unionen og Amerikas Forenede Stater er en aftale, der i det væsentlige vedrører området for behandling og udveksling af oplysninger i forbindelse med politisamarbejdet, og som ligeledes vil kunne indvirke på beskyttelsen af personoplysninger.
- 91 Det bemærkes i denne henseende, at beskyttelsen af personoplysninger udgør en grundlæggende rettighed, der er knæsat i artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2007 C 303, s. 1) og gennemført bl.a. ved Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31) samt ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1).
- 92 Rådet var således forpligtet til at tage hensyn til det område, der var berørt af den omhandlede aftale, idet det i overensstemmelse med princippet om offentlighedens størst mulige adgang til dokumenterne undersøgte, om den generelle interesse i åbenhed i den pågældende procedure ville begrunde en udbredelse af hele eller en større del af det ønskede dokument til trods for risikoen for skade på beskyttelsen af juridisk rådgivning.
- 93 I denne henseende eksisterede der, således som anført af sagsøgeren, en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokument nr. 11897/09, i det omfang dette kunne bidrage til at give institutionerne en større legitimitet og forøge de europæiske borgeres tillid til institutionerne, idet det ville være muligt at føre en åben debat om de punkter, hvor der forelå forskellige opfattelser, som i øvrigt drejede sig om det dokument, der drøfter retsgrundlaget for en aftale, som efter indgåelsen vil have indvirkning på den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger.
- 94 I punkt 15 i den anfægtede afgørelse har Rådet efter »omhyggeligt at have afvejet Rådets interesse i beskyttelsen af den interne juridiske udtalelse, der er afgivet af dens juridiske tjeneste, med offentlighedens interesse i udbredelse af dokumentet« fastslået, at »beskyttelsen af den interne juridiske udtalelse vedrørende et udkast til en international aftale, der er under forhandlinger, vejer tungere end offentlighedens interesse i udbredelsen«. Rådet har i denne henseende afvist sagsøgerens

argument vedrørende den omstændighed, at det »eventuelle indhold af den planlagte aftale og udtalelserne om retsgrundlaget samt Fællesskabets kompetence til at indgå denne internationale aftale, der vil være bindende for Fællesskabet og berøre de europæiske borgere«, kan udgøre en mere tungtvejende offentlig interesse, der skal tages hensyn til.

- 95 Det skal fastslås, at Rådet, der med denne begrundelse har udelukket enhver mulighed for at tage hensyn til det område, der er berørt af den planlagte aftale, for at afgøre, om der i givet fald foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der berettiger en udbredelse af det ønskede dokument, har undladt at afveje de interesser, der eksisterer i forhold til anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 96 Denne betragtning ændres ikke af Rådets argument om, at den offentlige interesse, der er knyttet til beskyttelsen af juridisk rådgivning i forbindelse med igangværende internationale forhandlinger, har lighedspunkter med den interesse, der er knyttet til beskyttelsen af den juridiske rådgivning, som henhører under Kommissionens rent administrative funktioner, således som omhandlet i Rettens dom af 9. september 2008, MyTravel mod Kommissionen (sag T-403/05, Sml. II, s. 2027, præmis 49, 125 og 126).
- 97 Domstolen har dels ved dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, der er nævnt ovenfor i præmis 18, og som er påberåbt af Rådet, ophævet Rettens dom. Dels er det netop åbenheden i forbindelse med juridisk rådgivning, som bidrager til at give institutionerne større legitimitet i unionsborgernes øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter. Det er således snarere manglen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovligheden af en bestemt retsakt, men også hvad angår beslutningsprocessens legitimitet som helhed (dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 18, præmis 113).
- 98 Kommissionen har i retsmødet forklaret, hvorfor dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 18, ifølge Kommissionen er forskellig fra tilfældet i den foreliggende sag og derfor ikke gyldigt kan påberåbes. Ifølge Kommissionen er der i den foreliggende sag for det første anført en obligatorisk undtagelse, nemlig den om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, hvilket ikke er tilfældet i den nævnte dom. For det andet vedrører den juridiske udtalelse i dokument nr. 11897/09 et følsomt område, som er de internationale forbindelser, og for det tredje var proceduren for indgåelsen af den internationale aftale stadig i gang, da Rådet gav afslag på udbredelse af dokument nr. 11897/09, mens proceduren for udarbejdelse af den omhandlede afgørelse i dommen i sagen Sverige mod MyTravel og Kommissionen var afsluttet.
- 99 Disse argumenter er ikke overbevisende. Dels er den omstændighed, at det omhandlede dokument vedrører et område, der potentielt er omfattet af undtagelsen om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, ikke relevant for vurderingen af anvendelsen af den anden undtagelse om beskyttelsen af juridisk rådgivning i nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led.
- 100 Dels kan den omstændighed, at proceduren for indgåelsen af den internationale aftale endnu var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, ganske rigtigt påberåbes i forbindelse med undersøgelsen af en risiko for skade på offentlighedens interesse med hensyn til beskyttelsen af juridisk rådgivning. Dette argument er imidlertid ikke afgørende i forbindelse med undersøgelsen af, om der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, der kan begrunde udbredelse til trods for denne risiko for skade.
- 101 Beskyttelsen af offentlighedens interesse med hensyn til åbenhed i beslutningsprocessen ville blive tømt for sit indhold, hvis hensyntagen til den, således som Kommissionen har foreslået, begrænses til tilfælde, hvor beslutningsprocessen er afsluttet.

