

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 22 mars 2011 *

I mål T-233/09,

Access Info Europe, Madrid (Spanien), företrätt av advokaterna O.W. Brouwer och J. Blockx,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av C. Fekete och M. Bauer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Grekland, företrädd av E.-M. Mamouna och K. Boskovits, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

och av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av E. Jenkinson och S. Ossowski, båda i egenskap av ombud, biträdda av L.J. Stratford, barrister,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 26 februari 2009 att inte bevilja tillgång till vissa uppgifter i ett meddelande av den 26 november 2008, beträffande ett förslag till förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar,

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen),

sammansatt av ordföranden J. Azizi samt domarna E. Cremona och S. Frimodt Nielsen (referent),

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 oktober 2010,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I artikel 255 EG föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

2. Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

3. De institutioner som avses ovan skall i sina arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar.”

- 2 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255.2 EG.

- 3 I artikel 4 fastställs flera undantag från den rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar som varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt i eller har sitt säte i en medlemsstat ges i artikel 2 i förordningen.

- 4 I synnerhet artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

- 5 Artikel 207.3 EG har följande lydelse:

”Rådet skall anta sin egen arbetsordning.

För tillämpningen av artikel 255.3 [EG] skall rådet i sin arbetsordning utarbeta villkoren för allmänhetens tillgång till rådets handlingar. För tillämpningen av denna punkt skall rådet fastställa de fall då det skall anses handla i sin egenskap av lagstiftare, i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall, samtidigt som effektiviteten

i beslutsprocessen bevaras. När rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare skall omröstningsresultaten och röstmotiveringarna samt uttalandena till protokollet alltid offentliggöras.”

Bakgrund till tvisten

- 6 Föreningen Access Info Europe, sökande i målet, begärde via e-post av den 3 december 2008 att Europeiska unionens råd med stöd av förordning nr 1049/2001 skulle ge tillgång till ett meddelande daterat den 26 november 2008 (nedan kallat den begärda handlingen alternativt den handling till vilken tillgång begärts). Rådets generalsekretariat hade översänt meddelandet, vilket avsåg parlamentets och rådets förslag till förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, till den arbetsgrupp som rådet inrättat för att behandla informationsfrågor. I handlingen sammanställs de förslag till ändringar och nya formuleringar som flertalet medlemsstater gjorde vid arbetsgruppens möte den 25 november 2008.

- 7 Genom e-post av den 17 december 2008 beviljade rådet sökanden delvis tillgång till den begärda handlingen. Den version som sökanden fick tillgång till innehöll de ovan nämnda förslagen, dock utan att det alltid var möjligt att identifiera vilken medlemsstat som stod bakom respektive förslag. Som motivering till beslutet att inte bevilja tillgång till denna uppgift angav rådet att utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet och att det inte heller motiverades av ett övervägande allmänintresse. Dessa skäl gjorde det enligt rådet möjligt att tillämpa det undantag från tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

- 8 Sökanden inkom genom e-post av den 16 januari 2009 med en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001.
- 9 I beslut av den 26 februari 2009 (nedan kallat det angripna beslutet) fastställde rådet via sitt generalsekretariat sitt beslut att med stöd av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte medge tillgång till de delar av den begärda handlingen som gjorde det möjligt att identifiera de medlemsstater som framställt de olika förslagen när arbetsgruppen som behandlar informationsfrågor höll möte den 25 november 2008. Sedan sökanden gjort en förfrågan om hur förfarandet framskred delgavs den det angripna beslutet i en e-post från rådet daterad den 3 april 2009. I samma e-post angav rådet även att det redan tillställt sökanden en kopia av det angripna beslutet i en skrivelse av den 26 februari 2009.
- 10 I det angripna beslutet anförde rådet nedanstående skäl för att visa att röjande av identiteten på dem som lagt fram de olika ändringsförslagen allvarligt skulle undergräva rådets beslutsförfarande och att detta inte heller motiverades av ett övervägande allmänintresse. Skälen lyder som följer:

”Arbetsgruppen som behandlar informationsfrågor är en förberedande instans inom rådet som är ansvarig för att lägga fram förslag. Arbetsgruppen har sammanträtt vid ett flertal tillfällen för att göra en första genomgång av förslaget [till förordning om allmänhetens tillgång till handlingar som kommissionen lade fram den 30 april 2008 och som just nu är föremål för debatt inom lagstiftarens två instanser enligt medbeslutandeförfarandet]. Under diskussionerna framförde delegationerna inledande synpunkter om de ändringar som förslaget innehöll. Diskussionerna befinner sig fortfarande i ett inledande skede, och rådet har inte kunnat notera att åsikterna sammanfaller. Inte heller har några lösningar nåtts beträffande de frågor som uppkommit. De skriftliga inlägg som ingår i den begärda handlingen gäller tre särskilt känsliga frågor som behandlats i de inledande diskussionerna med rådet och som hittills inte varit föremål för någon djupare prövning av den arbetsgrupp som behandlar informationsfrågor.

Mot bakgrund av att beslutsförfarandet ännu befinner sig i ett inledande skede, att de känsliga frågor som tas upp i den begärda handlingen ännu inte varit föremål för någon fördjupad diskussion och att någon klar handlingslinje ännu inte kunnat nås om dessa frågor, skulle ett offentliggörande av namnen på de delegationer som står bakom förslagen i den begärda handlingen allvarligt undergräva effektiviteten i rådets beslutsförfarande och äventyra dess möjlighet att nå en överenskommelse i frågan. Det skulle dessutom särskilt minska delegationernas handlingsutrymme att nå fram till en kompromiss inom rådet.

Risken att allvarligt äventyra rådets beslutsförfarande är rimligt förutsägbar och inte endast hypotetisk. Om handlingar innehållande skriftliga ståndpunkter som delegationerna framfört beträffande särskilt känsliga frågor skulle utlämnas i sin helhet under beslutsförfarandet, skulle detta uppmuntra vissa delegationer att sluta lägga fram sin åsikt skriftligen för att endast ha ett muntligt meningsutbyte med rådet och dess förberedande organ, i vilket fall handlingar inte måste upprättas. Detta skulle i sin tur allvarligt undergräva effektiviteten i rådets interna beslutsförfarande genom att hindra komplicerade interna diskussioner om utkast till rättsakter och skulle även ha en menlig inverkan på den allmänna öppenheten i rådets beslutsförfarande.

Rådet har gjort en avvägning mellan å ena sidan allmänintresset av att rådets interna beslutsförfarande är effektivt, och å andra sidan allmänintresset av att stärka öppenheten. Öppenheten garanterar att Europeiska unionens institutioner åtnjuter en större legitimitet och att de är mer ansvarstagande i förhållande till medborgarna, i synnerhet då de agerar som lagstiftare. Det är just till följd av denna avvägning som generalsekretariatet, som svar på den ursprungliga ansökan, har beslutat att lämna ut innehållet i den begärda handlingen men att utelämna namnet på de berörda delegationerna. Lösningen medger dels att medborgarna i enlighet med demokratiska principer får undersöka de uppgifter som utkastet till rättsakten grundas på och som

diskuteras inom rådet, dels att bevara effektiviteten i rådets beslutsförfarande i enlighet med vad som uttryckligen stadgas i artikel 207.3 EG.

Rådet har även undersökt möjligheten att göra en bedömning av varje delegation för sig för att avgöra om de berörda medlemsstaternas namn kunde lämnas ut. Denna möjlighet uteslöts emellertid då den skulle innebära en mycket godtycklig bedömning, vilken i sin tur skulle kunna angripas. Den valda lösningen hindrar självklart inte att de berörda delegationerna själva ger uttryck för sin inställning offentligt på det sätt de önskar.”

