



## Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 27 februari 2018\*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar angående kommissionens beslut att bevilja ett Euratom-lån till stödprogrammet för förbättring av säkerheten vid kärnreaktorer i Ukraina – Delvist avslag på ansökan om tillgång – Undantag avseende skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser – Undantag avseende skydd av affärsintressen – Övervägande allmänintresse – Förordning (EG) nr 1367/2006 – Tillämpning på handlingar angående beslut som antagits inom ramen för Euratomfördraget”

I mål T-307/16,

**CEE Bankwatch Network**, med säte i Prag (Republiken Tjeckien), företrädd av C. Kiss, advokat,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av C. Zadra, F. Clotuche-Duvieusart och C. Cunniffe, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, inledningsvis företrädd av M. Holt och D. Robertson, därefter av S. Brandon, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF med yrkande om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2016) 2319 final av den 15 april 2016, varigenom tillgång till ett flertal handlingar avseende kommissionens beslut C(2013) 3496 final av den 24 juni 2013, om beviljande av ett Euratom-lån till stödprogrammet för förbättring av säkerheten vid kärnreaktorer i Ukrainabeslut, nekades med stöd av Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43),

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová, samt domarna P. Nihoul (referent) och J. Svenningsen,

justitiesekreterare: E. Coulon,

\* Rättegångsspråk: engelska.

följande

## Dom

### Bakgrund till tvisten

#### *Beslut C(2013) 3496 final*

- 1 Genom beslut C(2013) 3496 final (nedan kallat lånebeslutet) beviljade Europeiska kommissionen, den 24 juni 2013, ett Euratom-lån till Ukrainas nationella energiproduktionsbolag (Energoatom) som var avsett för stödprogrammet för förbättring av säkerheten vid kärnreaktorer i Ukraina. Den ukrainska regeringen ställde säkerhet för lånet.
- 2 Lånebeslutet antogs med stöd av rådets beslut 77/270/Euratom av den 29 mars 1977 om befogenhet för kommissionen att ta upp Euratom-lån i syfte att bidra till finansieringen av kärnkraftverk (EGT L 88, 1977, s. 9), i dess lydelse enligt beslut 94/179/Euratom av den 21 mars 1994 (EGT 1994, L 84, s. 41). Enligt artikel 1 i nämnda beslut ska kommissionen ha befogenhet att på Europeiska atomenergigemenskapens vägnar ta upp lån inom de ramar som anges av rådet, och de upplånade medlen ska användas till lån för att finansiera projekt som ska förbättra säkerheten och effektiviteten vid kärnkraftverk i vissa tredjeländer som är upptagna i bilagan till beslutet, däribland Ukraina.

#### *Ansökan om tillgång till handlingar*

- 3 Sökanden, CEE Bankwatch Network, är en tjeckisk förening för icke-statliga organisationer. I enlighet med dess stadgar består föreningens ändamål i att kontrollera verksamheten hos internationella finansinstitut som är verksamma i regionen, och i att – när detta är möjligt – erbjuda lösningar som är miljömässigt-, socialt- och ekonomiskt hållbara, vilka kan ersätta institutens policys och projekt. Föreningen har sitt säte i Prag (Republiken Tjeckien).
- 4 Den 6 och 7 november 2015 ansökte sökanden, i enlighet med artikel 6.1 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, 2001, s. 43), om att kommissionen skulle bevilja tillgång till vissa handlingar avseende lånebeslutet.
- 5 Ansökan om tillgång avsåg följande fem handlingar eller kategorier av handlingar:
  - låneavtalet av den 7 augusti 2013 som ingåtts mellan Ukraina och Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt avtalsvillkoren angående miljömässiga och sociala krav (punkt 1 ansökan om tillgång),
  - de bevis och de särskilda yttranden som framkommit vid de samråd mellan avdelningar som avses i skäl 12 i lånebeslutet, vilka rådet beaktade vid prövningen av huruvida villkoren, avseende Ukrainas huvudsakliga åtgärder på området för kärnkraft och miljö, uppfyllts för den första delbetalningen (punkt 2 i ansökan om tillgång),
  - officiella meddelanden mellan kommissionen och Ukraina om nämnda stats åtaganden att respektera internationella avtal om miljö, inbegripet konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, som undertecknades i Esbo (Finland) den 25 februari 1991, som godkändes på Europeiska ekonomiska gemenskapens vägnar den 24 juni 1997 och trädde i kraft den 10 september samma år, samt konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i

miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen), som godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1), i synnerhet mot bakgrund av de beslut som antagits vid mötet för parterna till Esbokonventionen i juni 2014, där det konstaterades att Ukraina hade underlåtit att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 2.2 i konventionen angående den allmänna rättsliga och administrativa ram som är tillämplig vid antagandet av beslut om förlängning av livslängden för kärnkraftverk (punkt 69 i beslut VI/2) (punkt 3 i ansökan om tillgång),

- Europeiska investeringsbankens (EIB) rekommendation angående läneprojektets finansiella och ekonomiska aspekter, vilken utarbetats inom ramen för utredningsförfarandet för lånet (punkt 4 i ansökan om tillgång),
  - samtliga uppgifter från den ukrainska regeringen eller andra parter angående den planerade förlängningen av livslängden för enhet 2 vid kärnkraftverket i södra Ukraina och enhet 1 vid kärnkraftverket Zaporizjia (Ukraina) (punkt 5 i ansökan om tillgång).
- 6 Genom skrivelse av den 21 december 2015 besvarade kommissionen ansökan enligt följande:
- angående punkt 1 i ansökan om tillgång tillhandahöll kommissionen två utdrag ur låneavtalet, avseende miljömässiga och sociala krav,
  - angående punkt 2 i ansökan om tillgång nekade kommissionen tillgång med motiveringen att de aktuella handlingarna omfattades av undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, avseende de fall då ett utlämnande skulle undergräva institutionens beslutsförfarande,
  - angående punkt 3 i ansökan om tillgång erhöll sökanden två skrivelser som kommissionens generaldirektorat (GD) "Miljö" tillställt ett flertal ukrainska myndigheter,
  - angående punkt 4 i ansökan om tillgång nekade kommissionen tillgång med motiveringen att handlingen omfattades av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, avseende de fall då ett utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen,
  - angående punkt 5 i ansökan om tillgång uppgav kommissionen att den inte förfogade över några sådana handlingar och hänvisade sökanden till en hyperlänk.
- 7 Genom skrivelse av den 19 januari 2016 ingav sökanden, i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, en bekräftande ansökan till kommissionen, för att den skulle ompröva sin ståndpunkt beträffande de handlingar som avsågs i punkterna 1, 2, 3 och 4 i ansökan om tillgång. Däremot ingav sökanden inte någon bekräftande ansökan beträffande punkt 5. I sin bekräftande ansökan åberopade sökanden Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).
- 8 Genom skrivelse av den 9 februari 2016 förlängde kommissionen svarsfristen med femton arbetsdagar, i enlighet med artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001. Genom skrivelse av den 1 mars 2016 förlängde kommissionen återigen fristen för att besvara den bekräftande ansökan.

### ***Det angripna beslutet***

- 9 Genom beslut C(2016) 2319 final av den 15 april 2016 (nedan kallat det angripna beslutet) besvarade kommissionen den bekräftande ansökan. I det angripna beslutet ansåg kommissionen inledningsvis att förordning nr 1367/2006 inte var tillämplig i förevarande fall.
- 10 Angående punkt 1 i ansökan om tillgång (låneavtalet), fastställde kommissionen sitt beslut att endast ge delvis tillgång till låneavtalet, vilken begränsades till enbart de miljömässiga och sociala avtalsvillkor som framgick av denna handling. Kommissionen ansåg att de resterande delarna av avtalet inte skulle utlämnas med stöd dels 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, dels av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i samma förordning avseende skydd för affärsintressen.
- 11 Angående punkt 2 i ansökan om tillgång (samråd mellan avdelningar och bevis avseende bedömningen som föregick den första utbetalningen av lånet) beviljade kommissionen tillgång till tre handlingar: ett meddelande från kommissionens GD "Miljö" till dess GD "Ekonomiska och finansiella angelägenheter" av den 24 oktober 2014, samt två skrivelser från Energoatom till GD "Miljö" av den 31 juli 2014. Med stöd av undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, om skydd för den enskildes privatliv och integritet, vägrade kommissionen emellertid att, för var och en av handlingarna, uppgge namn, titlar och underskrifter avseende de personer som omnämndes där.
- 12 Angående punkt 3 i ansökan om tillgång (officiella meddelanden mellan kommissionen och Ukraina), uppgav kommissionen att det, förutom de två skrivelserna från GD "Miljö" som redan översänts genom skrivelsen av den 21 december 2015, inte existerade något meddelande som omfattades av denna kategori handlingar.
- 13 Angående punkt 4 i ansökan om tillgång (EIB:s rekommendation), beviljade kommissionen tillgång till EIB:s rekommendation men ansåg likväl att denna tillgång skulle begränsas. Härvidlag grundade sig kommissionen återigen på undantaget avseende skydd för affärsintressen, som anges i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001. I det angripna beslutet gjorde kommissionen även gällande att vissa delar av de handlingar till vilka tillgång nekats återgav villkor i låneavtalet, beträffande vilka kommissionen ansåg att den redan hade visat att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för dess egna och Energoatoms affärsintressen.
- 14 Angående punkt 5 i ansökan om tillgång (uppgifter angående förlängningen av livslängden för två kärnreaktorer), bekräftade kommissionen att den inte förfogade över någon handling som – enligt kommissionens mening – vore relevant för att besvara ansökan.
- 15 Kommissionen ansåg slutligen att det i förevarande fall inte förelåg ett övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, som kunde motivera att låneavtalet och EIB:s rekommendation utlämnades i deras helhet.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 16 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 17 juni 2016 väckte sökanden förevarande talan.
- 17 Kommissionen inkom med sitt svaromål den 16 september 2016.
- 18 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 13 oktober 2016 ansökte Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden i förevarande mål. Ordföranden på tribunalens första avdelning beviljade interventionsansökan genom beslut av den 17 november 2016.

- 19 Sökanden inkom med sin replik den 22 november 2016.
- 20 Genom skrivelse av den 19 december 2016 uppgav Förenade kungariket för tribunalen att det avstod från att inkomma med en interventionsinlaga.
- 21 Kommissionen inkom med sin duplik den 9 januari 2017.
- 22 På grundval av referentens rapport, konstaterade tribunalen (första avdelningen) att ingen av parterna hade framställt någon begäran inom den frist som anges i artikel 207.1 i tribunalens rättegångsregler om att det skulle hållas muntlig förhandling, och beslutade således att avgöra målet utan muntlig förhandling i enlighet med punkt 2 i samma bestämmelse.
- 23 Sökanden har i sin ansökan yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 24 Kommissionen har i sitt svaromål yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 25 Genom beslut av den 24 april 2017 begärde tribunalen, med stöd av artikel 91 c och artikel 92 i rättegångsreglerna, att kommissionen skulle förete lånevtalet och EIB:s rekommendation. Dessa handlingar ingavs till tribunalen den 2 maj 2017, men kommunicerades inte med vare sig sökanden eller Förenade kungariket, i enlighet med artikel 104 i rättegångsreglerna.

### **Rättslig bedömning**

- 26 I ansökan har sökanden åberopat fyra grunder. Dessa grunder avser:
- att kommissionen gjorde sig skyldig till en felaktig bedömning vid fastställandet av tillämpliga bestämmelser, genom att inte tillämpa förordning nr 1367/2006 på den ansökan om tillgång som ställts till nämnda institution,
  - ett åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser,
  - ett åsidosättande av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för affärsintressen,
  - respektive ett åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1049/2001, till följd av att kommissionen inte prövat huruvida utlämnandet motiverades av ett övervägande allmänintresse.
- 27 I sin replik har sökanden gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såvida kommissionen, i skrivelsen av den 21 december 2015, det angripna beslutet och i svaromålet, inte i tillräcklig utsträckning beaktade de argument sökanden framfört under det administrativa förfarandet och under domstolsförfarandet.



**Förordning nr 1049/2001**

- 28 Tribunalen påpekar inledningsvis att den grundläggande regleringen av allmänhetens tillgång till handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, instiftats genom förordning nr 1049/2001.
- 29 I enlighet med vad som anges i dess skäl 1, utgör nämnda förordning ett uttryck för den i artikel 1 andra stycket i FEU, införd genom Amsterdamfördraget, tillkännagivna viljan att markera en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Såsom anges i skäl 2 i samma förordning är allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar förbunden med institutionernas demokratiska natur (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 34, och dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 72).
- 30 Således syftar förordningen, i likhet med vad som anges i dess skäl 4 och artikel 1, till att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 33, och dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 73).
- 31 Den rätten är emellertid föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordning nr 1049/2001, föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ett antal undantagsbestämmelser som ger institutionerna rätt att vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande därav skulle undergräva något av de intressen som skyddas genom denna artikel (dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 74).
- 32 Enligt artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 får institutionerna således vägra att ge tillgång till en handling för det fall att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.
- 33 I enlighet med artikel 4.2 första strecksatsen i samma förordning får institutionerna dessutom vägra att ge tillgång till en handling för det fall att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för "en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter". För detta specifika fall anges i bestämmelsen att undantaget inte ska tillämpas om det föreligger ett övervägande allmänintresse av att den aktuella handlingen lämnas ut.
- 34 Eftersom dessa undantag utgör en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 21 juli 2011, Sverige/kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 75, se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 36).
- 35 När den berörda institutionen nekar tillgång till en handling som begärts utlämnad 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 (dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76). I tillägg måste risken för att detta intresse skadas rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 43, och dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 76).

***Den första grunden: kommissionen gjorde sig skyldig till en felaktig bedömning vid fastställandet av tillämpliga bestämmelser genom att inte tillämpa förordning 1367/2006 på den ansökan om tillgång som ställts till kommissionen***

- 36 Genom den första grunden har sökanden ifrågasatt det angripna beslutet såtillvida det inte i tillräcklig utsträckning beaktade samtliga bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall. Beslutet antogs i förevarande fall med stöd av förordning nr 1049/2001 utan att kommissionen beaktade förordning nr 1367/2006, som emellertid är av stor betydelse eftersom den begränsar möjligheten för Europeiska unionens institutioner att neka tillgång till handlingar när de uppgifter som begärts utlämnade avser utsläpp i miljön.
- 37 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund.
- 38 Härvidlag påpekar tribunalen att förordning nr 1367/2006, som sökanden anser ska tillämpas, inför särskilda bestämmelser i den allmänna regleringen av tillgång till handlingar när fråga är om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.
- 39 Vad bland annat beträffar undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skydd för affärsintressen, som det hänvisats till i punkt 33 ovan och som kommissionen åberopat för att neka tillgång till vissa handlingar som sökanden begärt, anger artikel 6.1 första meningen i förordning nr 1367/2006 att ett övervägande allmänintresse av utlämnandet ska anses föreligga, och följaktligen ska handlingarna lämnas ut, när de uppgifter som begärts utlämnade har samband med utsläpp i miljön.
- 40 Vad beträffar undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som hänvisats till i punkt 32 ovan, föreskriver artikel 6.1 andra meningen i förordning nr 1367/2006 dessutom att nämnda undantag ska tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.
- 41 För att fastställa enligt vilka villkor kommissionen, i förekommande fall, kan neka tillgång till de sökta handlingarna, ska det inledningsvis prövas huruvida de särskilda bestämmelser som återfinns i förordning nr 1367/2006 är tillämpliga i förevarande mål.
- 42 Härvidlag erinrar tribunalen om att det angripna beslutet antogs sedan kommissionen beviljat det ukrainska företaget Energoatom ett lån, det lån som utgjorde föremålet för lånebeslutet.
- 43 Såsom angetts i punkt 2 ovan, antogs lånebeslutet i enlighet med beslut 77/270, i ändrad lydelse enligt beslut 94/179, och dessa två sistnämnda beslut antogs med stöd av artiklarna 1, 2, 172 och 203 EA.
- 44 De handlingar som inte lämnats ut avser således en rättsakt som antagits med stöd av bestämmelser i Euratomfördraget.
- 45 Sökanden anser att den omständigheten saknar betydelse för frågan huruvida de ovannämnda förordningarna är tillämpliga. Till stöd för sitt argument har sökanden gjort gällande att Euratom utgör en del av unionen. I repliken har sökanden hävdat att kommissionen är en "gemenskapsinstitution" i den mening som avses i artikel 2.1 c i förordning nr 1367/2006. På grundval härav har sökanden dragit den slutsatsen att varje handling som finns hos kommissionen omfattas av bestämmelserna i nyssnämnda förordning, oavsett om handlingen har upprättats eller mottagits inom ramen för de befogenheter kommissionen tillerkänns genom EU-fördraget och EUF-fördraget eller inom ramen för de befogenheter som följer av Euratomfördraget.

- 46 Härvidlag konstaterar tribunalen, för det första, att enligt rubriken, skälen och bestämmelserna i förordning nr 1367/2006 genomför denna förordning – med avseende på information – skyldigheter som uppstått inom ramen för en internationell konvention som Europeiska atomenergigemenskapen inte är part till, det vill säga Århuskonventionen. Såsom framgår av artikel 1 i rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av Århuskonventionen (EUT L 124, 2005, s. 1), godkändes konventionen endast på Europeiska gemenskapens, sedermera unionen, vägnar. I avsaknad av andra uppgifter kan Euratom inte underkastas de skyldigheter som framgår av förordningen om genomförande av nyssnämnda konvention, eftersom Europeiska atomenergigemenskapen inte är part till denna konvention.
- 47 I motsats till vad sökanden har hävdad kan det, för det andra, konstateras att de rättsakter som antagits med stöd av Euratomfördraget inte nödvändigtvis omfattas av de skyldigheter som är tillämpliga för unionen. Såsom kommissionen har framhållit är Europeiska atomenergigemenskapen och Europeiska gemenskapen, numera unionen, nämligen skilda organisationer som har skapats genom separata fördrag, givits skilda juridiska personligheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 1965, Müller/rådet, 28/64, EU:C:1965:39, s. 321), och som var och en omfattas av särskilda bestämmelser.
- 48 De bestämmelser som är tillämpliga inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen anges således i Euratomfördraget. Däribland finns artikel 106a.1 EA, som anger att vissa bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget ska vara tillämpliga med avseende på Europeiska atomenergigemenskapen, bland annat artikel 15 FEUF, tidigare artikel 255 EG, som utgör grunden för förordning nr 1049/2001. Då denna förordning, som instiftar ett generellt system för tillgång till institutionernas handlingar, antagits med stöd av en bestämmelse som är tillämplig på Europeiska atomenergigemenskapen kan förordningen tillämpas med avseende på handlingar som institutionerna förfogar över inom ramen för deras agerande inom den gemenskapen, vilket sökanden inte har bestridit.
- 49 Såsom kommissionen har påpekat förhåller det sig annorlunda med förordning nr 1367/2006, som i enlighet med vad som framgår av förordningens inledning har antagits med stöd av artikel 175 EG, sedermera artikel 192 FEUF. Då sistnämnda bestämmelse inte omnämns i artikel 106a.1 EA kan de rättsakter som antagits med stöd därav, inklusive förordning nr 1367/2006, inte tillämpas inom ramen för Euratom.
- 50 Tribunalen påpekar för det tredje att det framgår av själva lydelsen av förordning nr 1367/2006 att den särskilt avser Europeiska gemenskapens institutioner och organ, och inte är avsedd att tillämpas på andra enheter, exempelvis Europeiska atomenergigemenskapens institutioner och organ. Det preciseras följaktligen i förordningens rubrik att bestämmelserna i Århuskonventionen är tillämpliga på "Europeiska gemenskapens institutioner och organ". Den grund för förordningen som anges först i inledningen hänvisar dessutom enbart till EG-fördraget. Det framgår slutligen av artikel 2.1 c att begreppen "gemenskapsinstitution eller gemenskapsorgan" avser "varje institution, organ, kontor eller byrå som inrättats genom eller i enlighet med fördraget". Med beaktande av grunden för förordningen kan det endast vara EG-fördraget, som föregick EUF-fördraget, som avses.
- 51 De argument som sökanden har framfört föranleder inte någon annan bedömning.
- 52 Sökanden har inledningsvis bestridit att förordning nr 1367/2006 genomför Århuskonventionen.
- 53 Härvidlag är det tillräckligt att konstatera att i enlighet med vad som framgår av punkt 46 ovan motsägs detta argument av själva lydelsen av den återopade förordningen, som i rubriken, skälen och bestämmelserna hänvisar till nämnda konvention – i motsats till vad sökanden har hävdad.