102 Det følger af alt ovenstående, at de forhold, der er anført i den anfægtede afgørelse, ikke gør det muligt at fastslå, om udbredelsen af det omhandlede dokument ville have været til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, og at Rådet under alle omstændigheder har undladt at undersøge, om der fandtes en mere tungtvejende offentlig interesse, der som en fravigelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 kunne begrunde en videre adgang til dokument nr. 11897/09.

103 Det andet anbringende skal derfor tages til følge.

Det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001

104 Det fremgår af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, at hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

105 Ifølge Domstolens praksis skal undersøgelsen af delvis aktindsigt i et af EU-institutionernes dokumenter foretages på grundlag af proportionalitetsprincippet (Domstolens dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 27 og 28).

106 Det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, at en institution er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af en begæring om aktindsigt, idet et eventuelt afslag skal begrænses til alene at vedrøre de oplysninger, der er omfattet af de omhandlede undtagelser. Institutionen skal give en sådan delvis aktindsigt, hvis det formål, der forfølges af denne institution, når den giver afslag på aktindsigt i dokumentet, kan nås, såfremt institutionen blot overstreger de passager, der vil kunne skade den offentlige interesse, som beskyttes (Retten dom af 25.4.2007, sag T-264/04, WWF European Policy Programme mod Rådet, Sml. II, s. 911, præmis 50, og i denne retning dommen i sagen Rådet mod Hautala, nævnt ovenfor i præmis 105, præmis 29).

107 I den foreliggende sag fremgår det af punkt 16 i den anfægtede afgørelse, at Rådet har undersøgt muligheden for at give sagsøgeren delvis aktindsigt i det ønskede dokument, idet det besluttede at give adgang til visse dele af dokumentet, nemlig indledningen på s. 1, punkt 1-4, og første punktum i punkt 5 i analysen i den juridiske udtalelse.

108 Det bemærkes, at den delvise aktindsigt, således som sagsøgeren har gjort gældende, er meget begrænset, idet den udleverede udgave af det omhandlede dokument i det væsentlige er begrænset til dens indledende del.

109 Det skal imidlertid undersøges, om den begrænsede karakter af den delvise aktindsigt, der er givet i det foreliggende tilfælde, er begrundet i de anførte undtagelser på grundlag af proportionalitetsprincippet.

110 I denne henseende skal det dels bemærkes, at Rådet for så vidt angår undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 har et vidt skøn ved vurderingen af, om udbredelsen af et dokument under hensyntagen til den beskyttede interesses følsomme og væsentlige karakter kan være til skade for offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser (jf. præmis 25 ovenfor).

111 I det foreliggende tilfælde fremgår det af undersøgelsen af det første anbringende, at Rådet kun for så vidt angår de forhold, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi, har fastslået en risiko for, at udbredelsen vil være til skade for den offentlige interesse med hensyn til internationale forbindelser (jf. præmis 59 ovenfor).

112 I denne henseende skal det fastslås, at sidstnævnte begrundelse alene kan anvendes på en del af de overstregede passager i det omhandlede dokument. Disse passager indeholder desuden juridiske betragtninger vedrørende de EU-retlige bestemmelser, der er gældende på området, og generelle

betragtninger vedrørende anvendelsen af disse bestemmelser på det område, der er berørt af den planlagte aftale, hvilke bestemmelser ikke umiddelbart kan anses for at omhandle det specifikke indhold af aftalen eller forhandlingsdirektiverne.