Förfarandet och parternas yrkanden

- 11 Sökanden har väckt förevarande talan genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 juni 2009.

- 12 Genom beslut av den 23 november 2009 gav ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning Republiken Grekland och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tillstånd att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

- 13 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning uppmanades rådet att besvara flera frågor och att inge kopior av diverse handlingar från rådet avseende förslaget till förordning om allmänhetens tillgång till handlingar som kommissionen lade fram den 30 april 2008 och som är tillgängliga för allmänheten i detta skede av lagstiftningsförfarandet.

- 14 Rådet besvarade tribunalens frågor i en skrivelse av den 29 juli 2010 och inkom med de efterfrågade handlingarna. Sökanden har beretts tillfälle att kommentera dessa vid förhandlingen.
- 15 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 6 oktober 2010.
- 16 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet,
 - förplikta rådet att ersätta sökandens och intervenienternas rättegångskostnader.
- 17 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan då det är uppenbart att den inte kan upptas till sakprövning, och
 - i andra hand ogilla talan såsom ogrundad,
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Republiken Grekland har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

19 Förenade kungariket har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Upptagande till sakprövning

Utgångspunkt för att beräkna tidsfristen för att väcka talan

– Parternas argument

20 Rådet har gjort gällande att det är uppenbart att talan inte kan upptas till prövning då den väckts för sent. Tidsfristen för att väcka talan enligt artikel 230 femte stycket EG

började inte löpa den 3 april 2009 då det angripna beslutet delgavs sökanden via e-post, utan den 26 februari 2009 då kommissionen delgav sökanden beslutet genom en icke rekommenderad försändelse. Det angripna beslutet antogs i förevarande fall av rådet den 26 februari 2009. Skrivelsen som åtföljde beslutet slutfördes och undertecknades samma datum, registrerades därefter vid posttjänsten och sändes omedelbart som en icke rekommenderad försändelse till den adress sökanden uppgett. Under de åtta år som förordning nr 1049/2001 har tillämpats har rådet aldrig gjorts uppmärksam på några förlorade svarsförsändelser. Rådet hade därför fog för att tro att det angripna beslutet nått sökanden. Fristen för att väcka talan började löpa den 26 februari 2009 och löpte följaktligen ut den 6 maj 2009, efter en frist om två månader med tillägg för tio dagar med hänsyn till avstånd, enligt artikel 102.2 i tribunalens rättegångsregler. Talan har således väckts för sent då den väcktes den 12 juni 2009, det vill säga mer än fem veckor efter det att den föreskrivna fristen löpt ut.

21 För det fall det inte med säkerhet kan visas att delgivning skett på korrekt sätt har rådet påpekat att sökanden hade möjlighet att få kännedom om beslutet från och med den 26 februari 2009. Utkastet till svar på den bekräftande ansökan var tillgängligt för allmänheten sedan den 20 februari 2009 via rådets förteckning över handlingar. Utkastet hade även tillställts sökanden som svar på ansökan av den 2 mars 2009, medan de uppgifter som rör antagandet av utkastet var offentliga sedan den 26 februari 2009. Genom att vänta i en månad, till den 3 april 2009, med att begära att få del av den text som antagits med stöd av det utkast till svar som sökanden delgavs den 2 mars, har sökanden inte iakttagit vad rådet anser vara en rimlig frist för att ta del av det angripna beslutet.

22 Sökanden har gjort gällande att den inte erhöll någon skrivelse från rådet med information om det angripna beslutet förrän den 3 april 2009, då den delgavs det angripna beslutet via e-post. Vad gäller påståendet att sökanden hade kunnat få kännedom om det angripna beslutet genom att konsultera rådets offentliga register, har sökanden

betonat att det register som rådet hänvisar till endast innehåller ett utkast till svar och inte den slutliga handlingen.

– Tribunalens bedömning

- ²³ Enligt lydelsen i artikel 230 femte stycket EG ska talan om ogiltigförklaring väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden, alltefter omständigheterna.
- ²⁴ Tidsfristerna ska enligt artikel 102.2 i rättegångsreglerna förlängas med tio dagar med hänsyn till avstånd.
- ²⁵ Det framgår av artikel 254.3 EG att beslut ska delges dem som de riktar sig till och bli gällande genom denna delgivning.
- ²⁶ Det är i förevarande mål ostridigt att rådet informerade sökanden om det angripna beslutet den 3 april 2009. Beslutet bilades en e-post från rådet varigenom generalsekretariatet besvarade en e-post från sökanden där denna begärde upplysningar om hur förfarandet framskred. Sökanden har bekräftat att den tagit del av svaret den 3 april 2009, vilket påvisar att beslutet delgetts sin mottagare i den mening som avses i fördraget.

27 Rådets argumentation för att visa att det angripna beslutet delgavs den 26 februari 2009 föranleder ingen annan bedömning. Rådet har nämligen inte styrkt att den skrivelse som det påstår sig ha skickat till sökanden verkligen nått sin mottagare före den 3 april 2009. Rådet har för övrigt medgett att det skickat det angripna beslutet med ”icke rekommenderad försändelse”, vilket inte gör det möjligt att styrka att försändelsen verkligen kommit fram och än mindre vilket datum mottagaren i Spanien erhöll skrivelsen. I avsaknad av en rekommenderad försändelse med mottagningskvitto, en e-post eller ett fax med mottagningskvitto har rådet inte styrkt sitt påstående att svaret som sändes den 26 februari 2009 erhöles av sökanden samma dag eller kort därefter. Utgångspunkten för att beräkna fristen för att väcka talan är således den 3 april 2009, då rådet delgav sökanden det angripna beslutet via e-post.

28 Vad vidare gäller rådets påstående att sökanden fått kännedom om innehållet i det angripna beslutet genom att den 2 mars 2009 få kännedom om utkastet till bekräftande svar, påpekar tribunalen att det framgår direkt av ordalydelsen i artikel 230 femte stycket EG att tidpunkten då sökanden fick kännedom om den ifrågasatta rättsakten såsom kriterium för när fristen för talans väckande ska börja löpa är subsidiär i förhållande till offentliggörandet eller delgivningen av rättsakten (se förstainstansrättens dom av den 27 november 2003 i mål T-190/00, Regione Siciliana mot kommissionen, REG 2003, s. II-5015, punkt 30 och där angiven rättspraxis). Även om det kunde styrkas att sökanden fått kännedom om det angripna beslutet kan detta inte tjäna som utgångspunkt för beräkningen av fristen för att väcka talan, eftersom beslutet i förevarande mål delgavs sökanden den 3 april 2009 med tillämpning av artikel 254.3 EG. Om delgivning skett av mottagaren är det detta datum som ska beaktas för att beräkna tidsfristen för att väcka talan enligt artikel 230 femte stycket EG, och inte den dag då vederbörande fick kännedom om rättsakten. Den senare tidpunkten används endast i andra hand för det fall delgivning inte skett. När det gäller att styrka att sökanden fått kännedom om beslutet är det under alla omständigheter ostridigt mellan parterna att den enda handling som är tillgänglig i rådets offentliga register är ett utkast till beslut och inte det angripna beslutet. Sökanden hade därför inte möjlighet att

få kännedom om innehållet i och skälen för den rättsakt vari rådet avgör sökandens bekräftande ansökan enligt förordning nr 1049/2001.

- 29 Då ansökan inkom till förstainstansrättens kansli den 12 juni 2009, det vill säga inom en frist på två månader med ett schablonmässigt tillägg om tio dagar från den 3 april 2009 då det angripna beslutet delgavs, har talan inte väckts för sent. Rådets invändning om rättegångshinder ska därför avslås.

Huruvida sökanden har ett berättigat intresse av att det angripna beslutet ogiltigförklaras

- 30 I sin svarsinlägga har rådet angett att en fullständig version av den begärda handlingen finns tillgänglig för allmänheten på organisationen Statewatchs webbsida sedan den 26 november 2008. Som svar på de frågor som ställdes inom ramen för åtgärderna för processledning, preciserade rådet via vilken elektronisk adress det var möjligt att få tillgång till denna version. Rådet hänvisade även till rapporten från House of Lords Select Committee on the European Union (särskild kommitté inom House of Lords, Förenade kungariket, som behandlar frågor rörande Europeiska unionen) (nedan kallad kommittén för frågor rörande Europeiska unionen). Rapporten rör Förenade kungarikets inställning till förslaget om översyn av förordning nr 1049/2001. Av rapporten framgår att det hölls ett möte den 18 mars 2009 med representanter för Förenade kungarikets regering och att följderna av det ovannämnda offentliggörandet diskuterades vid detta möte. Vid förhandlingen gjorde rådet gällande att även om Statewatch olovligt offentliggjorde den fullständiga versionen av den begärda handlingen mycket snabbt, det vill säga enligt rådet redan i slutet av november 2008, så hade rådet inte kännedom om detta då det antog det ursprungliga beslutet den 17 december 2008 och det bekräftande beslutet den 26 februari 2009 beträffande sökandens ansökan om tillgång till handlingar.

- 31 I repliken har sökanden påpekat att den inte kände till den fullständiga versionen av den begärda handlingen när den inkom med sin ansökan om att få tillgång till handlingen. Vid förhandlingen angav sökanden även att den fick del av den fullständiga versionen av den begärda handlingen i maj eller juni 2009 efter diskussioner med andra föreningar med intresse av frågor om öppenhet. Till följd av detta offentliggörande har sökanden således i nuläget tillgång till en kopia av den fullständiga versionen av den handling som sökanden begärt tillgång till av rådet.
- 32 Det skulle i detta sammanhang kunna hävdas att sökanden egentligen inte påverkas av det angripna beslutet då den redan förfogar över den information som man begär tillgång till och därför inte kan visa att den har ett tillräckligt intresse av att få det angripna beslutet ogiltigförklarat.
- 33 En sökandes berättigade intresse av att få saken prövad, vad avser talans föremål, ska föreligga när talan väcks med risk för att den annars avvisas. Tvistens föremål ska, liksom det berättigade intresset av att få saken prövad, bestå fram till domstolsavgörandet, vilket förutsätter att utgången av talan kan medföra en fördel för den som väckt den. Om klagandens berättigade intresse av att få saken prövad upphör under förfarandets gång kan ett avgörande i sak av tribunalen emellertid inte medföra någon fördel för honom (se domstolens dom av den 7 juni 2007 i mål C-362/05 P, Wunenburg mot kommissionen, REG 2007, s. I-4333, punkterna 42 och 43 och där angiven rättspraxis).
- 34 Det förhållandet att den fullständiga versionen av den begärda handlingen offentliggjorts på organisationen Statewatchs webbplats, från och med slutet av år 2008, liksom att sökanden tagit del av innehållet i denna version i maj eller juni 2009, innebär inte att sökanden inte har eller inte längre har något intresse av att det angripna beslutet ogiltigförklaras på ovannämnda grunder.

35 För det första följer det av fast rättspraxis att en sökande i principiellt hänseende kan bevara ett berättigat intresse av att en rättsakt som har antagits av en institution ogiltigförklaras för att undvika att dess påstådda rättsstridighet upprepas i framtiden. Ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad följer av artikel 266 första stycket FEUF. Enligt denna artikel ska de institutioner vilkas rättsakt har förklarats ogiltig vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen. Ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad föreligger förvisso endast om den åberopade rättsstridigheten riskerar att upprepas, oberoende av de faktiska omständigheterna i det fall som gav upphov till sökandens talan (se domen i det ovan i punkt 33 nämnda målet *Wunenburger mot kommissionen*, punkterna 50–52 och där angiven rättspraxis). Så är fallet i förevarande mål, då den rättsstridighet som sökanden gjort gällande grundas på en tolkning av ett av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 som det finns stora möjligheter att rådet kommer att upprepa vid en förnyad ansökan, och sökanden, en förening som har som mål att främja öppenhet inom Europeiska unionen, kan tänkas inkomma med liknande ansökningar i framtiden avseende samma typ av handlingar.

36 Det är för det andra viktigt att poängtera att den som offentliggjort de omstridda uppgifterna för sökanden inte är rådet, som medgett att det finns ett allmänintresse av att sådana uppgifter lämnas ut, utan en utomstående som inte iakttagit de regler som gäller för utlämnande av rådets handlingar. Sökanden har påpekat att den inte kände till att uppgifterna fanns tillgängliga på organisationen Statewatchs webbplats när sökanden inkom med sin ursprungliga ansökan och sin bekräftande ansökan om tillgång till handlingar. Rådet har preciserat att detsamma gällde för rådet när det handlade ansökningarna. Varken sökanden eller rådet kände således till att handlingen hade offentliggjorts när det administrativa förfarande ägde rum som utmynnade i det angripna beslutet. Sökanden har därför rätt att kräva att tribunalen prövar beslutets lagenlighet – ett beslut som går sökanden emot – då det är det enda beslut som hittills har delgetts sökanden och sökanden i nämnda beslut endast ges delvis tillgång till den begärda handlingen med stöd av ett av undantagen i förordning nr 1049/2001. Organisationen Statewatchs agerande är utan betydelse för bedömningen av om sökanden har något intresse av att ett sådant beslut ogiltigförklaras (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, *Svenska*

Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 69. I detta mål hade sökanden redan tillgång till vissa av de handlingar som begärts från rådet. Handlingarna hade erhållits av behöriga myndigheter i en medlemsstat).

- 37 Det följer av vad som anförts ovan att även om sökanden fått tillgång till innehållet i de upplysningar som rådet nekat tillgång till så har sökanden intresse av att det angripna beslutet ogiltigförklaras.

Prövning i sak

- 38 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 och den andra grunden bristande motivering. Tribunalen kommer att pröva den första grunden först.

Parternas argument

- 39 Sökanden har påpekat att förordning nr 1049/2001 syftar till att ge medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt, i synnerhet där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare. Principen ska vara att allmänheten ska ha tillgång till handlingar och endast i undantagsfall nekas tillgång. Sådana undantag ska tolkas strikt.

40 Sökanden har, beträffande påståendet att delegationernas handlingsutrymme skulle begränsas om de identifierades, gjort gällande att det angripna beslutet inte innehåller någon förklaring till stöd härför. Delegationerna formulerar yttranden och ändringar som gör det möjligt för rådet att fastställa sin ståndpunkt. Allmänhetens tillgång till dessa yttranden ger således medlemsstaterna och institutionerna möjlighet att vara ansvarstagande i förhållande till medborgarna. Även om en identifiering av delegationerna skulle utsätta dem för risken för yttre påtryckningar är denna risk inte tillräcklig för att motivera tillämpningen av det åberopade undantaget. Risken hänger nämligen samman med det krav på ansvarstagande och den princip om medborgarnas deltagande som utgör grund för förordning nr 1049/2001. När det gäller den utkristallisering av ståndpunkterna som rådet åberopat har sökanden erinrat om att enbart påståendet att det föreligger en skada inte är tillräckligt för att styrka den. Rådet har inte visat på vilket sätt offentliggörande av den begärda handlingen på organisationen Statewatchs webbplats har skadat förtroendet inom delegationerna. Det är endast när en delegation önskar förmedla dubbla budskap och ha en inställning när den deltar i rådsmöten och därefter en annan då den vänder sig till allmänheten, inklusive de egna medborgarna, som dess åsikt måste hållas hemlig. Detta är emellertid inte syftet med förordning nr 1049/2001.