- 54 Sökanden har därefter framhållit att ”strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall” inkluderas i definitionen av ”miljöinformation” i artikel 2.1 d i förordning nr 1367/2006. Av denna hänvisning till radioaktiva ämnen i förordningen har sökanden dragit slutsatsen att förordningen är tillämplig med avseende på tillgång till handlingar angående kärnsäkerhet, inklusive handlingar som innehas inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen.
- 55 Härvidlag erinrar tribunalen om att det inte finns något rättsligt stöd för att tillämpa förordning nr 1367/2006 på handlingar som innehas inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen, eftersom den bestämmelse som ligger till grund för nämnda förordning inte är tillämplig på Euratomfördraget. Denna avsaknad av rättslig grund kan inte avhjälpas av den omständigheten att förordningen innehåller uttryck som hänvisar till kärnenergi, eftersom sådana hänvisningar kan påträffas i andra sammanhang än sådana avseende Europeiska atomenergigemenskapen.
- 56 Sökanden har även hävdats att kommissionens interna arbetsordning har ändrats för att garantera att de skyldigheter som följer av förordning nr 1367/2006 iakttas, bland annat när nämnda institution agerar inom ramen för Euratomfördraget. I detta avseende har sökanden hänvisat till kommissionens beslut 2008/401/EG, Euratom av den 30 april 2008 om ändring av dess arbetsordning när det gäller tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1367/2006 (EUT L 140, 2008, s. 22).
- 57 Härvidlag är det tillräckligt att konstatera, såsom sökanden har understrukit, att kommissionen har antagit ett beslut för att säkerställa att förordning nr 1367/2006 tillämpas på rättsakter den antar, att ”Euratom” förekommer i beslutsnumret och att det framgår av beslutets inledning att det har antagits ”med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen”.
- 58 Dessa hänvisningar beror på den omständigheten att den rättsakt som ändras genom beslut 2008/401 själv grundas på Euratomfördraget, utöver EG-fördraget, EKSG-fördraget och EU-fördraget. Eftersom kommissionens interna arbetsordning grundades på bland annat Euratomfördraget måste även det beslut som ändrar denna arbetsordning grundas på det fördraget, samt EU-fördraget och EG-fördraget. Då EKSG-fördraget upphörde att gälla den 23 juli 2002, det vill säga innan beslut 2008/401 antogs, omnämns däremot inte detta fördrag längre såsom rättslig grund i det beslutet.
- 59 Dessa hänvisningar kan emellertid inte medföra att tillämpningen av förordning nr 1367/2006 utvidgas till att omfatta handlingar som innehas inom ramen för Euratomfördraget. I motsats till vad sökanden har hävdats är unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, såsom påpekats i punkt 47 ovan, skilda juridiska personer, och omnämmandet av ”Euratom” i beslut 2008/401 kan inte resultera i att bestämmelserna i förordning nr 1367/2006, som är tillämpliga på kommissionen enbart när den agerar inom tillämpningsområdet för EUF-fördraget, även är tillämpliga på denna institution när den agerar inom tillämpningsområdet för Euratomfördraget.
- 60 Sökanden anser slutligen att förordning nr 1367/2006 ska tillämpas inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen till följd av Europeiska ombudsmannens beslut nr 2335/2008/(VIK)CK, som enligt sökanden talar för en sådan tolkning.
- 61 Härvidlag påpekar tribunalen att i nyssnämnda beslut konstaterade ombudsmannen att medlemsstaterna och Europeiska gemenskapen, sedermera unionen, är parter till Århuskonventionen, vilket innebär att behöriga nationella myndigheter och unionens institutioner måste tillämpa de regler som anges i konventionen när de mottar en ansökan om att miljöinformation ska lämnas ut (punkt 61 i ovannämnda beslut). Unionens skyldigheter som följer av Århuskonventionen utgör enligt ombudsmannen en del av unionsrätten avseende tillgång till handlingar (punkt 62 i beslutet).
- 62 Till skillnad från vad sökanden har hävdats medför inte dessa synpunkter att ombudsmannen anser att förordning nr 1367/2006 är tillämplig på handlingar som innehas inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen. Dessa synpunkter bekräftar endast att, med avseende på tillgång till

handlingar, är Århuskonventionen, i den mån den genomförs genom förordning nr 1367/2006, tillämplig på rättsakter som antagits av unionens institutioner när de agerar inom ramen för denna union.

- 63 Enligt sökanden bekräftade ombudsmannen emellertid i det beslut som avses i punkt 60 ovan, att enligt artiklarna 15 FEUF och 106a.1 EA är ovannämnda skyldigheter tillämpliga på handlingar som innehas inom ramen för Euratomfördraget.
- 64 Härvidlag erinrar tribunalen om att i motsats till vad sökanden har hävdad, så har förordning nr 1367/2006 inte antagits med stöd av artikel 255 EG, sedermera artikel 15 FEUF, utan på grundval av artikel 175 EG, sedermera artikel 192 FEUF, som inte är tillämplig med avseende på Europeiska atomenergigemenskapen. Eftersom sistnämnda bestämmelse inte är tillämplig inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen kan den inte utgöra stöd för att tillämpa förordning nr 1367/2006 på handlingar som innehas inom ramen för denna gemenskap (se punkterna 48 och 49 ovan).
- 65 Enligt sökanden anförde ombudsmannen även i sitt beslut att unionens institutioner ska tolka unionsrätten mot bakgrund av allmänna principer och grundläggande rättigheter, som inbegriper tillgång till handlingar.
- 66 Härvidlag ska det påpekas, såsom sökanden har anført, att rätten till tillgång till handlingar har upphöjts till en grundläggande rättighet genom artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och att enligt artikel 6.3 FEU ska de grundläggande rättigheterna, såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ingå i unionsrätten som allmänna principer.
- 67 Vad beträffar unionen anges i artikel 52.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att de rättigheter som erkänns i stadgan för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i fördragen.
- 68 I förevarande fall föreskrivs i artikel 15 FEUF, som ersatte artikel 255 EG, att Europaparlamentet och rådet genom förordningar ska fastställa gränserna för rätten till tillgång till handlingar.
- 69 På liknande sätt framgår det av artiklarna 191 och 192 FEUF – sistnämnda bestämmelse ersatte artikel 175 EG – att de åtgärder som syftar till att genomföra unionens politik på miljöområdet i princip ska antas av parlamentet och rådet.
- 70 Gränserna för rätten till tillgång till handlingar måste således fastställas med hjälp av de rättsakter som antagits med stöd av nyssnämnda bestämmelser, det vill säga förordningarna nr 1049/2001 och 1367/2006.
- 71 Även om förordning nr 1049/2001 är tillämplig på handlingar som innehas inom ramen för Europeiska gemenskapen, sedermera unionen, och, i enlighet med artikel 106a.1 EA, inom ramen för Europeiska atomenergigemenskapen, förhåller det sig – av de skäl som angetts ovan – annorlunda med förordning nr 1367/2006, som med avseende på miljöinformation endast är tillämplig inom ramen för Europeiska gemenskapen, sedermera unionen.
- 72 I enlighet med dessa rättsakter ska tillgång tillåtas i stor utsträckning beträffande uppgifter som innehas av institutionerna, samtidigt som en balans ska uppnås mellan sådan tillgång och andra intressen som skyddas genom samma rättsakter, i den mån och på det sätt dessa intressen beskrivs däri och utan att tillämpningsområdet för var och en av dessa rättsakter ändras. Så vore fallet om de skyldigheter som följer av förordning nr 1367/2006 tillämpades på andra institutioner och organ än unionens.