- 113 På dette grundlag medfører den konstaterede fejl i anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, at den analyse, der er foretaget i den anfægtede afgørelse, er retsstridig for så vidt angår udstrækningen af den delvise aktindsigt.
- 114 Dels fremgår det af undersøgelsen ovenfor af det andet anbringende for så vidt angår undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, at Rådet ikke har fastslået, at der foreligger et indgreb i den omhandlede offentlige interesse, hvorfor påberåbelsen af denne interesse således ikke kan begrunde en begrænsning i adgangen til den anfægtede afgørelse.
- 115 Det følger af samtlige disse betragtninger, at Rådet i forbindelse med den delvise aktindsigt i dokumentet ikke har opfyldt sin forpligtelse til at begrænse sit afslag til kun de oplysninger, der er omfattet af de påberåbte undtagelser.
- 116 Undersøgelsen af det tredje anbringende fører således til delvis annullation af den anfægtede afgørelse, i det omfang den afslår aktindsigt i de dele af det ønskede dokument, der ikke er givet adgang til, bortset fra de dele, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 117 Under hensyn til de konklusioner, der er draget af undersøgelsen af de tre første anbringender, skal det videre undersøges, om Rådet har opfyldt sin begrundelsespligt for så vidt angår afslaget på udlevering af de dele af det ønskede dokument, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne, for hvilke undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser er blevet gyldigt påberåbt.
- 118 Det tilkommer den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller undersøge, dels om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reelt (dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 21, præmis 61).
- 119 Rådet har i punkt 5 i den anfægtede afgørelse bemærket, at de internationale forhandlinger om undertegnelsen af den omhandlede aftale mellem Unionen og Amerikas Forenede Stater var i gang på tidspunktet for udarbejdelsen af dokument nr. 11897/09. I den anfægtede afgørelses punkt 6 har Rådet oplyst, at det ønskede dokument »omhandler de juridiske aspekter af udkastet til forhandlingsdirektiverne med henblik på indgåelse af en international aftale mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om et følsomt emne vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og finansieringen af terrorisme«. Rådet har tilføjet, at »dokumentet indeholder en analyse af retsgrundlaget for forslaget til aftale, idet den juridiske tjeneste har behandlet indholdet af den planlagte aftale, således som henstillet af Kommissionen«, og at udbredelsen heraf »ville afsløre oplysninger for offentligheden vedrørende visse bestemmelser i den planlagte aftale [...] og ville følgelig have en negativ indvirkning på [Unionens] forhandlingsposition og ville endvidere skade tilliden mellem parterne i de igangværende forhandlinger«.
- 120 Det bemærkes, at Rådet med denne begrundelse har givet et klart og sammenhængende ræsonnement for så vidt angår afslaget på at udlevere de dele af det ønskede dokument, der omhandler det specifikke indhold af aftalen og forhandlingsdirektiverne.

- 121 Endvidere er denne begrundelses generelle karakter, idet Rådet ikke har identificeret det følsomme indhold, der kan afsløres ved udbredelsen, begrundet i interessen i ikke at blotlægge oplysninger, hvis beskyttelse er omfattet af den påberåbte undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 25, præmis 82).
- 122 Det skal derfor fastslås, at Rådet på tilstrækkelig vis har begrundet sin afgørelse, da det gav afslag på aktindsigt i de dele af det ønskede dokument, der omhandler det specifikke indhold af den planlagte aftale og forhandlingsdirektiverne.
- 123 På grundlag af ovenstående skal den anfægtede afgørelse annulleres delvist, i det omfang den i strid med bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, artikel 4, stk. 2, andet led, og artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 afslår aktindsigt i de dele af det ønskede dokument, der ikke er givet adgang til, bortset fra de dele, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale og forhandlingsdirektiverne, som ville kunne afsløre Unionens forhandlingsstrategi.
- 124 I denne henseende bemærkes, at selv om den konstaterede ulovlighed ikke skæmmer Rådets vurdering i forhold til de sidste dele af det ønskede dokument, tilkommer det imidlertid ikke Retten at træde i Rådets sted og udpege de dele, hvori der skulle være givet aktindsigt, idet institutionen ved opfyldelsen af nærværende dom skal tage hensyn til de grunde, som er nævnt i dommen i denne henseende (jf. i denne retning Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 133).
- 125 Det følger heraf, at det tilkommer Rådet, idet det tager hensyn til de grunde, der er nævnt i denne dom, at vurdere, i hvilket omfang aktindsigt i de dele af det omhandlede dokument, der ikke er givet adgang til, konkret og faktisk vil kunne skade de interesser, der er beskyttet inden for rammerne af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

Sagens omkostninger

- 126 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge samme artikels stk. 3 kan Retten imidlertid fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer endvidere de institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.
- 127 Idet sagsøgeren og Rådet hver især delvist har tabt sagen, tilpligtes disse at bære deres egne omkostninger. Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

- 1) **Rådets afgørelse af 29. oktober 2009 annulleres, i det omfang den afslår aktindsigt i de dele, der ikke er givet adgang til i dokument nr. 11897/09, bortset fra de dele, der vedrører det specifikke indhold af den planlagte aftale eller forhandlingsdirektiverne.**
- 2) **I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.**
- 3) **Hver af parterne bærer deres egne omkostninger.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. maj 2012.

Underskrifter

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins