



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 4 maj 2012*

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Yttrande från rådets juridiska avdelning beträffande en rekommendation från kommissionen om ett bemyndigande att inleda förhandlingar för att ingå ett internationellt avtal — Ansökan om tillgång avslås delvis — Undantag avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser — Undantag avseende skyddet för juridisk rådgivning — Konkret och förutsebar skada på det berörda intresset — Övervägande allmänintresse”

I mål T-529/09,

Sophie in 't Veld, Bryssel (Belgien), företrädd av advokaterna O. Brouwer och J. Blockx,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrädd av M. Bauer, C. Fekete och O. Petersen, därefter av M. Bauer och C. Fekete, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av C. O'Reilly och P. Costa de Oliveira, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 29 oktober 2009 att inte ge full tillgång till handling nr 11897/09 av den 9 juli 2009, innehållande ett yttrande från rådets juridiska avdelning med rubriken ”Rekommendation från kommissionen till rådet om ett bemyndigande att inleda förhandlingar mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om ett internationellt avtal enligt vilket finansiella betalningsmeddelanden ska göras tillgängliga för United States Treasury Department i syfte att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism – Rättslig grund”,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna V. Vapalalas (referent) och K. O'Higgins,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 september 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Sophie in 't Veld, är ledamot av Europaparlamentet.
- 2 Den 28 juli 2009 ansökte hon om att få tillgång till ett yttrande från rådets juridiska avdelning avseende en rekommendation från kommissionen till rådet om ett bemyndigande att inleda förhandlingar mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om ett internationellt avtal enligt vilket finansiella betalningsmeddelanden ska göras tillgängliga för United States Treasury Department i syfte att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism (nedan kallad handling nr 11897/09). Ansökan gjordes med stöd av 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).
- 3 Den 8 september 2009 beslutade Europeiska unionens råd att inte ge tillgång till handling nr 11897/09 och åberopade härvid de skäl som anges i artikel 4.1 a tredje strecksatsen och artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 4 Den 28 september 2009 översände sökanden en bekräftande ansökan till rådet med begäran om omprövning.
- 5 Genom beslut av den 23 oktober 2009, vilket delgavs sökanden i skrivelse av den 29 oktober 2009, beviljade rådet delvis tillgång till handling nr 11897/09. Rådet vidhöll samtidigt sitt beslut att neka tillgång till hela handlingen och åberopade undantagen i artikel 4.1 a tredje strecksatsen och artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (nedan kallat det angripna beslutet).
- 6 I det angripna beslutet angav rådet dels att "utlämna[n]de av handling [nr 11897/09] skulle innebära att vissa bestämmelser i det planerade avtalet avslöjades för allmänheten ... och följaktligen inverka negativt på [unionens] förhandlingsposition. Utlämnande skulle även skada det förtroende som råder under de nu pågående förhandlingarna." Rådet tillade att "utlämnande av handlingen skulle ge motparten information om ... den inställning som [unionen] måste inta i förhandlingarna, vilket – för det fall det juridiska yttrandet skulle vara kritiskt – kan användas på ett sätt så att [unionens] förhandlingsposition försvagas" (punkt 6 i det angripna beslutet).
- 7 Vidare angav rådet att handling nr 11897/09 innehöll "juridisk rådgivning avseende den rättsliga grunden och avseende [unionens] respektive Europeiska gemenskapens behörighet att ingå avtalet" och att "ämnet är känsligt och påverkar Europaparlamentets befogenheter vid slutandet av avtalet, och ämnet har varit föremål för meningsskiljaktigheter mellan institutionerna". Under dessa omständigheter "skulle utlämnande av den begärda handlingen undergräva skyddet för juridisk rådgivning, eftersom detta skulle offentliggöra ett internt yttrande från den juridiska avdelningen vilket endast är avsett för rådets medlemmar under rådets inledande diskussioner om det planerade avtalet" (punkt 10 i det angripna beslutet). Vidare drog rådet "slutsatsen att skyddet för den interna juridiska rådgivningen avseende ett utkast till internationellt avtal ... vägrade tyngre än allmänhetens intresse av att handlingen lämnades ut" (punkt 15 i det angripna beslutet).
- 8 Med tillämpning av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 beviljade rådet "en delvis tillgång ... till inledningen på sidan 1, punkterna 1–4 samt till första meningen i punkt 5 i handlingen. Dessa delar omfattades inte av undantagen i förordning [nr] 1049/2001" (punkt 16 i det angripna beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

- 9 Sökanden har, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 31 december 2009, väckt förevarande talan.
- 10 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 17 maj 2010 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden. Ordföranden på tribunalens sjätte avdelning beviljade ansökan genom beslut av den 7 juli 2010.
- 11 Då sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades och referenten förordnades att tjänstgöra på femte avdelningen, lottades förevarande mål om på denna avdelning.
- 12 Som en åtgärd för bevisupptagning enligt artikel 65 i rättegångsreglerna uppmanade tribunalen, i beslut av den 7 juli 2011, rådet att inkomma med handling nr 11897/09, utan att denna lämnades ut till sökanden eller kommissionen. Rådet efterkom föreläggandet inom utsatt frist.
- 13 Som en processledningsåtgärd ställde tribunalen skriftliga frågor till parterna den 13 juli 2011, vilka dessa besvarade inom den angivna fristen.
- 14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 7 september 2011.
- 15 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive eventuella intervenienters rättegångskostnader.
- 16 Rådet och kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive kommissionens rättegångskostnader,

Rättslig bedömning

- 17 Tribunalen erinrar inledningsvis om att förordning nr 1049/2001 enligt artikel 1, jämförd med skäl 4, syftar till att ge allmänheten rätt till största möjliga tillgång till institutionernas handlingar.
- 18 Undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 utgör en avvikelse från nämnda princip och ska därför tolkas och tillämpas restriktivt (se domstolens dom av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, Sverige mot MyTravel och kommissionen, REU 2011, s. I-6237, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 19 När en institution beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut är den således i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det av institutionen åberopade undantaget i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 20 Omständigheten att en handling rör ett intresse som skyddas genom ett undantag är inte i sig tillräcklig för att undantaget ska tillämpas. En sådan tillämpning är i princip enbart motiverad om institutionen tidigare har bedömt, för det första, huruvida tillgången till handlingen skulle kunna medföra konkret och faktisk

skada på det skyddade intresset och, för det andra – vad gäller de fall som avses i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 – huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av den ifrågakvarande handlingen. Vidare måste risken för skada på ett skyddat intresse rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (se förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i mål T-36/04, API mot kommissionen, REG 2007, s. II-3201, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

- 21 Omständigheten att handlingen är klassificerad "RESTREINT UE" enligt rådets beslut 2001/264/EG av den 19 mars 2001 om antagande av rådets säkerhetsbestämmelser (EGT L 101, s. 1) kan förvisso utgöra en indikation på den sålunda klassificerade handlingens känsliga innehåll, men den är inte tillräcklig för att motivera tillämpning av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03, Sison mot rådet, REG 2005, s. II-1429, punkt 73).
- 22 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fyra grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Genom den andra grunden har det gjorts gällande att artikel 4.2 andra strecksatsen i nämnda förordning har åsidosatts. Den tredje grunden gäller åsidosättande av artikel 4.6 i samma förordning och den fjärde grunden att motiveringsskyldigheten inte har iakttagits.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

- 23 Institutionerna ska enligt artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle komma att undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.
- 24 Tribunalen erinrar om att det beslut som institutionen ska fatta med tillämpning av denna bestämmelse är komplicerat och känsligt. Det krävs härvid en särskild grad av försiktighet mot bakgrund av det skyddade intressets synnerligen känsliga och viktiga karaktär.
- 25 Eftersom ett sådant beslut kräver ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, ska tribunalens granskning av beslutets lagenlighet följaktligen vara begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 34).
- 26 Det framgår i förevarande fall av det angripna beslutet att handling nr 11897/09, som sökanden begärt tillgång till, utgörs av ett yttrande från rådets juridiska avdelning. Yttrandet har lämnats inför rådets antagande av ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar i unionens namn för att sluta ett internationellt avtal mellan unionen och Amerikas förenta stater, enligt vilket finansiella betalningsmeddelanden ska göras tillgängliga för United States Treasury Department i syfte att bekämpa terrorism och finansiering av terrorism. Det är vidare utrett att yttrandet i huvudsak gäller beslutets rättsliga grund och därigenom unionens respektive gemenskapens befogenheter (punkterna 5 och 10 i det angripna beslutet).
- 27 Sökanden anser att handlingen inte omfattas av tillämpningsområdet för det undantag som gäller skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser med hänsyn till det behandlade ämnet. Enligt sökanden utgör den rättsliga grunden för ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar en fråga som regleras av intern unionsrätt, och den kan följaktligen inte ha någon inverkan på innehållet i förhandlingarna och därmed inte heller på unionens internationella förbindelser.
- 28 Till skillnad från vad sökanden har påstått anser tribunalen att handling nr 11897/09, med hänsyn till dess innehåll och det sammanhang i vilket den upprättats, kan omfattas av det aktuella undantaget.

- 29 Handlingen har upprättats just för att förhandlingar ska inledas, vilka ska utmyнна i att ett internationellt avtal ingås. Även om handlingen behandlar frågeställningen om den rättsliga grunden, som regleras av intern unionsrätt, anknyter den analys som rådets juridiska avdelning gjort nödvändigtvis till det specifika sammanhang som det planerade internationella avtalet ingår i.
- 30 Mot bakgrund härav kommer tribunalen att pröva om rådet har visat att tillgången till de icke utlämnade delarna i handling nr 11897/09 kunde medföra konkret och faktisk skada på det aktuella allmänna samhällsintresset.
- 31 Rådet har anfört att utlämnande av handling nr 11897/09 skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Utlämnandet skulle nämligen innebära att upplysningar om vissa bestämmelser i det planerade avtalet röjdes för allmänheten, vilket skulle skada det förtroende som råder under de pågående förhandlingarna. Vidare skulle utlämnandet av handlingen enligt rådet ge motparten information om den inställning som unionen måste inta i förhandlingarna, vilket skulle kunna användas på ett sätt som försvagar unionens förhandlingsposition (punkt 6 i det angripna beslutet).
- 32 Således finner tribunalen att det ska göras en separat prövning av tillämpningen av undantaget med avseende på de två skäl som rådet åberopat i det angripna beslutet.
- 33 Vad för det första gäller risken för att uppgifter om vissa bestämmelser i det planerade avtalet röjs för allmänheten, har sökanden anfört att även om den aktuella handlingen innehöll sådana uppgifter skulle dessa endast kunna bestå i en objektiv redogörelse för de faktiska omständigheterna med ett innehåll som troligen inte är mer omfattande än de uppgifter som redan röjts i offentliga handlingar. Under alla omständigheter borde analysen, enligt sökanden, av de strategiska mål som unionen eftersträvar i de aktuella förhandlingarna troligen endast motsvara en liten del av handlingen. Övriga delar ska därför lämnas ut.
- 34 Rådet har gjort gällande att handlingen innehåller information om innehållet i det planerade avtalet. Ett utlämnande av denna information skulle kunna röja vissa aspekter av de strategiska mål som unionen eftersträvar.
- 35 Tribunalen har tagit del av den berörda handlingen som en åtgärd för bevisupptagning, och den kan konstatera att den juridiska analysen däri innehöll vissa delar som har samband med de mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna, i synnerhet då avtalets specifika innehåll berörs.
- 36 Såsom rådet korrekt har påpekat i punkt 6 i det angripna beslutet (se punkt 6 ovan), skulle ett utlämnande av dessa uppgifter skada det förtroende som rådde under de förhandlingar som pågick när det angripna beslutet antogs.
- 37 Sökanden kan i detta avseende inte med framgång åberopa, vilket gjordes vid förhandlingen, att viss information om innehållet i det planerade avtalet har offentliggjorts av såväl rådet självt som under debatterna i parlamentet.
- 38 Den skaderisk som rådet har gjort gällande följer nämligen av att den specifika bedömning som rådets juridiska avdelning gjort av uppgifterna röjs. Enbart det förhållandet att uppgifterna i sig är kända av allmänheten påverkar således inte denna bedömning.
- 39 Tribunalen finner därför att rådet hade stöd i lag för att åberopa risken för skada på det intresse som skyddas genom undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 som skäl för att inte lämna ut de delar av den begärda handlingen som innehåller en analys av det specifika innehållet i det planerade avtalet och som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna.
- 40 Tribunalen ska därefter pröva det skäl som gäller risken för att ge ”motparten i förhandlingarna information om ... den inställning som [unionen] måste inta i förhandlingarna, vilket – för det fall det juridiska yttrandet skulle vara kritiskt – kan användas på ett sätt så att [unionens] förhandlingsposition försvagas” (punkt 6 i det angripna beslutet).

- 41 Rådet anser att det nämnda skälet hänvisar till risken för att lämna ut uppgifter i analysen av den rättsliga grunden för det framtida avtalet, även om det ska konstateras att detta inte uttryckligen följer av punkt 6 i det angripna beslutet.
- 42 I sina skriftliga inlagor och vid förhandlingen har rådet påpekat att rådet genom detta skäl hänvisade till att yttrandet från den juridiska avdelningen innehöll en analys av den rättsliga grunden för det framtida avtalet och därmed av de åtgärder som rådet behövde vidta inför undertecknandet av avtalet. Oberoende av huruvida den valda rättsliga grunden för förhandlingarna var korrekt, skulle allt utlämnande av information i detta avseende ha påverkat unionens förhandlingsposition och även kunnat få en negativ effekt på förhandlingarna i materiellt hänseende. Rådet har vidare påpekat att även om samtliga delar i handlingen inte omfattades av skälet avseende risken för att information om det planerade avtalet skulle komma att röjas, täcks hela den icke utlämnade delen av handlingen av detta andra skäl.
- 43 Sökanden har gjort gällande att det är svårt att förstå hur en diskussion om den rättsliga grunden för ett avtal skulle kunna skada unionens internationella förbindelser. Öppenhet om den rättsliga grunden bidrar enligt sökanden till att ge rådet en större legitimitet som förhandlingspartner. Sökanden anser att det är bristen på öppenhet som i ett längre perspektiv skadar de internationella förbindelserna, i synnerhet som rådet i förevarande fall har medgett att det diskuterade ämnet ”påverkar Europaparlamentets befogenheter vid slutandet av avtalet” och ”har varit föremål för meningsskiljaktigheter mellan institutionerna” (punkt 10 i det angripna beslutet).
- 44 Vad gäller de då pågående förhandlingarna har rådet gjort gällande att röjandet av en eventuell ”kontrovers” avseende den rättsliga grunden för det framtida avtalet hade kunnat leda till förvirring om unionens befogenhet och därmed försvaga dess ställning vid internationella förhandlingar. Rådet har preciserat att för det fall dess juridiska avdelning hade lämnat ett yttrande som var negativt på vissa punkter avseende förhandlingspositionen skulle detta ha kunnat användas av den andra parten i förhandlingarna.
- 45 Kommissionen har hävdats att när det i fråga om internationella förbindelser offentligt ges uttryck för tvivel angående förhandlingens rättsliga grund bidrar detta inte till att ge institutionerna större legitimitet. Tvärtom finns det en risk för att uttryck för sådana tvivel inverkar menligt på legitimiteten i den internationella partens ögon, vilket skadar de aktuella förhandlingarna.
- 46 Tribunalen gör följande bedömning. Risken för att röja vilken inställning som intagits inom institutionerna vad gäller den rättsliga grunden för att ingå ett framtida avtal påvisar, i motsats till vad rådet och kommissionen har hävdats, inte i sig att unionens intressen har skadats i internationella förbindelser.
- 47 Tribunalen påpekar att valet av lämplig rättslig grund för såväl unionens interna som internationella åtgärder är av konstitutionell betydelse, eftersom unionen enbart har den behörighet som den tilldelats och således måste knyta den rättsakt den önskar anta till en bestämmelse i fördraget som ger den behörighet att godkänna en sådan rättsakt (domstolens dom av den 1 oktober 2009 i mål C-370/07, kommissionen mot rådet, REG 2009, s. I-8917, punkt 47).
- 48 Valet av rättslig grund för en rättsakt, inklusive en rättsakt som antas inför ingåendet av ett internationellt avtal, kan inte enbart bero på en institutions övertygelse, utan det ska ske utifrån objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, såsom till exempel rättsaktens syfte och innehåll (se domstolens yttrande 2/00 av den 6 december 2001, REG 2001, s. I-9713, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 49 När valet av rättslig grund baserar sig på objektiva skäl och inte omfattas av en institutions utrymme för skönsmässig bedömning, kan eventuella meningsskiljaktigheter i ämnet inte likställas med skilda inställningar hos institutionerna såvitt avser avtalets innehåll.

- 50 Enbart rädsla för att röja en eventuell avvikande mening inom institutionerna avseende den rättsliga grunden för ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar i unionens namn är inte en tillräcklig grund för att dra slutsatsen att det föreligger en risk för skada på det skyddade allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.
- 51 Kommissionen har därefter med hänvisning till domstolens dom av den 30 maj 2006 i de förenade målen C-317/04 och C-318/04, parlamentet mot rådet och kommissionen (REG 2006, s. I-4721), punkterna 67–70, åberopat att det skulle föreligga en risk för att unionens agerande blir mindre trovärdigt vid förhandlingar om en handling, av vilken det framgår tvivel rörande valet av rättslig grund, lämnats ut. Kommissionen har påpekat att om felaktig rättslig grund används, så kan det medföra att själva rättsakten om ingående förklaras ogiltig och därmed medföra att unionens medgivande till att vara bunden av avtalet blir ogiltigt.
- 52 Det ska emellertid påpekas att en sådan risk inte kan presumeras föreligga på grund av att det förekommit en juridisk diskussion om omfattningen av institutionernas behörighet i fråga om unionens internationella åtgärder.
- 53 Om den rättsliga grunden inte anges, kan det nämligen leda till förvirring när det gäller arten av unionens behörighet, vilket kan försvaga unionen då den ska försvara sin ståndpunkt i samband med internationella förhandlingar (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 47 nämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 49). Förvirringen kan bara bli än större om de berörda institutionerna inte har fört en föregående objektiv diskussion om den rättsliga grunden för den planerade åtgärden.
- 54 I unionsrätten föreskrivs dessutom ett förfarande – vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i artikel 300.6 EG – som just syftar till att förekomma de komplikationer som kan uppstå på såväl unionsnivå som inom den internationella rättsordningen på grund av att fel rättslig grund har valts (se domstolens yttrande 1/75 av den 11 november 1975, REG 1975, s. 1355, s. 1360 och s. 1361; svensk specialutgåva, volym 2, s. 511).
- 55 Dessa överväganden är än mer motiverade i förevarande fall då det var allmänt känt när det angripna beslutet antogs att det förelåg meningsskiljaktigheter om den rättsliga grunden för det planerade avtalet.
- 56 Parlamentet konstaterade särskilt, i sin resolution av den 17 september 2009 om det planerade internationella avtalet om att låta Förenta staternas finansdepartement få tillgång till betalningsuppgifter för att förebygga och bekämpa terrorism och finansiering av terrorism, att det förelåg meningsskiljaktigheter mellan institutionerna.
- 57 Rådet har med åberopande av detta skäl även hänvisat till att yttrandet från dess juridiska avdelning behandlar vissa aspekter av utkastet till förhandlingsdirektiv och att den andra parten i förhandlingarna hade kunnat utnyttja dem om dessa blev kända. Tribunalen anser att denna synpunkt förvisso styrker en risk för att unionens intressen skadas i fråga om internationella förbindelser, men att den endast avser de aspekter av den begärda handlingen som hänger samman med innehållet i förhandlingsdirektiven.
- 58 Det följer av vad som anförts att – med undantag för de delar av den begärda handlingen som avser det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna – rådet inte har visat på vilket sätt en större tillgång till handlingen, rent konkret och faktiskt, skulle skada det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.
- 59 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden ska talan vinna delvis bifall på den första grunden. Rådet har nämligen inte styrkt att de icke utlämnade delarna av den begärda handlingen, avseende den rättsliga grunden för det framtida avtalet, innebär en risk för skada för det allmänna

samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Risken har endast styrkts såvitt avser de delar som rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven och som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna.

- 60 Det angripna beslutet ska således delvis ogiltigförklaras, i den mån tillgång nekats till de icke utlämnade delar av den begärda handlingen som inte rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven och som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001

- 61 Med hänsyn till tribunalens slutsatser vid prövningen av den första grunden ska prövningen av den andra grunden begränsas till att endast avse de icke utlämnade delarna av den begärda handlingen, med undantag för de delar som rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven. De omfattas nämligen av undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.

- 62 Institutionerna ska enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för juridisk rådgivning om det inte förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

- 63 För att kunna åberopa artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 måste rådet göra en prövning i tre etapper, motsvarande de tre rekvisit som anges i den bestämmelsen.

- 64 Rådet ska för det första försäkra sig om att den handling som begärs utlämnad verkligen avser juridisk rådgivning. Om detta är fallet ska rådet avgöra vilka delar av handlingen som faktiskt berörs och som således kan omfattas av undantagets tillämpningsområde. Rådet ska för det andra pröva huruvida utlämnandet av de delar av handlingen som avser juridisk rådgivning skulle undergräva skyddet för sådan rådgivning. Om rådet anser att utlämnandet av en handling innebär att skyddet för juridisk rådgivning undergrävs är rådet, för det tredje, skyldigt att kontrollera huruvida något övervägande allmänintresse är för handen, vilket motiverar att handlingen lämnas ut trots den skada som skulle bli följderna härav för rådets möjligheter att begära in juridiska yttranden och att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden (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, punkterna 37–44).

- 65 Vad i förevarande fall gäller det första rekvisitet är det utrett att handling nr 11897/09 verkligen avser juridisk rådgivning som avser den unionsrättsliga grunden för en planerad internationell åtgärd, vilket även framgår av handlingens rubrik. Det är vidare utrett att samtliga icke utlämnade delar kan omfattas av det aktuella undantagets tillämpningsområde.

- 66 Vad sedan avser risken för skada på institutionens intresse av att begära in juridiska yttranden och att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden, har rådet anfört följande argument. För det första skulle utlämnande av den begärda handlingen leda till att "ett internt yttrande från den juridiska avdelningen, vilket endast är avsett för rådets medlemmar under rådets inledande diskussioner om det planerade avtalet", röjdes, vilket kunde "avhålla rådet från att begära att dess juridiska avdelning [skulle lämna] ett skriftligt yttrande" (punkt 10 i det angripna beslutet). Rådet har för det andra påpekat risken för att dess juridiska avdelning själv "avstår från att skriftligen lämna yttranden som skulle kunna medföra en risk för rådet i framtiden, vilket i sin tur skulle påverka innehållet i yttrandena" (punkt 11 i det angripna beslutet). För det tredje har rådet gjort gällande att "ett utlämnande av den juridiska avdelningens interna yttrande ... allvarligt skulle skada dess möjlighet att ... lägga fram och försvara ... rådets ståndpunkt i domstolsförfaranden, vilken kan skilja sig från den som den juridiska avdelningen tidigare rekommenderat" (punkt 12 i det angripna beslutet).

- 67 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att dessa ståndpunkter inte är tillräckliga för att motivera en risk för skada på intresset avseende skydd för juridisk rådgivning.

- 68 Rådet har, med stöd av kommissionen, anfört att det tillämpade artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 på ett korrekt sätt för att neka allmänheten tillgång till den begärda handlingen. Rådet har härvid bland annat preciserat att den fråga som analyseras i handlingen var känslig och att det vore omöjligt för rådet att lämna ytterligare upplysningar om hur ett utlämnande av handling nr 11897/09 i det individuella fallet och på ett konkret sätt skulle kunna undergräva skyddet för juridisk rådgivning, utan att därvid röja innehållet i handlingen och därmed frånta undantaget dess huvudsakliga syfte.
- 69 Tribunalen erinrar om att risken för att utlämnande av handlingen skulle medföra en konkret och faktisk skada på institutionens intresse av att begära in juridiska yttranden och av att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden rimligen måste kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkterna 40, 42 och 43).
- 70 De skäl som rådet har åberopat för att neka tillgång till handling nr 11897/09 gör det emellertid inte möjligt att med hjälp av en utförlig argumentation styrka att det föreligger en sådan risk. Skälen i det angripna beslutet, det vill säga att rådet och dess juridiska avdelning kan avhållas från att begära respektive ge skriftliga yttranden avseende känsliga frågor, stöds nämligen inte av någon konkret och detaljerad omständighet som kan visa att det föreligger en risk, som rimligen kan förutses och inte är enbart hypotetisk, för rådets intresse av att få uppriktiga, objektiva och fullständiga yttranden.
- 71 Hypotesen avseende skada på det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser omfattas dessutom av ett separat undantag i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Enbart det förhållandet att den juridiska rådgivning som ges i handling nr 11897/09 avser unionens internationella förbindelser är inte i sig tillräckligt för att tillämpa undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i samma förordning.
- 72 Under förhandlingen erinrade rådet förvisso om att förhandlingarna om det planerade avtalet fortfarande pågick då rådet antog det angripna beslutet.
- 73 Även om det kan godtas att det i nämnda situation behövs ett förstärkt skydd för institutionens dokument för att på så sätt utesluta all form av skada på unionens intresse under de internationella förhandlingarnas gång, har detta emellertid redan beaktats genom att institutionerna tillerkänts ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 74 Vad dock gäller undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i samma förordning kan rådet emellertid inte med framgång göra gällande den allmänna ståndpunkten att skada på det skyddade allmänna samhällsintresset kan presumeras inom ett känsligt område, i synnerhet gällande juridisk rådgivning som ges inom ramen för en förhandling av ett internationellt avtal.
- 75 En konkret och förutsebar skada på det berörda intresset kan inte heller styrkas genom enbart rädsla för att medborgarna får kännedom om meningsskiljaktigheter mellan institutionerna avseende den rättsliga grunden för unionens internationella åtgärder, vilket på så vis kan föranleda tvivel om huruvida åtgärden är lagenlig.
- 76 Ståndpunkten att risken för att röjande av juridisk rådgivning i ett beslutsförfarande kan ge upphov till tvivel om de antagna rättsakternas lagenlighet inte är tillräcklig för att styrka att skyddet för juridisk rådgivning har undergrävts (domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 60, och domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommission, punkt 113) kan i princip överföras på unionens internationella åtgärder. Beslutsförfarandet på detta område är nämligen inte uteslutet från tillämpning av principen om öppenhet. Det är härvid tillräckligt att erinra om att det i artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 preciseras att förordningen ska tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehåller av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

- 77 Rådet har emellertid inte åberopat något konkret argument som motiverar undantag från nämnda ståndpunkt i förevarande fall.
- 78 Rådet har anfört ett argument beträffande risken för negativ inverkan på dess juridiska avdelnings möjlighet att i ett domstolsförfarande försvara en ståndpunkt om vilken den yttrat sig negativt. Det finns härvid anledning att erinra om att domstolen vid flera tillfällen har konstaterat att ett sådant allmänt hållet argument inte kan motivera ett undantag från den öppenhet som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 65, och domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommission, punkt 116).
- 79 De skäl som angetts i det angripna beslutet är således, mot bakgrund av deras allmänna och hypotetiska karaktär, inte tillräckliga för att styrka att det föreligger en risk för skada på det allmänna samhällsintresset av skydd för juridisk rådgivning.
- 80 Skälens allmänna karaktär kan inte, i motsats till vad rådet har påstått, motiveras med att det är omöjligt att lämna ytterligare upplysningar på grund av den begärda handlingens känsliga innehåll. Utöver det faktum att risken för skada på det åberopade intresset inte följer av vare sig det sammanhang som handling nr 11897/09 har upprättats i eller de behandlade ämnena, har rådet inte anfört någon omständighet beträffande de ytterligare upplysningar som rådet hade kunnat lämna med stöd av handlingens innehåll.
- 81 Vad slutligen gäller det tredje rekvisitet vid prövningen enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ankom det på rådet att göra en avvägning mellan det specifika intresse som ska skyddas genom att den aktuella handlingen inte lämnas ut och ett eventuellt övervägande allmänintresse som motiverar att handlingen lämnas ut.
- 82 Bland annat ska allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig beaktas med hänsyn till de fördelar som, i enlighet med vad som anges i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, följer av en ökad öppenhet, nämligen att medborgarna ges bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet och att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och att den blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 45).
- 83 Dessa överväganden är 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 (domen i det ovan i punkt 64 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkt 46).
- 84 Parterna är oeniga om huruvida rådet handlar i egenskap av lagstiftare i ett förfarande som leder till att ett internationellt avtal sluts på ett område där unionen lagstiftar.
- 85 Sökanden har gjort gällande att det avtal som avses i handling nr 11897/09 är av lagstiftningskaraktär i den mening som avses i artikel 12.2 i förordning nr 1049/2001. Avtalet medför nämligen bindande verkningar i medlemsstaterna i fråga om överföring av finansiella betalningsmeddelanden till myndigheterna i tredjeland.
- 86 Rådet har genmält att det inte agerat i egenskap av lagstiftare och har härvid åberopat artikel 7 i sitt beslut 2006/683/EG, Euratom av den 15 september 2006 om antagande av rådets arbetsordning (EUT L 285, s. 47). I den bestämmelsen görs en uppräkningslista av de fall då rådet agerar i egenskap av lagstiftare enligt artikel 207.3 andra stycket EG. Överläggningar som leder till antagande av rättsakter om internationella förbindelser ingår inte bland dessa fall.
- 87 Tribunalen påpekar att de åberopade bestämmelserna avser att definiera de fall då handlingar i princip ska vara direkt tillgängliga för allmänheten. De har endast ett upplysningsvärde vid tillämpningen av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 för att avgöra om rådet agerat i egenskap av lagstiftare eller inte.

- 88 Det ska noteras att initiativet till och genomförandet av förhandlingar för ingående av ett internationellt avtal i princip omfattas av den verkställande makten. Allmänhetens deltagande i det förfarande som gäller förhandling och slutande av ett internationellt avtal är nödvändigtvis begränsat mot bakgrund av det legitima intresset av att inte röja de strategiska målen med förhandlingarna. Rådet ska därför inte anses agera i egenskap av lagstiftare i ett sådant förfarande.
- 89 Tillämpningen av de överväganden som hänger samman med principen om öppenhet i unionens beslutförfarande, vilka nämns ovan i punkt 82, är emellertid inte utesluten såvitt avser internationella åtgärder. Detta gäller i synnerhet när ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar gäller ett internationellt avtal som kan ha verkningar inom ett område där unionen lagstiftar.
- 90 I förevarande fall är det planerade avtalet mellan unionen och Amerikas förenta stater ett avtal som i sak rör behandling och utbyte av information inom ramen för polisiärt samarbete och som även kan påverka skyddet för personuppgifter.
- 91 Tribunalen erinrar om att skyddet för personuppgifter är en grundläggande rättighet som fastställs i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 1). Rättigheten tillämpas bland annat i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31) och i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1).
- 92 Rådet var således skyldigt att beakta det område som berördes av det aktuella avtalet och, i enlighet med principen om att allmänheten ska ha en så stor tillgång som möjligt till handlingar, kontrollera om allmänintresset av en ökad öppenhet i det aktuella förfarandet inte motiverade att den begärda handlingen helt lämnades ut eller att större delar av den lämnades ut, trots risken för att skyddet för juridisk rådgivning skulle undergrävas.
- 93 I likhet med vad sökanden har anfört fanns det ett övervägande allmänintresse av att handling nr 11897/09 lämnades ut. Ett utlämnande skulle nämligen bidra till att ge institutionerna en större legitimitet och öka de europeiska medborgarnas förtroende för institutionerna genom att möjliggöra en öppen debatt på de punkter som var föremål för meningsskiljaktigheter. Det rör sig här om den handling som behandlar den rättsliga grunden för ett avtal som, sedan det ingåtts, kommer att påverka den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter.
- 94 I punkt 15 i det angripna beslutet konstaterar rådet, efter att ”ha gjort en grundlig avvägning mellan rådets intresse av skydd för den interna juridiska rådgivning som lämnats av dess juridiska avdelning och allmänhetens intresse av att handlingen lämnas ut”, att ”skyddet för den interna juridiska rådgivningen avseende ett utkast till internationellt avtal som just nu förhandlas väjde tyngre än allmänhetens intresse av att handlingen lämnades ut”. Rådet har härvid tillbakavisat sökandens argument att det ”eventuella innehållet i det planerade avtalet och yttrandena om den rättsliga grunden och gemenskapens behörighet att ingå detta internationella avtal som binder gemenskapen och påverkar de europeiska medborgarna” kan utgöra ett övervägande allmänintresse som ska tas i beaktande.
- 95 Tribunalen gör härvid följande bedömning. Genom att med åberopande av dessa skäl utesluta alla möjligheter att beakta det område som berörs av det planerade avtalet för att avgöra om det i förekommande fall förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverade att den begärda handlingen lämnades ut, har rådet underlåtit att göra en avvägning av de intressen som är för handen vid tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 96 Denna bedömning ändras inte av rådets argument att det allmänna samhällsintresse som hänger samman med skyddet för juridisk rådgivning vid pågående internationella förhandlingar företer likheter med det samhällsintresse som hänger samman med skyddet för juridisk rådgivning inom ramen för kommissionens rent administrativa uppgifter, såsom avses i förstainstansrättens dom av den 9 september 2008 i mål T-403/05, MyTravel mot kommissionen (REG 2008, s. II-2027), punkterna 49 och 125–126.

- 97 För det första ogiltigförklarade domstolen, genom domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommission, den dom från förstainstansrätten som rådet har åberopat. För det andra är det just öppenhet i fråga om juridisk rådgivning som – genom att det görs möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter – bidrar till att öka institutionernas legitimitet i unionsmedborgarnas ögon och öka deras förtroende för dessa institutioner. Det är snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna, inte endast om lagenligheten av en viss rättsakt, utan även om legitimiteten hos beslutsprocessen i dess helhet (domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 113).
- 98 Vid förhandlingen förklarade kommissionen på vilket sätt domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, enligt dess mening, skiljer sig från förevarande mål och därför inte med framgång kan åberopas. Enligt kommissionen har för det första ett bindande undantag, beträffande skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, åberopats i förevarande mål, vilket inte var fallet i den nämnda domen. För det andra gäller den juridiska rådgivning som ges i handling nr 11897/09 ett känsligt område, nämligen internationella förbindelser. För det tredje pågick förfarandet för att ingå det internationella avtalet fortfarande när rådet beslutade att inte lämna ut handling nr 11897/09, medan förfarandet för att anta det aktuella beslutet i domen i det ovan i punkt 18 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen hade avslutats.
- 99 Dessa argument kan inte godtas. Det förhållandet att den berörda handlingen gäller ett område som eventuellt täcks av undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, avseende skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, är inte relevant för bedömningen av tillämpningen av det specifika undantag som rör skydd för juridisk rådgivning och som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i nämnda förordning.
- 100 Det förhållandet att förfarandet för att sluta det internationella avtalet fortfarande pågick då det angripna beslutet antogs kan förvisso åberopas inom ramen för prövningen av risken för skada på det allmänna samhällsintresset i fråga om skydd för juridisk rådgivning. Argumentet är emellertid inte avgörande för kontrollen av om det eventuellt föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnande, oavsett risken för skada.
- 101 Det allmänna samhällsintresset av öppenhet i beslutsprocessen skulle nämligen berövas sitt innehåll om beaktandet av nämnda intresse, såsom kommissionen föreslår, var begränsat till det fall då beslutsförfarandet är avslutat.
- 102 Det följer av samtliga ovanstående överväganden att de omständigheter som anförts i det angripna beslutet inte gör det möjligt att fastställa att utlämnande av den berörda handlingen skulle ha undergrävt skyddet för juridisk rådgivning. Under alla omständigheter har rådet underlåtit att pröva om det förelåg ett övervägande allmänintresse av att större delar av handling nr 11897/09 lämnades ut, i strid med artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 103 Talan ska därför vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001

- 104 I artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, ska övriga delar av handlingen lämnas ut.
- 105 Enligt domstolens praxis ska prövningen av huruvida tillgång kan beviljas till delar av ett dokument från unionsinstitutionerna ske mot bakgrund av proportionalitetsprincipen (domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkterna 27 och 28).
- 106 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 att en institution är skyldig att pröva om det är möjligt att ge tillgång till delar av de handlingar som en ansökan om tillgång avser, genom att begränsa ett eventuellt avslag på ansökan till att endast avse sådana uppgifter som omfattas av

de aktuella undantagen. Institutionen ska lämna ut delar av handlingarna om institutionens syfte, när den vägrar att ge tillgång till handlingen, kan uppnås även då institutionen begränsar sig till att dölja de avsnitt som kan skada det skyddade allmänna samhällsintresset (förstainstansrättens dom av den 25 april 2007 i mål T-264/04, WWF European Policy Programme mot rådet, REG 2007, s. II-911, punkt 50, och se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 105 nämnda målet rådet mot Hautala, punkt 29).

- 107 I förevarande fall framgår det av punkt 16 i det angripna beslutet att rådet har undersökt möjligheten att ge sökanden tillgång till vissa delar av den begärda handlingen genom att dölja vissa avsnitt i nämnda handling, nämligen inledningen på sidan 1 och punkterna 1–4 samt den första meningen i punkt 5 i den analys som görs i det juridiska yttrandet.
- 108 I likhet med vad sökanden har anfört påpekar tribunalen att tillgången till vissa delar av handlingen är mycket begränsad, då den version av handlingen som lämnats ut i huvudsak inskränkts till inledningen.
- 109 Tribunalen ska dock pröva om den begränsade tillgången i förevarande fall kan motiveras av de åberopade undantagen och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.
- 110 Vad gäller undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska det erinras om att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det ska bedöma om utlämnande av en handling kan medföra skada på det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, med hänsyn till det skyddade intressets känsliga och viktiga karaktär (se punkt 25 ovan).
- 111 Prövningen av den första grunden visar i förevarande fall att rådet har styrkt risken för skada på det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser endast såvitt avser de omständigheter som rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna (se punkt 59 ovan).
- 112 Tribunalen konstaterar härvid att det sista skälet endast är tillämpligt på en del av de avsnitt som dolts i den begärda handlingen. Nämnda avsnitt innehåller även juridiska överväganden om unionsrättsliga regler som är tillämpliga på området eller vilka allmänt behandlar tillämpningen av dessa regler på det område som berörs av det planerade avtalet. Dessa överväganden kan inte direkt anses avse det specifika innehållet i avtalet eller förhandlingsdirektiven.
- 113 Under dessa omständigheter medför det fel som konstaterats vid tillämpningen av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 att den analys som gjorts i det angripna beslutet av i hur stor omfattning delvis tillgång ska beviljas till handlingen är olaglig.
- 114 Vad vidare gäller undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, följer det av prövningen av den andra grunden ovan att rådet inte har styrkt att det föreligger skada på det berörda allmänna samhällsintresset. Åberopande av detta intresse kan därför inte motivera ett begränsat utlämnande av handlingen, inom ramen för det angripna beslutet.
- 115 Det följer av samtliga ovanstående överväganden att såvitt gäller den delvis beviljade tillgången till handlingen har rådet inte uppfyllt sin skyldighet att begränsa sin vägran till att gälla endast den information som omfattas av de åberopade undantagen.
- 116 Prövningen av den tredje grunden leder följaktligen till att det angripna beslutet delvis ska ogiltigförklaras, i den mån tillgång nekats till de icke utlämnade delar av den begärda handlingen som inte rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven och som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 117 Mot bakgrund av slutsatserna av prövningen av de tre första grunderna ska tribunalen även pröva huruvida rådet har uppfyllt sin motiveringsskyldighet såvitt gäller beslutet att inte lämna ut de avsnitt i den begärda handlingen som rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven, för vilka undantaget avseende skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser med framgång har åberopats.

- 118 Det ankommer på den institution som vägrar att ge tillgång till en handling att ange en motivering som gör det möjligt att förstå och kontrollera dels huruvida den begärda handlingen verkligen berörs av det område som avses i det åberopade undantaget, dels huruvida det verkligen finns ett skyddsbehov avseende detta undantag (dom av den 26 april 2005 i det ovan i punkt 21 nämnda målet *Sison mot rådet*, punkt 61).
- 119 Rådet har i punkt 5 i det angripna beslutet påpekat att de internationella förhandlingarna om undertecknande av det aktuella avtalet mellan unionen och Amerikas förenta stater pågick när handling nr 11897/09 upprättades. I punkt 6 i beslutet anges att den begärda handlingen ”behandlar juridiska aspekter av utkastet till förhandlingsdirektiv för att sluta ett internationellt avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om ett känsligt ämne som rör bekämpande av terrorism och finansiering av terrorism”. Rådet tillägger att ”handlingen innehåller en analys av den rättsliga grunden där den juridiska avdelningen går in på innehållet i avtalet såsom detta rekommenderats av kommissionen”. Enligt rådet skulle ett utlämnande ”innebära att vissa bestämmelser i det planerade avtalet avslöjades för allmänheten ... och följaktligen inverka negativt på [unionens] förhandlingsposition. Utlämnande skulle även skada det förtroende som råder under de nu pågående förhandlingarna.”
- 120 Härigenom har rådet visat prov på ett klart och samstämmigt resonemang vad gäller beslutet att inte lämna ut de delar i den begärda handlingen som rör det specifika innehållet i avtalet eller förhandlingsdirektiven.
- 121 Motiveringens allmänna karaktär – rådet identifierar inte det känsliga innehåll som kan avslöjas genom att handlingen lämnas ut – motiveras dessutom av en önskan att inte avslöja uppgifter som skyddas enligt det åberopade undantaget, nämligen skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007 i domen i det ovan i punkt 25 nämnda målet *Sison mot rådet*, punkt 82).
- 122 Tribunalen finner följaktligen att rådet tillräckligt har motiverat sitt beslut i den del beslutet nekar tillgång till de delar av den begärda handlingen som avser det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven.
- 123 Mot bakgrund av samtliga ovan anförda överväganden ska det angripna beslutet delvis ogiltigförklaras i den mån tillgång, i strid med artikel 4.1 a tredje strecksatsen, artikel 4.2 andra strecksatsen och artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, nekas till de icke utlämnade delar av den begärda handlingen som inte rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven och som kan röja de strategiska mål som unionen eftersträvar i förhandlingarna.
- 124 Det ska härvid påpekas att även om den konstaterade rättsstridigheten inte innebär att rådets bedömning avseende dessa senare delar av den begärda handlingen är felaktig, ankommer det inte på tribunalen att träda i rådets ställe och ange vilka avsnitt rådet borde ha beviljat tillgång till. Rådet är skyldigt att beakta de skäl som anges härvidlag i denna dom när den vidtar åtgärder för att följa den (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen T-391/03 et T-70/04, *Franchet och Byk mot kommissionen*, REG 2006, s. II-2023, punkt 133).
- 125 Härav följer att det åligger rådet att, med beaktande av de skäl som angetts i denna dom, göra en bedömning av i vilken mån en tillgång till icke utlämnade uppgifter i den berörda handlingen kan medföra konkret och faktisk skada på de intressen som skyddas inom ramen för undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

Rättegångskostnader

- 126 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter kan tribunalen emellertid enligt artikel 87.3 besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sina kostnader. Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.
- 127 Eftersom både sökanden och rådet delvis har tappat målet, ska de bära sina egna rättegångskostnader. Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

- 1) **Rådets beslut av den 29 oktober 2009 ogiltigförklaras i den mån det häri nekas tillgång till de icke utlämnade delarna av handling nr 11897/09 som inte rör det specifika innehållet i det planerade avtalet eller i förhandlingsdirektiven.**
- 2) **Talan ogillas i övrigt.**
- 3) **Parterna ska bära sina rättegångskostnader.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 maj 2012.

Underskrifter