73 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

***Den andra grunden: åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser***

74 I motsats till vad kommissionen har hävdad i det angripna beslutet anser sökanden att undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, inte kan rättfärdiga vägran att tillhandahålla låneavtalet i dess helhet (punkt 1 i ansökan om tillgång), eftersom tillgång till denna handling inte skulle äventyra kärnsäkerheten och eftersom kommissionen inte har uppgett på vilket sätt sådan tillgång faktiskt och konkret skulle undergräva skyddet för detta intresse.

75 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund.

76 I detta hänseende påpekar tribunalen att enligt artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser.

77 Det framgår av rättspraxis att de intressen som skyddas genom nämnda bestämmelse är särskilt känsliga och väsentliga, och att det beslut att vägra tillgång till handlingar som institutionen ska fatta enligt denna bestämmelse är tvingande, när dessa intressen kan skadas om en handling lämnas ut till allmänheten. Dessa omständigheter medför att det beslut som institutionen skall fatta är av komplex och känslig natur, vilket kräver ett särskilt mått av försiktighet. Ett sådant beslut kräver således ett visst utrymme för skönsässig bedömning (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 35, och dom av den 7 oktober 2015, Jurašinović/rådet, T-658/14, ej publicerad, EU:T:2015:766, punkt 26).

78 Domstolen och tribunalen har dessutom slagit fast att de kriterier som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är mycket allmänna. Såsom framgår av denna bestämmelse ska det nämligen inte ges tillgång till en handling om ett utlämnande av den berörda handlingen skulle "undergräva" skyddet för det "allmänna samhällsintresset" i fråga om, bland annat, "internationella förbindelser" (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 36, och dom av den 7 oktober 2015, Jurašinović/rådet, T-658/14, ej publicerad, EU:T:2015:766, punkt 27).

79 Det framgår av ovannämnda rättspraxis att under dessa förhållanden ska tribunalens prövning av huruvida ett beslut som antagits med stöd av nämnda bestämmelse är lagenligt vara begränsad till en granskning av att reglerna, avseende förfarandet och motiveringen, har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 34, och dom av den 7 oktober 2015, Jurašinović/rådet, T-658/14, ej publicerad, EU:T:2015:766, punkt 28).

80 Vad i synnerhet beträffar motiveringen ska den vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det fordras inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG, sedermera artikel 296 FEUF, inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i

vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar det ifrågavarande området (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 80, och dom av den 10 september 2007, Williams/kommissionen, T-42/05, ej publicerad, EU:T:2008:325, punkt 94).

- 81 Slutligen framgår det av lydelsen av artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 att institutionen, i fråga om de undantag från rätten till tillgång till handlingar som avses i bestämmelsen, är skyldig att vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande av handlingen till allmänheten skulle kunna skada de intressen som bestämmelsen avser skydda. Det ska i ett sådant fall, till skillnad från vad som exempelvis föreskrivs i artikel 4.2 i förordningen, inte göras en avvägning mellan de krav som kan hänföras till skyddet av dessa intressen och krav som följer av andra intressen (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 46).
- 82 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva om kommissionen, såsom sökanden har påstått, har åsidosatt artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 83 I det angripna beslutet har kommissionen angett i huvudsak tre skäl för att motivera sitt beslut att neka tillgång till vissa handlingar eller delar av handlingar med stöd av undantaget avseende internationella förbindelser:
- För det första skulle ett utlämnande av låneavtalet i dess helhet riskera att de ansträngningar som gjorts för att upprätta en god relation med Ukraina – för att förbättra säkerheten vid dess kärnkraftverk – gick om intet, och det ligger i unionens intresse att upprätthålla sådana goda internationella relationer inte enbart med nämnda stat, utan även med andra grannländer.
  - Vidare är Ukraina en av unionens strategiska partner för att garantera en trygg energiförsörjning inom unionen.
  - Slutligen skulle ett utlämnande av känsliga kommersiella uppgifter avseende Energoatom medföra negativa konsekvenser för diplomatin.
- 84 Sökanden har invänt mot det första och det tredje av dessa skäl, men har däremot inte inkommit med några synpunkter beträffande det andra skälet.
- 85 Angående det första och det tredje skälet har sökanden för det första hävdad att kommissionen inte har preciserat huruvida syftet med kärnsäkerhet avser allmän säkerhet, försvar eller internationella förbindelser, då samtliga dessa tre faktorer omfattas av artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001.
- 86 I motsats till vad sökanden har hävdad påpekar tribunalen härvidlag att det i punkt 2.2 i det angripna beslutet finns en tydlig och uttrycklig hänvisning till skyddet för samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, som avses i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Det framgår dessutom av förklaringarna i det angripna beslutet att kommissionen ansåg att för det fall att den goda relation som etablerats med Ukraina försämrades, skulle de ansträngningar som gjorts för att garantera säkerheten vid kärnkraftverken kring unionen ha varit förgäves. Med beaktande av dessa omständigheter finner tribunalen att kommissionen uppgett att den tillämpat undantaget i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i ovannämnda förordning.
- 87 I motsats till vad kommissionen har uppgett, har sökanden för det andra hävdad att tillgång till de sökta handlingarna inte skulle undergräva skyddet för kärnsäkerheten som sådan, eftersom dessa handlingar uteslutande innehåller uppgifter av finansiell och ekonomisk art, och sådana uppgifter saknar relevans för denna säkerhetsfråga.



- 88 Härvidlag konstaterar tribunalen att detta argument är verkningslöst av den anledningen att kommissionen inte angav att ansökan avsåg uppgifter angående kärnsäkerhet som skäl för sitt beslut, utan ansåg att ett utlämnande av avtalet kunde undergräva den goda relation som etablerats med Ukraina, en relation som det var viktigt att upprätthålla.
- 89 Sökanden har för det tredje gjort gällande att hur myndigheterna i ett tredjeland uppfattar ett beslut från en institution inte återfinns bland undantagen till skyldigheten att ge tillgång till institutionernas handlingar.
- 90 I detta hänseende påpekar tribunalen att hur myndigheterna i ett tredjeland uppfattar unionens beslut utgör en del av de relationer som etablerats med detta tredjeland. Att dessa relationer upprätthålls och deras kvalitet beror nämligen på denna uppfattning. Den kan således motivera att det avsedda undantaget tillämpas.
- 91 För det fjärde har sökanden klandrat kommissionen för att inte ha förklarat på vilket sätt ett utlämnande av de sökta handlingarna riskerade att försämra den relation som etablerats med Ukraina på området för kärnsäkerhet. Kommissionen har inte heller förklarat hur ett utlämnande av känsliga kommersiella uppgifter avseende Energoatom skulle kunna ha konsekvenser för diplomatin.
- 92 Med beaktande av den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 77–79 ovan kan sökanden inte vinna framgång med detta argument. I det angripna beslutet uppgav kommissionen nämligen uttryckligen att Ukraina frivilligt hade accepterat att genomgå så kallade stress tests, att dessa tester hade gjort det möjligt för kommissionen och Ukraina att få bättre kunskap om föreliggande risker, och att det var uppenbart att det låg i unionens intresse att upprätthålla denna goda relation och att främja de striktaste europeiska regler på området för kärnsäkerhet i unionens grannländer. Kommissionen förklarade även att för det fall att avtalet i dess helhet tillgängliggjordes för utomstående förelåg en risk för att den goda relation som etablerats skulle försämrats, med allt vad det innebär för kärnsäkerheten.
- 93 Kommissionen uppgav även, beträffande det avsedda undantaget, att ett avslöjande av känsliga kommersiella uppgifter avseende Energoatom skulle medföra negativa konsekvenser för diplomatin. Då det aktuella bolaget är ett statligt bolag, var det inte nödvändigt att ge någon ytterligare förklaring till detta skäl.
- 94 Sökanden har för det femte gjort gällande att den anser att den risk som kommissionen åberopat för att avslå ansökan om tillgång inte är rimligen förutsägbar, utan rent hypotetisk. Med beaktande av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 35 ovan var denna risk enligt sökanden inte av sådan art att den kunde utgöra stöd för att anta det angripna beslutet.
- 95 Härvidlag framhåller tribunalen att ett tillgängliggörande av ett avtal som ingåtts mellan en europeisk institution och ett offentligt bolag i ett tredjeland, och som grundar sig på den goda relation som upprättats med det landets myndigheter, kan medföra att denna relation försämrats och därmed utgöra ett hinder för att de ändamål som eftersträvas genom avtalet uppnås och, mer allmänt, utgöra ett hinder för den politik avtalet utgör en del av när liknande avtal ingåtts med andra tredjeländer. I förevarande fall är denna politik av avgörande betydelse för unionen, då den syftar till att garantera säkerheten vid kärnkraftverk i kringliggande länder. Under dessa förhållanden är den åberopade risken rimligen förutsägbar och inte hypotetisk. Det angripna beslutet är således inte behäftat med en uppenbart oriktig bedömning i detta avseende.
- 96 Detsamma gäller de negativa konsekvenser för diplomatin som ett utlämnande av kommersiella uppgifter avseende Energoatom skulle kunna ge upphov till.



- 97 Efter att ha läst avtalet – som ingavs till tribunalen i enlighet med de åtgärder för processledning som avses i punkt 25 ovan – framgår det dessutom att kommissionen inte gjorde sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning då den ansåg att de delar av avtalet som inte lämnats ut innehöll känsliga uppgifter avseende Energoatom, såsom klausuler som syftade till att identifiera eventuella kommersiella risker samt finansiella villkor, och att ett utlämnande av dessa uppgifter konkret och faktiskt skulle undergräva skyddet för unionens internationella förbindelser.
- 98 Till ovanstående ska det även tilläggas att det följer av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i direktiv nr 1049/2001 att det inte ska göras en avvägning mellan skyddet för det allmänna samhällsintresset som beskrivits ovan och ett övervägande allmänintresse.
- 99 Med beaktande av den rättspraxis som det erinras om i punkt 80 ovan kan det slutligen konstateras att kommissionens motivering är tillräcklig för att sökanden ska få kännedom om skälen för det antagna beslutet och för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning.
- 100 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

***Den tredje grunden: åsidosättande av artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för affärsintressen***

- 101 I motsats till vad kommissionen har beslutat, anser sökanden att undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001, avseende skyddet för affärsintressen, i förevarande fall inte kan rättfärdiga vägran att tillhandahålla låneavtalet i dess helhet (punkt 1 i ansökan om tillgång) och EIB:s rekommendation (punkt 4 i ansökan om tillgång) eftersom Energoatom inte har några affärsintressen, kommissionen inte har uppgett på vilket sätt sådan tillgång faktiskt och konkret skulle undergräva skyddet för detta intresse, och det rör sig om en hypotetisk risk.
- 102 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund.
- 103 Härvidlag erinrar tribunalen om att enligt artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 får institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för ”en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter”, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av att de aktuella handlingarna utlämnas.
- 104 Såsom erinrats om i punkt 34 ovan ska de undantag till rätten att få tillgång till handlingar som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 tolkas och tillämpas strikt, för att allmänheten ska ges största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av institutionerna.
- 105 Enligt rättspraxis kan en ansökan om tillgång till en handling i princip inte avslås enbart med motiveringen att handlingen ingår i en sådan verksamhet som nämns i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Den institution hos vilken ansökan gjorts är i princip också skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av det eller de undantag som institutionen har hänvisat till. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (dom av den 28 mars 2017, Deutsche Telekom/kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, punkt 27).
- 106 Av denna rättspraxis framgår följaktligen att kommissionens motivering för att neka tillgång till de uppgifter som begärts utlämnade ska prövas mot bakgrund av tre krav.
- 107 Angående det första kravet, det vill säga behovet av att handlingen ska omfattas av någon av de verksamheter som anges i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, har sökanden gjort gällande att det angripna beslutet vilar på en oriktig bedömning, eftersom det i förevarande fall inte kan röra sig om några affärsintressen för Energoatom då det är ett statligt bolag.

- 108 Tribunalen påpekar härvidlag att det inte finns något som hindrar att ett statligt bolag såsom Energoatom ska anses ha affärsintressen i den mening som avses i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Endast den omständigheten att ett bolags kapital kontrolleras av staten kan inte i sig innebära att bolaget inte ska anses ha affärsintressen som kan skyddas på samma sätt som hos ett privat bolag. Såsom kommissionen har uppgett bedriver Energoatom i förevarande fall en kommersiell verksamhet, och inom ramen för denna verksamhet är bolaget utsatt för konkurrens på marknaden för elektricitet. Dessa omständigheter medför att bolaget söker skydda sina intressen på nämnda marknad. Det kan således inte förnekas att de handlingar som begärts utlämnade kan avse affärsintressen och därmed omfattas av sådan verksamhet som avses i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 109 Angående det andra kravet som följer av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 105 ovan har sökanden klandrat kommissionen för att inte ha förklarat på vilket sätt parternas intressen konkret och faktiskt skulle undergrävas om de begärda handlingarna lämnades ut i deras helhet.
- 110 Beträffande låneavtalet förklarade kommissionen i det angripna beslutet att om avtalet lämnades ut i dess helhet skulle det undergräva skyddet dels för Energoatoms affärsintressen, dels för kommissionens affärsintressen avseende låneavtal inom ramen för Euratom. Vad gäller Energoatom har kommissionen understrukit att avtalet anger de båda parternas rättigheter och skyldigheter och berör ett stort antal potentiella och identifierade kommersiella risker. Avtalet innehåller dessutom känsliga kommersiella uppgifter såsom Energoatoms prissättning av elektricitet och tröskelvärden för finansiella åtaganden. I sin förklaring uppgav kommissionen även att avtalet fortfarande tillämpades.
- 111 Angående sina egna intressen uppgav kommissionen att avtalet hade ingåtts med hjälp av en mall som använts för andra Euratom-avtal. Under dessa förhållanden skulle ett utlämnande av avtalet i dess helhet inte enbart försvåra genomförandet av det låneavtal som ingåtts med Energoatom, utan även av andra liknande, ännu gällande avtal. Det skulle även försätta kommissionen i en sämre förhandlingsposition angående liknande framtida avtal.
- 112 Vad gäller EIB:s rekommendation uppgav kommissionen i det angripna beslutet att de delar som inte lämnats ut innehöll känsliga kommersiella uppgifter som Energoatom hade tillhandahållit, samt råd angående hur riskerna med lånet kunde minskas. Dessa delar återgav dessutom villkor i låneavtalet vilka kommissionen ansåg att den redan hade visat att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för dess egna och Energoatoms affärsintressen.
- 113 Med beaktande av dessa förklaringar och med beaktande av den omständigheten att kommissionen gjorde en åtskillnad mellan de delar av handlingarna som avsåg affärsintressen och de delar som inte avsåg sådana intressen – sistnämnda delar utlämnades – konstaterar tribunalen att kommissionens prövning motsvarade de krav som uppställs i den rättspraxis som det erinras om i punkt 105 ovan och att kommissionen gett tillräckliga förklaringar i detta avseende.
- 114 Det ska även noteras, i motsats till vad sökanden har hävdats, att med beaktande av dessa förklaringar redogjorde kommissionen i det angripna beslutet för skälen till varför ett utlämnande inte var möjligt inom en nära förestående framtid. Kommissionen angav sålunda att det avtal som ingåtts med Energoatom fortfarande var i kraft och att det ingåtts med hjälp av en mall som används för andra avtal. Enligt kommissionen skulle ett utlämnande av de begärda handlingarna i deras helhet därmed innebära en risk för att inte endast genomförandet av avtalet som ingåtts med Energoatom påverkades, utan även genomförandet av andra redan ingångna eller framtida avtal.
- 115 Angående det tredje kravet, som följer av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 105 ovan, har sökanden anfört att den risk för att affärsintressen äventyras som kommissionen åberopat är rent hypotetisk.

- 116 Härvidlag påpekar tribunalen att risken för att skyddet för Energoatoms affärsintressen undergrävs genom ett avslöjande av känsliga uppgifter avseende bolaget, samt risken för att andra, redan ingångna eller framtida avtal inte kan genomföras i vederbörlig ordning, är rimligen förutsägbara och kan inte anses vara hypotetiska. Så är fallet dels eftersom de aktuella handlingarna utgörs av ett låneavtal som ingåtts med hjälp av en mall som används för andra avtal och av en banks rekommendation angående detta lån, dels eftersom det berörda bolaget är verksamt på marknaden för elektricitet.
- 117 I sin ansökan har sökanden även klandrat kommissionen för att ha angett att avtalet värderades till över 300 miljoner euro som skäl för att tillämpa undantaget avseende skydd för affärsintressen. Sökanden anser emellertid att avtalets betydelse saknar relevans för tillämpningen av detta undantag.
- 118 Inte heller med detta argument kan sökanden vinna framgång, eftersom det grundas på en felaktig tolkning av det angripna beslutet. Det framgår nämligen av det angripna beslutet att även om avtalets värde angavs i beskrivningen av det projekt handlingarna avser, utgjorde inte denna uppgift stöd för att i förevarande fall tillämpa nämnda undantag. Det kan inte heller förnekas att skadan på en avtalsparts affärsintressen ökar i enlighet med värdet på avtalet.
- 119 Det framgår dessutom av de begärda handlingarna – vilka ingavs till tribunalen i enlighet med de åtgärder för processledning som avses i punkt 25 ovan – att de delar av låneavtalet och EIB:s rekommendation som inte utlämnats anger, såsom följer av det angripna beslutet, avtalsparternas rättigheter och skyldigheter samt innehåller känsliga affärsuppgifter. Det rör sig om Energoatoms eltariffer, tröskelvärden för finansiella åtaganden, samt riskanalyser avseende lånet. Att utlämna dessa uppgifter skulle konkret och faktiskt undergräva skyddet för såväl Energoatoms som kommissionens affärsintressen, i den mening som avses i artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 120 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

***Den fjärde grunden: åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1049/2001, till följd av att kommissionen inte prövat huruvida utlämnandet motiveras av ett övervägande allmänintresse***

- 121 I ansökan har sökanden klandrat kommissionen för att inte ha prövat huruvida det förelåg ett övervägande allmänintresse som innebar att handlingarna skulle lämnas ut, oberoende av skyddet för de intressen som prövats ovan.
- 122 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund.
- 123 Härvidlag påpekar tribunalen att enligt artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 ska institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för bland annat en viss fysisk eller juridisk persons affärsintressen, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.
- 124 Det framgår däremot av artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 att frågan huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse inte behöver prövas när det är undantaget avseende skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser som åberopats.
- 125 Såsom tribunalen funnit i punkt 98 ovan, kan kommissionen således inte klandras för att inte ha gjort en avvägning mellan det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och ett övervägande allmänintresse.
- 126 För att tillämpa artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 var kommissionen däremot skyldig att göra en avvägning mellan de affärsintressen som enligt kommissionen skulle äventyras om de aktuella handlingarna utlämnades å ena sidan, och det övervägande samhällsintresse som sökanden åberopat, och som skulle främjas av ett utlämnande av handlingarna i fråga, å andra sidan. Vilket beslut som

fattas med anledning av en begäran om tillgång till handlingar beror nämligen enligt fast rättspraxis på vilket intresse som anses väga tyngst i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 42, och dom av den 13 januari 2017, Deza/Echa, T-189/14, EU:T:2017:4, punkt 53).

- 127 Det ska likväl påpekas att det ankommer på sökanden att på ett konkret sätt åberopa omständigheter som utgör ett sådant övervägande allmänintresse som kan motivera att de aktuella handlingarna lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 94).
- 128 I sin ursprungliga ansökan åberopade inte sökanden något övervägande allmänintresse som kunde motivera att rekommendationen utlämnades trots det skydd som tillerkänns affärsintressen.
- 129 I sin bekräftande ansökan hävdade sökanden att det förelåg ett övervägande allmänintresse eftersom de uppgifter som begärts utlämnade avsåg utsläpp i miljön och kärnkraft, vilket är en riskteknologi. De ekonomiska och finansiella aspekterna var också av allmänintresse eftersom stödprogrammet för förbättring av kärnsäkerheten utgjorde en kostnad som samhället som helhet stod för.
- 130 I det angripna beslutet svarade kommissionen att de intressen sökanden åberopat i sin bekräftande ansökan, om de verkligen kunde anses vara av allmän natur, var av underordnad betydelse i förhållande till det ändamål som eftersträvades inom ramen för lånet, ett ändamål som avser förbättra kärnsäkerheten vid kärnkraftverken i unionens europeiska grannländer. Än viktigare är att detta ändamål tillvaratas i större utsträckning genom att upprätthålla en god relation med Ukraina och de framsteg som gjorts inom ramen för låneavtalet.
- 131 Bortsett från frågan huruvida det förelåg ett intresse för allmänheten att få kännedom om kostnaderna för lånet, vilken kommer att behandlas i punkt 137 nedan, kan det konstateras att i förevarande fall är de omständigheter avseende ett övervägande allmänintresse som sökanden åberopat i sin bekräftande ansökan summariska och otydliga.
- 132 Det är riktigt att sökanden i sin ansökan har framhållit att de begärda handlingarna innehöll villkor som uppställs för att en kreditlina ska beviljas inom ramen för kärnsäkerhet och att ett utlämnande av dessa villkor skulle göra det möjligt för allmänheten att kontrollera huruvida dessa villkor faktiskt var uppfyllda. En sådan kontroll vore av avgörande betydelse, eftersom ett flertal indikationer tyder på att bestämmelser avseende kärnsäkerhet inte respekteras i Ukraina. Sökanden har i detta hänseende uppgett att det finansierade programmet skulle göra det möjligt att förlänga livstiden för två reaktorer till att omfatta en längre tid än den ursprungligen fastställda utan att säkerhetsåtgärder genomförs, att exploatörens finansiella svårigheter ger upphov till farhågor angående dennes förmåga att finansiera sådana säkerhetsåtgärder, att den myndighet som ansvarar för säkerheten vid kärntekniska anläggningar hade förlorat sin oberoende ställning när beslutet avseende en av de två aktuella reaktorerna antogs, att allmänheten skulle få begränsad insyn i beslutsprocessen, att Ukraina inte har beaktat grannländernas begäran om information och att unionen inte tycks vidta de åtgärder som är nödvändiga för att iaktta gällande säkerhetskrav. Med hänsyn till dessa risker är det av yttersta vikt att allmänheten kan utöva en stärkt kontroll av de vidtagna åtgärderna, vilket borde medföra att de begärda handlingarna kan lämnas ut.
- 133 Det kan emellertid konstateras att eftersom dessa anmärkningar inte framförts förrän i samband med att ansökan ingavs till tribunalen kan de inte tas i beaktande för att bedöma lagenligheten av det angripna beslutet. Det följer nämligen av rättspraxis att lagenligheten av ett beslut från en institution ska bedömas mot bakgrund av den information som institutionen hade tillgång till när den antog sitt beslut. Ingen har således rätt att inför unionsdomstolen åberopa omständigheter som inte har angetts under det administrativa förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen, T-321/05, EU:T:2010:266, punkt 687 och där angiven rättspraxis).



- 134 De villkor som anges i punkt 127 ovan är således inte uppfyllda.
- 135 För fullständighetens skull noterar tribunalen att sökanden redan har fått tillgång till de delar av avtalet och av EIB:s rekommendation som avser avtalets miljömässiga och sociala aspekter och att ett utlämnade av de delar som sökanden nekats tillgång till, avseende avtalets ekonomiska och finansiella aspekter, inte skulle göra det möjligt för allmänheten att kontrollera huruvida de säkerhetsvillkor som föreskrivs för Energoatom faktiskt har iakttagits.
- 136 Det ska dessutom understrykas att kommissionen, utan att göra sig skyldig till en oriktig bedömning, kunde anse att kärnsäkerheten kan säkerställas i högre utsträckning genom att upprätthålla en god relation med Ukraina inom detta område, än genom att ge allmänheten tillgång till de aktuella handlingarna.
- 137 Beträffande allmänhetens intresse av att få kännedom om kostnaderna för lånet kunde kommissionen, också utan att göra sig skyldig till en oriktig bedömning, anse att det intresset var av underordnad betydelse i förhållande till intresset av att garantera kärnsäkerheten i unionens europeiska grannländer.
- 138 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

***Den femte grunden: åsidosättande av artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna***

- 139 I sin replik har sökanden åberopat en grund avseende ett åsidosättande av artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, såvida kommissionen varken i skrivelsen av den 21 december 2015, som avses i punkt 6 ovan, och det angripna beslutet, eller i svaromålet i tillräcklig utsträckning beaktade de argument sökanden framfört under det administrativa förfarandet.
- 140 Såsom kommissionen har påpekat har denna grund angående det administrativa förfarandets riktighet, i den mån den avser skrivelsen av den 21 december 2015 och det angripna beslutet, inte åberopats i ansökan till tribunalen. Eftersom nämnda grund inte utgör en utvidgning av en grund som tidigare åberopats i ansökan, och eftersom den inte föranleds av faktiska eller rättsliga omständigheter som framkommit först under förfarandet, är det fråga om en ny grund som i enlighet med artikel 84 i rättegångsreglerna ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 november 2017, Voigt/parlamentet, T-618/15, EU:T:2017:821, punkt 87).
- 141 Vad beträffar svaromålet framgår det varken av domstolens stadga eller av rättegångsreglerna att svaranden är skyldig att bemöta samtliga argument som sökanden framfört i sin ansökan. Innehållet i ett svaromål kan inte heller ha någon betydelse för huruvida det angripna beslutet är lagenligt. Den bedömningen ska nämligen ske med beaktande av den tidpunkt då beslutet antogs.
- 142 Det framgår slutligen av artikel 52.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att de rättigheter som erkänns i stadgan och för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Följaktligen kan artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte ges en vidare innebörd än artikel 15 FEUF och förordning nr 1049/2001, vilka genomför artikel 42 i stadgan. Då lagenligheten av det angripna beslutet mot bakgrund av nämnda förordning redan har prövats inom ramen för föregående grunder, saknas det anledning att återigen pröva beslutets lagenlighet mot bakgrund av artikel 42 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- 143 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden.
- 144 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.



## Rättegångskostnader

- <sup>145</sup> Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- <sup>146</sup> Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader samt ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.
- <sup>147</sup> I tillägg ska Förenade kungariket bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) CEE Bankwatch Network ska bära sina rättegångskostnader samt ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 februari 2018.

Underskrifter