41 Påståendet att delegationernas ståndpunkter inte längre skulle framföras skriftligen om de identifierades, har sökanden bemött med att understryka att allt som sägs eller skrivs under den förberedande fasen innan en lagstiftningsakt antas i princip borde ställas till allmänhetens förfogande som en upplysning och för kontroll. Eventuella negativa verkningar av att identiteten hos dem som står bakom förslagen röjs skulle i förevarande fall vara högst marginella. Det finns inget stöd för att ett sådant röjande av delegationernas identitet skulle få dem att avstå från att yttra sig skriftligt.

42 Vad gäller frågan huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse har sökanden gjort gällande att även om det, av de skäl som anges i det angripna beslutet, skulle

inverka menligt på beslutsförfarandet om de nationella delegationernas identitet röjdes så motiverar nämnda intresse att så sker. Allmänhetens intresse av att identiteterna röjs är inte begränsat till möjligheten att kontrollera medlemsstaterna eller rådet, utan sträcker sig även till medborgarnas möjlighet att delta i lagstiftningsprocessen. Det är således inte tillräckligt att offentliggöra delegationernas ståndpunkter utan att identifiera dem.

- 43 Som stöd för sitt påstående att allmänhetens tillgång till de delar av den begärda handlingen som inte lämnats ut skulle begräsa delegationernas handlingsutrymme, har rådet betonat att det enligt artikel 255 EG och förordning nr 1049/2001 inte krävs full öppenhet i lagstiftningsprocessen. I de regler som rådet tillämpar beträffande allmänhetens tillgång till handlingar i lagstiftningsprocessen beaktas snarare den balans som avses i artikel 207.3 EG mellan allmänhetens större tillgång till rådets handlingar när det agerar i egenskap av lagstiftare och skyddet för effektiviteten i beslutsprocessen. I rådets arbetsordning anges i vilka fall rådet handlar i egenskap av lagstiftare (artikel 7 i rådets beslut 2006/686/EG, Euratom av den 15 september 2006 om antagande av rådets arbetsordning, EUT L 285, s. 47) (nedan kallat arbetsordningen) och vilka handlingar i lagstiftningsprocessen som är direkt tillgängliga för allmänheten (artikel 11.5 och 11.6 i bilaga II till arbetsordningen). Sedan lagstiftningsakten väl antagits är de handlingar som innehåller delegationernas enskilda ståndpunkter tillgängliga för allmänheten (se artikel 11.6 i bilaga II till arbetsordningen). Även under den tid då överläggningarna fortfarande pågår är innehållet i dessa handlingar tillgängligt för allmänheten med undantag för namnet på de delegationer som lägger fram förslag och de delar som omfattas av undantaget i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se de riktlinjer som godkändes av Coreper den 8 mars 2002 beträffande vissa principfrågor som rör tillämpningen av förordning nr 1049/2001). Även om delegationerna vet att deras ståndpunkter i vissa lagstiftningsärenden kommer att offentliggöras under arbetets gång så förväntar de sig dock att deras namn förblir hemligt till dess lagstiftningsakten antagits. Det är således för att skydda delegationernas handlingsutrymme under de förberedande diskussionerna om kommissionens förslag som det är nödvändigt att se till att deras namn inte röjs för allmänheten. Att ge allmänheten tillgång till skriftliga yttranden i deras helhet under ett pågående lagstiftningsförfarande skulle medföra att delegationernas inställning låses genom att de skulle ha mindre utrymme att ändra ståndpunkt under debatterna och att inför opinionen motivera en

kompromiss där de frångått sin ursprungliga inställning. Detta i sin tur skulle allvarligt äventyra utsikterna att nå en kompromiss.

- 44 Som svar på invändningen att det saknas bevis som styrker på vilket sätt ett röjande av delegationernas identitet allvarligt skulle undergräva det pågående beslutsförfarandet har rådet – med stöd av Republiken Grekland och Förenade kungariket – vidhållit att detta allvarliga undergrävande har styrkts i erforderlig utsträckning i det angripna beslutet, i synnerhet vad gäller att det föreligger en rimligt förutsägbar och inte enbart hypotetisk risk. Det framgår för det första av det angripna beslutet att de diskussioner som fördes inom rådet om kommissionens förslag ansågs särskilt känsliga. Översyn av den gemenskapslagstiftning som reglerar allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, som av vissa anses som en grundläggande rättighet, föranleder ett stort intresse från allmänhetens sida. Vissa ståndpunkter som intagits inom ramen för denna översyn mottogs negativt av medierna, vilket ledde till stark kritik bland allmänheten. För det andra hade arbetsgruppen ännu inte behandlat delegationernas förslag. Allmänhetens påtryckningar skulle således riskera att inverka på delegationernas förmåga att fritt lägga fram och försvara sina inledande ståndpunkter och därmed att snedvrída debatten inom rådet. Om delegationerna berövades sin möjlighet att i lugn och ro inom rådet behandla känsliga och kontroversiella frågor som hänger samman med förordning nr 1049/2001 skulle rådet ha vissa svårigheter att få arbetet med att se över texten att framskrida. Delegationernas inledande ståndpunkter på det tekniska planet motsvarar inte nödvändigtvis den inställning som den berörda medlemsstaten intar i ett senare skede av förfarandet. Under dessa omständigheter skulle ett offentliggörande av de inledande ståndpunkterna riskera att utgöra ett hinder för en öppen debatt inom rådet och leda till missuppfattningar.

- 45 Till stöd för påståendet i det angripna beslutet att röjande av identiteten på de delegationer som lagt fram förslag skulle uppmuntra dem att inte längre framföra sina åsikter skriftligt har rådet konstaterat att sedan den begärda handlingen olovligt offentliggjorts på organisationen Statewatchs hemsida kan rådet direkt mäta i vilken

utsträckning beslutsförfarandet undergrävs i ett sådant fall. Spridningen av den begärda handlingen har inverkat menligt på det förtroende som råder inom arbetsgruppen, och delegationerna har börjat iaktta allt större försiktighet när det gäller att sprida sina ställningstaganden skriftligt, i synnerhet dem som kan ge upphov till kritik eller polemik bland allmänheten. Granskningen av ett lagförslag kan inte ske med stöd av enbart muntliga meningsutbyten mellan delegationerna. Om delegationerna avstår från att framföra sina ståndpunkter skriftligen kommer medborgarna inte längre att ha möjlighet att utöva kontroll över dessa ståndpunkter av den enkla anledningen att det inte längre finns någon relevant handling, vilket i sin tur allvarligt skulle undergräva principen om öppenhet.

⁴⁶ Som svar på invändningen att det är nödvändigt att styrka att beslutsförfarandet verkligen undergrävts på grund av att den fullständiga versionen av den begärda handlingen offentliggjorts på organisationen Statewatchs webbplats har rådet – med stöd av Republiken Grekland och Förenade kungariket – erinrat om att kommissionens förslag lades fram för lagstiftarens två instanser den 30 april 2008. Lagstiftningsförfarandet befinner sig fortfarande under första behandlingen. I väntan på att parlamentet formellt ska avsluta sin första behandling har diskussionerna inom rådet begränsats till inledande meningsutbyten på teknisk nivå inom de förberedande instanserna utan några omedelbara utsikter att föra politiska förhandlingar om lagstiftningen där rådet skulle kunna definiera sin ståndpunkt avseende kommissionens förslag. Lagstiftningsförfarandets ovanliga tröghet är synbar då antagande av rättsakter enligt medbeslutandeförfarandet i snitt tar 16,2 månader för första behandlingen. Avsaknaden av framsteg i lagstiftningsprocessen vittnar om att ärendet är extremt känsligt och kontroversiellt och att det föreligger en verklig svårighet att nå samstämmighet mellan olika ståndpunkter.

⁴⁷ Vad gäller frågan om det föreligger ett övervägande allmänintresse har rådet erinrat om att dess beslut att inte namnge delegationerna inom ramen för ett pågående lagstiftningsförfarande inte utgör hinder för medborgarnas kontroll av regeringarna inom medlemsstaterna. Intresset av att regeringarna hålls ansvariga för de

ståndpunkter de intar beträffande ett förslag till lagstiftning kan inte betraktas som ett övervägande allmänintresse i den mening som avses i förordningen. Förenade kungariket har dessutom påpekat att allmänna krav på öppenhet inte är tillräckliga för att utgöra ett generellt allmänintresse av att en handling lämnas ut.

Svar på tribunalens skriftliga frågor

- 48 Som en åtgärd för processledning ställde tribunalen skriftliga frågor till rådet. Frågorna gällde bland annat uppgifter i svarsinlagan att en fullständig version av den begärda handlingen finns tillgänglig på organisationen Statewatchs webbplats sedan den 26 november 2008, vilket gjort det möjligt för rådet att ”direkt mäta hur dess beslutsförfarande undergrävts av att allmänheten getts tillgång till samtliga skriftliga ståndpunkter från delegationerna som återfinns i den begärda handlingen”. Som svar på den första frågan som tribunalen ställt som en åtgärd för processledning har rådet lämnat följande uppgifter för att närmare och mera konkret förklara på vilket sätt dess beslutsförfarande allvarligt kommer att undergrävas om de delegationer som lagt fram förslag som relateras i den begärda handlingen skulle namnges.
- 49 Rådet har för det första gjort gällande att sedan den fullständiga versionen av den begärda handlingen offentliggjordes har dess generalsekretariat endast spridit fyra handlingar som innehåller skriftliga förslag som delegationerna lagt fram beträffande det aktuella lagstiftningsförfarandet, nämligen handling nr 8778/09, av den 17 april 2009, nr 9716/09, av den 11 maj 2009, nr 10443/09, av den 27 maj 2009 och nr 11065/09, av den 16 juni 2009. Rådet har i detta sammanhang konstaterat att samtliga förslag som läggs fram i dessa handlingar syftar till att ändra kommissionens förslag mot en större insyn. Inga förslag som är negativt inställda till denna princip har lagts fram sedan Statewatch offentliggjorde handlingen. Samtliga delegationer kan emellertid enligt rådet inte presumeras vara positivt inställda till en ökad insyn i alla

frågor som behandlas inom arbetsgruppen. Detta framgår av att man ännu inte lyckats nå samstämmighet mellan delegationerna i syfte att nå en ståndpunkt för rådet beträffande lagstiftningsförslaget. Rådet anser därför att de delegationer vilkas ställningstaganden riskerar att utnyttjas av opinionen på grund av att de skulle ha en negativ inställning till öppenhet har avstått från att lämna sin åsikt skriftligen sedan den fullständiga versionen av den begärda handlingen offentliggjordes på organisationen Statewatchs webbplats.

50 För att visa att beslutsförandet allvarligt undergrävs har rådet för det andra hänvisat till de inlägg som gjorts av ombuden för Förenade kungarikets regering inför kommittén för frågor rörande Europeiska unionen om hur diskussionerna inom rådet framskridit beträffande förslaget till förordning om allmänhetens tillgång till handlingar. Som svar på en fråga om "nyttan" av organisationen Statewatchs offentliggörande av hur diskussionerna inom rådet framskrider har ett av ombuden för Förenade kungarikets regering bland annat angett att den begärda handlingen utgjorde en "ögonblicksbild" som inte nödvändigtvis återgav förhandlingarnas sammanhang. Ombudet tillade även att det således inte är säkert att det är till någon nytta att diskussionerna och medlemsstaternas ståndpunkter tas ur sitt sammanhang. Detta leder enligt samma ombud till förvirring. Problemet är snarare i vilken utsträckning medlemsstaterna kan vara uppriktiga eller öppna om de fruktar att deras funderingar när som helst kan offentliggöras. Enligt rådet framgår det tydligt av det ovanstående att offentliggörandet av den fullständiga versionen av den begärda handlingen har haft en negativ inverkan på uppriktigheten i de diskussioner som förts inom rådets arbetsgrupp samt på hur pass uttömmande de varit. Detta i sin tur har hindrat delegationerna från att överväga andra lösningar eller ändringar i syfte att nå enighet i de mest kontroversiella frågorna.

51 Rådet har för det tredje gjort gällande att detaljrikedomen i generalsekretariatets rapporter om hur diskussionerna i lagstiftningsärendet framskrider inom rådets arbetsgrupp har utvecklats över tid. I dess första rapport av den 26 januari 2009 i handling

nr 5671/09 angavs namnen på de delegationer som stod bakom synpunkter på och förslag rörande kommissionens förslag. I den sista rapporten från den 22 juli 2009 som ingick i handling 10859/1/09 REV 1 anges emellertid inte längre vilka delegationer som står bakom de synpunkter och förslag som framlades muntligen vid gruppmötena. I stället används uttryck som "ett visst antal delegationer", "andra delegationer", "ett stort antal delegationer" utan att identifiera de aktuella delegationerna. Under dessa omständigheter kan man tydligt mäta i vilken utsträckning det otillåtna offentliggörandet av den fullständiga versionen av den begärda handlingen påverkat hur uttömmande de förberedande handlingar är som utarbetats av rådet inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet. Eftersom de förberedande handlingarna framför allt är ett arbetsredskap för rådet, som möjliggör att relatera hur arbetet framskrider i ett visst beslutsförfarande och därmed att underlätta det fortsatta arbetet, är det av yttersta vikt att innehållet är så fullständigt som möjligt. Om rådet, såsom belyses i förevarande fall, skulle beakta risken för otillåtet offentliggörande skulle detta onekligen påverka sättet på vilket förberedande handlingar skrivs, och känsliga uppgifter – av den typ som nämns ovan – skulle inte längre förekomma. Förberedande handlingar skulle i sådant fall inte längre svara mot sitt huvudsakliga syfte.

52 Som en åtgärd för processledning uppmanade tribunalen även rådet att ange de frågor som var särskilt känsliga och som behandlades i de förslag från medlemsstaternas delegationer som togs upp i den begärda handlingen. Tribunalen bad även rådet att precisera på vilket sätt dessa frågor kunde särskiljas från frågor som kan uppstå i ett klassiskt lagstiftningsförfarande där olika lösningar kan övervägas under de inledande diskussionerna. Som svar på denna andra fråga har rådet påpekat att det är den begärda handlingens art och innehåll som gör den känslig.

53 Vad gäller den begärda handlingens art har rådet erinrat om att fram till det angripna beslutets antagande hade de skriftliga inlägg som återfinns i den begärda handlingen

inte diskuterats på ett djupare plan i rådets arbetsgrupp. Eftersom de ställningstaganden som finns med i den begärda handlingen syftar till att stärka de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 är det rimligt att förvänta sig att yttre påtryckningar från stridbara grupper som är aktiva i frågor som rör öppenhet kan vara synnerligen skadliga för delegationernas möjlighet att fritt lägga fram och försvara sina inledande ståndpunkter och att sådana påtryckningar följaktligen undergräver en uppriktig debatt inom rådet.

- 54 Rådet har påpekat att den begärda handlingen innehåller förslag som syftar till att stärka skyddet för rättsutlåtanden, överträdelseförfaranden och personliga uppgifter genom att föreskriva undantag från den föreslagna förordningens tillämpningsområde och genom att förstärka undantagen i den nu gällande förordningen. Enligt rådet är förslagen synnerligen kontroversiella, inte bara därför att de riskerar att kritiseras på grund av att de begränsar principen om en så vidsträckt tillgång som möjligt till handlingar utan även därför att de kan komma att anses inskränka den vida tolkning unionsdomstolarna gett principen om öppenhet. Förslagen är därför mycket svåra att försvara inför den allmänna opinionen, i synnerhet om de tas ur sitt sammanhang i lagstiftningen.

Tribunalens bedömning

- 55 Med beaktande av de syften som eftersträvas i förordning nr 1049/2001, särskilt den omständigheten, vilken det erinras om i skäl 2 i förordningen, att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar har ett samband med dessa institutioners demokratiska karaktär och den omständigheten att den nämnda förordningen, såsom anges i skäl 4 och artikel 1, syftar till att ge allmänheten största möjliga tillgång till handlingar ska de undantag som räknas upp i artikel 4 i förordningen tolkas och

tillämpas strikt (domstolens dom av den 18 december 2007 i mål C-64/05 P, Sverige mot kommissionen, REG 2007, s. I-11389, punkt 66).

- 56 Allmänhetens rätt till en så omfattande tillgång till handlingar som möjligt innebär således en rätt för denna att få del av det fullständiga innehållet i begärda handlingar. Denna rättighet kan endast begränsas genom en strikt tillämpning av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001. Om endast en del av en handling omfattas av ett undantag ska övriga delar lämnas ut. Det är under dessa omständigheter som öppenheten dels ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförandet, dels garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system.
- 57 Såsom domstolen redan slagit fast är dessa överväganden särskilt relevanta när rådet handlar i egenskap av lagstiftare. Detta framgår av skäl 6 i förordning nr 1049/2001, enligt vilket det bör ges större tillgång till handlingar i dessa fall. Öppenhet i detta sammanhang bidrar till att förstärka demokratin genom att göra det möjligt för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt. Medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna utgör ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter (domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 46).
- 58 Rådet är dessutom enligt artikel 207.3 andra stycket EG skyldigt att fastställa de fall då det ska anses handla i egenskap av lagstiftare, i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall (domen i det ovan i punkt 57 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 47).

- 59 Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag är inte tillräckligt för att tillämpa detta (förstainstansrättens dom av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkt 69). En sådan tillämpning kan i princip endast motiveras om institutionen dessförinnan gjort en bedömning av om tillgång till handlingen på ett konkret och verkligt sätt kunde skada det skyddade intresset. För att kunna åberopa att det föreligger en risk för att detta intresse skadas måste denna risk rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (domen i det ovan i punkt 57 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 43, och förstainstansrättens dom av den 11 mars 2009 i mål T-166/05, Borax Europe mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 50).
- 60 I förevarande fall ankommer det på rådet att göra en avvägning mellan å ena sidan det specifika intresse som ska skyddas genom att en del av den begärda handlingen inte lämnas ut, nämligen identiteten på dem som står bakom förslagen, och å andra sidan det allmänna intresset av att handlingen görs tillgänglig i sin helhet med hänsyn till de fördelar som följer av en ökad öppenhet i lagstiftningsförfarandet. Det är ostridigt att den begärda handlingen har upprättats inom ramen för rådets lagstiftningsverksamhet. I artikel 7 första stycket i rådets arbetsordning anges att "[r]ådet handlar i sin egenskap av lagstiftare enligt vad som avses i artikel 207.3 andra stycket [EG] när det antar regler som är rättsligt bindande i eller för medlemsstaterna genom förordningar, direktiv, rambeslut eller beslut på grundval av relevanta bestämmelser i fördragen, med undantag för överläggningar som leder till antagande av interna ordningsregler, administrativa eller budgetmässiga avgöranden, rättsakter som avser interinstitutionella eller internationella förbindelser eller icke-bindande rättsakter (såsom slutsatser, rekommendationer eller resolutioner)".
- 61 En undersökning av den handling som rådet bilagt sitt inledande svar ger vid handen att den begärda handlingen uttömmande återger innehållet i de förslag som lagts fram till arbetsgruppen som behandlar informationsfrågor av fyra delegationer som representerar medlemsstaterna. Förslagen syftar till att förbättra och ändra formuleringen av de bestämmelser som finns i förslaget till förordning om allmänhetens tillgång till

Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Den begärda handlingen innehåller även en uttömmande redogörelse för de skäl som medlemsstaternas representanter åberopat till stöd för sina förslag. I detta skede av lagstiftningsförfarandet, som fortfarande pågår, har rådet beslutat att endast neka tillgång till de uppgifter som gör det möjligt att identifiera de fyra medlemsstater som står bakom förslagen till ändring eller förnyad formulering. Rådet har påpekat att dessa uppgifter, enligt den praxis rådet har infört, i princip är tillgängliga för allmänheten först sedan den förordning antagits som är föremål för kommissionens förslag (se punkt 43 ovan).

62 Det framgår av det angripna beslutet att det är artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 som åberopats som undantag för att neka tillgång till uppgifter om identiteten på dem som står bakom förslagen. Enligt nämnda bestämmelse ska tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

63 I det angripna beslutet anför rådet flera skäl för att motivera tillämpning av undantaget (se punkt 10 ovan). Det huvudsakliga skälet består i att utlämnande av de aktuella uppgifterna skulle inskränka delegationernas handlingsutrymme att finna en kompromiss, vilket följaktligen skulle äventyra rådets möjligheter att nå en överenskommelse. För att styrka sitt påstående har rådet åberopat två särskilda omständigheter. Den första avser att de diskussioner som pågår inom rådet befinner sig i ett inledande skede. Den andra omständigheten gäller att de förslag som medlemsstaternas representanter lagt fram är känsliga och delikata. Rådet har även gjort gällande att det kan antas att utlämnande av de aktuella uppgifterna skulle leda till att skiftliga yttranden

skulle överges till förmån för muntliga, vilket i sin tur skulle undergräva den allmänna öppenheten i beslutsförfarandet.

- 64 Rådet har i sina svar på tribunalens frågor i detta avseende gjort gällande att det förhållandet att den fullständiga versionen av den begärda handlingen offentliggjordes på organisationen Statewatch's webbplats, vilket skedde så snart handlingen upprättats, det vill säga den 26 november 2008, är en omständighet som ska beaktas för att belysa och bedöma de konkreta verkningarna för det aktuella beslutsförfarandet av att identiteten på dem som står bakom förslaget röjs. Tribunalen delar denna uppfattning.
- 65 Det är följaktligen inte offentliggörandet av de olika förslag som medlemsstaternas delegationer lagt fram under lagstiftningsförfarandet som allvarligt undergräver beslutsförfarandet, utan enbart röjandet av identiteten på dem som står bakom förslagen. Ett sådant allvarligt undergrävande som rådet åberopat och som skulle kunna styrkas sedan identiteten på dem som står bakom förslagen röjts av en slump, föreligger endast så länge den aktuella lagstiftningsakten är föremål för diskussion. I förevarande mål uppstår således frågan om röjande av identiteten på dem som står bakom de förslag som återges i den begärda handlingen, av de skäl som rådet åberopat, allvarligt undergräver nämnda institutions beslutsförfarande när denna ännu inte fattat sitt beslut.
- 66 Tribunalen konstaterar emellertid att rådet inte i erforderlig utsträckning styrkt att röjande av identiteten på dem som står bakom förslagen i den begärda handlingen allvarligt undergräver det pågående lagstiftningsförfarandet avseende förslaget att revidera förordning nr 1049/2001.

- 67 När det gäller rådets argument för att styrka att det pågående lagstiftningsförfarandet allvarligt undergrävs genom att delegationernas handlingsutrymme inskränks anser tribunalen att dessa argument inte påvisar en risk som är tillräckligt allvarlig och rimligen förutsägbar för att motivera tillämpning av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.
- 68 Rådet har rent allmänt hävdad att röjande av identiteten på de delegationer som står bakom ett ändringsförslag eller förslag på annan formulering vid en tidpunkt då rådet ännu inte fattat beslut leder till att delegationernas inställning låses, eftersom de har mindre utrymme för att ändra ståndpunkt inför framtida debatter och motivera en kompromiss som frångått deras ursprungliga inställning inför opinionen (se punkt 43 ovan). I sitt svar på tribunalens första fråga har rådet även hävdad att det förhållandet att organisationen Statewatch röjde namnen på de delegationer som framställt förslag i den begärda handlingen leder till att nämnda delegationer, men även andra, som eventuellt önskar lägga fram förslag i syfte att begränsa eller inskränka öppenheten, inte längre kommer att göra detta av rädsla för det opinionstryck de kan komma att utsättas för (se punkt 49 ovan). Med andra ord är de påtryckningar som allmänheten kan komma att utsätta delegationerna för av sådan art att det inte längre är möjligt för en av rådets delegationer att lägga fram ett förslag som innebär att öppenheten begränsas.
- 69 Dessa argument är inte tillräckligt underbyggda för att i sig motivera ett beslut att inte röja identiteten på dem som står bakom olika förslag inom ett system som grundas på principen om demokratisk legitimitet och där nämnda organ ska ansvara för sina handlingar inför allmänheten. Tribunalen erinrar härvid om att allmänhetens tillgång till det fullständiga innehållet i rådets handlingar, inklusive i förevarande fall till identiteten på dem som står bakom olika förslag, ska utgöra huvudregeln. Detta gäller i synnerhet i ett förfarande där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare. Undantag ska tolkas och tillämpas strikt (se punkterna 55–57 ovan). Medborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter förutsätter att de har möjlighet att i detalj följa beslutsförfarandet inom de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen och att

de har tillgång till all relevant information. Att identifiera de av medlemsstaternas delegationer som under de inledande diskussionerna lägger fram förslag hindrar enligt tribunalen inte dessa delegationer från att beakta dessa diskussioner och lägga fram nya förslag om deras inledande förslag inte längre överensstämmer med deras inställning. Ett förslag är till sin natur sådant att det läggs fram för att diskuteras, oavsett om det är anonymt eller inte. Det syftar inte till att efter diskussion förbli oförändrat när identiteten på dess upphovsman är känd. Den allmänna opinionen är fullt införstådd med att den som lägger fram ett förslag senare kan komma att ändra dess innehåll.

70 De argument som rådet har åberopat i detta sammanhang är alltför abstrakta. De utgår ifrån ett antagande som inte styrkts, nämligen att den allmänna opinionen är negativt inställd till begränsningar av principen om öppenhet. De bestämmelser som reglerar öppenhet har emellertid alltid grundats på en princip om att allmänheten ska ha rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Principen har många undantag vilkas omfattning och vikt kan variera. Institutionerna, medlemsstaterna och den allmänna opinionen beaktar således nödvändigtvis avvägningens båda komponenter – huvudregeln och dess undantag – när de ska avgöra en fråga om öppenhet. Det kan vara så att en delegation för en medlemsstat i rådet eller en del av den allmänna opinionen är positivt inställd till principen om öppenhet, men det kan lika väl vara så att en annan delegation eller en annan del av den allmänna opinionen är positivt inställd till att förstärka undantagen från principen.

71 Tribunalen konstaterar i detta sammanhang att rådet inte anfört några skäl till varför det är nödvändigt att skydda identiteten på delegationer som önskar lägga fram förslag som begränsar principen om öppenhet under förevändning att en del av den allmänna opinionen skulle kunna vara negativt inställd härtill.

- 72 Granskningen av de olika handlingar som är tillgängliga för allmänheten med avseende på det nu pågående lagstiftningsförfarandet visar rent konkret att flera förslag har lagts fram av flera av medlemsstaternas delegationer sedan organisationen Statewatch olovligt röjde identiteten på de delegationer som låg bakom de omtvistade förslagen. Som exempel kan nämnas att det framgår av den offentliga versionen av handling nr 9716/09, av den 11 maj 2009, som rådet åberopat (se punkt 49 ovan), att en icke namngiven delegation har lagt fram ett förslag som syftar till att utvidga det undantag från principen om öppenhet som avser förfaranden vid domstol så att detta även ska innefatta förfaranden inför skiljedomstol och tvistelösningsförfaranden. Detta förslag är således mera restriktivt än den text som kommissionen lagt fram.
- 73 Vad gäller de slutsatser som kan dras av diskussionen den 18 mars 2009 mellan Förenade kungarikets regerings representanter och kommittén för frågor rörande Europeiska unionen finner tribunalen att diskussionens innehåll inte styrker rådets påstående att organisationen Statewatches otillåtna röjande av identiteten på dem som stod bakom de omtvistade förslagen visar att uppriktigheten i de diskussioner som förts inom rådets arbetsgrupp och hur pass uttömmande de varit har påverkats negativt. Inte heller styrker diskussionens innehåll att delegationerna hindrats från att nå enighet (se punkt 50 ovan). Representanten för en av medlemsstaterna har i sak påstått att det inte är säkert att det är till någon som helst nytta att diskussionerna och medlemsstaternas ståndpunkter tas ur sitt sammanhang och att detta till och med riskerar att leda till förvirring. Dessa påståenden visar emellertid inte att beslutsförfarandet undergrävs på ovannämnda sätt.
- 74 Representanten för Förenade kungarikets regering har framfört sin åsikt på ett abstrakt och allmängiltigt sätt. Den är inte tillräcklig för att styrka att den aktuella lagstiftningsprocessen allvarligt undergrävs, i synnerhet mot bakgrund av vilken vikt de frågor som debatteras har för unionens medborgare och att det bland de omständigheter som åberopats i handlingarna inte finns något som visar att medlemsstaternas delegationer, medierna eller allmänheten skulle ha reagerat på att identiteten på dem som stod bakom de omtvistade förslagen röjdes olovligt. Det finns således inte någon

omständighet i handlingarna i målet som visar att det skulle ha förekommit reaktioner som går utöver vad som rimligen kan förväntas från allmänhetens sida av en medlem i ett lagstiftande organ som lägger fram ett förslag till ändring av ett lagförslag.

- 75 När det gäller argumentet att den omständigheten att den pågående diskussionen befinner sig i ett inledande skede ska beaktas vid bedömningen av hur allvarlig den risk är som hänger samman med delegationernas minskade handlingsutrymme (se punkt 44 ovan), finner tribunalen det obestridligt att de omtvistade förslagen lagts fram i början av en lagstiftningsprocess som fortfarande pågår. Kommissionens förslag till förordning är daterat den 30 april 2008. Ändringsförslagen och förslagen till annan formulering tillställdes rådets arbetsgrupp vid mötet den 25 november 2008. Diskussionerna om förslagen är inte avslutade, och rådet har under alla omständigheter inte antagit något beslut beträffande de frågor som förslagen rör.
- 76 Att diskussionerna om kommissionens förslag till förordning befinner sig i ett inledande skede är emellertid inte tillräckligt för att motivera tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. I bestämmelsen görs nämligen ingen skillnad beroende på hur långt diskussionerna framskridit. Bestämmelsen avser rent allmänt handlingar som gäller en fråga där institutionen ”inte fattat något beslut”, i motsats till artikel 4.3 andra stycket som behandlar det fall då den berörda institutionen fattat ett beslut. Att de pågående diskussionerna i förevarande fall befinner sig i ett inledande skede och att förslagen ännu inte lett till samstämmighet eller till en kompromiss inom rådet innebär inte att det styrkts att beslutsförfarandet allvarligt undergrävs.
- 77 Vad beträffar argumentet att det ska beaktas att de förslag som medlemsstaternas delegationer lagt fram i förevarande mål är utomordentligt känsliga (se punkt 44 ovan) så finner tribunalen att de olika ändringsförslag eller förslag till annan formulering

som lagts fram av de fyra delegationer för medlemsstaterna som återgetts i den begärda handlingen ingår i det normala spelet i lagstiftningsprocessen. Förfarandet angår naturligt de medborgare som berörs härav, i synnerhet som det här rör sig om ett förslag av lagstiftningskaraktär beträffande medborgarnas rätt att delta i processen. I det skede då delegationerna uttalar sig, försöker de endast göra sina preferenser eller idéer gällande beträffande en viss punkt, såsom till exempel behovet att skydda rättsutlåtanden eller handlingar som tillställts EU-domstolen.

- 78 Till skillnad från vad rådet gjort gällande – utan att för den delen ge några belysande exempel på att de aktuella förslagen mottagits negativt i pressen eller att allvarlig kritik riktats mot dem av allmänheten, vilket rådet hävdar – är dessa frågor inte ”särskilt känsliga” på så sätt att ett för unionen eller medlemsstaterna grundläggande intresse skulle äventyras om identiteten röjdes på dem som står bakom förslagen. Det är härvid viktigt att påpeka att det i detta fall inte är innehållet i de förslag som medlemsstaternas delegationer lagt fram som står på spel utan det faktum att delegationernas identitet röjts i detta skede av lagstiftningsförfarandet. Det ligger i den demokratiska debattens natur att ett förslag till ändring av ett förslag till förordning – av allmän räckvidd, bindande i alla delar och direkt tillämplig i samtliga medlemsstater – kan bli föremål för såväl positiva som negativa kommentarer från allmänhetens och mediernas sida. I förordning nr 1049/2001 föreskrivs slutligen i artikel 9 ett särskilt förfarande när den handling som någon begär tillgång till kan betraktas som en ”känslig handling”. Rådet har emellertid inte åberopat någon sådan behandling i förevarande fall. Att de förslag som medlemsstaterna har lagt fram och som återgetts i den begärda handlingen skulle vara känsliga motiverar inte tillämpning i förevarande fall av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

- 79 Rådet har vidare påstått att dess försening med att uttala sig om kommissionens förslag till förordning hänger samman med de svårigheter som uppstått till följd av att

identiteten röjts på dem som lagt fram förslag. Tribunalen påpekar härvid att det finns ett stort antal andra juridiska och politiska förklaringar till lagstiftningsprocessens längd, till exempel definitionen av rådets och parlamentets behörighet vad gäller medbeslutande efter Lissabonfördragets ikraftträdande, resultaten i valen till Europaparlamentet och att en ny kommission tillträtt sitt ämbete.

80 Tribunalen finner därför att den risk för att det handlingsutrymme som tillkommer medlemsstaternas representanter ska inskränkas som rådet åberopat inom ramen för det pågående lagstiftningsförfarandet inte allvarligt undergräver rådets beslutsförfarande på sätt som krävs enligt undantaget i artikel 7.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 (se punkt 59 ovan). Det har inte styrkts på ett konkret sätt i det angripna beslutet och framgår inte heller av handlingarna i målet att beslutsförfarandet skulle ha undergrävts på så sätt.

81 När det gäller argumentet att röjande av identiteten på de delegationer som lagt fram förslag med stor sannolikhet skulle leda till att de skulle avstå från att yttra sig skriftligen till förmån för muntliga yttranden (se punkt 45 ovan) påpekar tribunalen att den metod medlemsstaternas representanter använder för att lägga fram sina ändringsförslag eller förslag till tillägg till förslaget till förordning inte i någon större utsträckning påverkar rådets praxis att nedteckna innehållet i förslagen för att möjliggöra diskussion. Generalsekretariatet ansåg det lämpligt att i det aktuella lagstiftningsförfarandet upprätta en handling som återger medlemsstaternas olika förslag för att ge rådets arbetsgrupp möjlighet att ta ställning till dem. Som ett exempel kan nämnas att en undersökning av handling 10859/1/09/REV 1, som rådet åberopat för att belysa vad det anser vara en utveckling av dess praxis, visar att rådets generalsekretariat tar upp såväl skriftliga som muntliga förslag som gjorts av medlemsstaternas delegationer i de handlingar som generalsekretariatet skickar ut för att sammanfatta hur diskussionerna utvecklats. Risker för att delegationerna skulle avstå från att yttra sig skriftligen till förmån för muntliga yttranden innebär i förevarande fall inte att rådets

beslutsförfarande allvarligt undergrävs enligt undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

- 82 Rådet har vidare påstått att dess generalsekretariats praxis har utvecklats mellan den 26 januari 2009, då namnet på de delegationer som stod bakom synpunkter och förslag beträffande kommissionens förslag fortfarande fanns medtagna i handling nr 5671/09, och den 22 juli 2009, då det i handling 10859/1/09 REV 1 inte längre angavs vilka delegationer som stod bakom de synpunkter och förslag som gjorts beträffande kommissionens förslag, utan det i stället används uttryck som "ett visst antal delegationer", "andra delegationer", "ett stort antal delegationer", utan att identifiera de aktuella delegationerna, sedan organisationen Statewatch olovligt röjt identiteten på de delegationer som stod bakom förslagen (se punkt 51 ovan). Tribunalen anser att denna ändrade praxis lika väl kan förklaras med att sökanden väckt talan i syfte att få lagenligheten av det angripna beslutet att inte bevilja tillgång till uppgifterna, prövad. Det kan även konstateras att rådet, som svar på en fråga från tribunalen, vid förhandlingen angav att den aktuella ändringen av dess praxis inte tillämpades vid alla förfaranden av lagstiftningskaraktär utan endast i det förfarande som avser förslaget till förordning där den handling som begärs utlämnad ingår.

- 83 Det direkta orsakssamband som rådet har åberopat mellan röjandet av identiteten på delegationer som står bakom förslagen och det förhållandet att dess beslutsförfarande allvarligt undergrävts har inte under några omständigheter styrkts genom de handlingar som rådet hänvisat till i detta avseende. I motsats till vad rådet har gjort gällande framgår det vid en undersökning av handling 10859/1/09 REV 1 att medlemsstaternas delegationer nämns vid namn i den ursprungliga versionen medan dessa uppgifter döljs i den offentliga versionen. Dessa uppgifter synes avse såväl historiska hänvisningar till förslag som gjorts i till exempel den begärda handlingen som hänvisningar som görs till förslag som delegationerna senare har lämnat. Vidare

påstod sökanden oemotsagd vid förhandlingen att generalsekretariatets användning av de ovannämnda uttrycken på intet sätt är ny eller okänd.

- 84 Det följer av allt som anförts ovan att rådet åsidosatt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 genom att i det angripna beslutet motsätta sig att identiteten röjs på dem som står bakom förslagen med motiveringen att detta allvarligt skulle undergräva dess beslutsförfarande av de skäl som anges i beslutet.
- 85 Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras. Det saknas härvid anledning att pröva om det föreligger ett övervägande allmänintresse av att dessa uppgifter lämnas ut. På samma sätt saknas anledning att pröva den andra grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Rättegångskostnader

- 86 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.
- 87 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen ska Republiken Grekland och Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

- 1) **Det beslut som Europeiska unionens råd fattade den 26 februari 2009 att inte bevilja tillgång till vissa uppgifter i ett meddelande av den 26 november 2008, beträffande ett förslag till förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, ogiltigförklaras.**
- 2) **Rådet ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta Access Info Europes rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Grekland och Förenade kungariket och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 mars 2011.

Underskrifter

II - 1114