



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

den 28 maj 2020*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar avseende Irlands iakttagande eller åsidosättande av rambesluten 2008/909/RIF, 2008/947/RIF och 2009/829/RIF – Tillgång nekas – Artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 – Undantag rörande skyddet för inspektioner, utredningar och revisioner – Allmän presumtion för sekretess”

I mål T-701/18,

Liam Campbell, Dundalk (Irland), företrädd av J. MacGuill, solicitor, och E. Martin-Vignerte, advokat,
sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Spina och C. Ehrbar, båda i egenskap av ombud,
svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2018) 6642 final av den 4 oktober 2018 om avslag på ansökan om tillgång till handlingar rörande Irlands iakttagande eller åsidosättande av sina skyldigheter enligt rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (EUT L 327, 2008, s. 27), rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (EUT L 337, 2008, s. 102) och rådets rambeslut 2009/829/RIF av den 23 oktober 2009 om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande (EUT L 294, 2009, s. 20),

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna A.M. Collins, V. Kreuschitz, G. De Baere (referent) och G. Steinfatt,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 17 december 2019,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Liam Campbell, är en irländsk medborgare som greps i Irland den 2 december 2016 på grundval av en europeisk arresteringsorder, som utfärdats av de litauiska myndigheterna den 26 augusti 2013, avseende tre brott. Sökanden har vid de irländska domstolarna bestritt de litauiska myndigheternas begäran om överlämnande.
- 2 Den 9 augusti 2018 inkom sökanden till Europeiska kommissionen med en ansökan om tillgång till handlingar i enlighet med 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). Denna ansökan avsåg samtliga handlingar som kommissionen innehade och som avsåg Irlands iakttagande eller åsidosättande av sina skyldigheter enligt rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (EUT L 327, 2008, s. 27), rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (EUT L 337, 2008, s. 102) och rådets rambeslut 2009/829/RIF av den 23 oktober 2009 om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande (EUT L 294, 2009, s. 20) (nedan gemensamt kallade rambesluten). Sökanden bifogade som bilaga till sin ansökan en skrivelse av den 18 januari 2018 från kommissionsledamoten för rättvisa till flera ledamöter i Europaparlamentet, angående hans personliga situation och i vilken rambesluten nämndes.
- 3 Genom skrivelse av den 21 augusti 2018 svarade kommissionen sökanden att den inte innehade någon handling som motsvarade hans ansökan.
- 4 Genom skrivelse av den 22 augusti 2018 ingav sökanden en bekräftande ansökan till kommissionen med begäran om omprövning. Sökanden angav att eftersom det i den skrivelse från kommissionsledamoten för rättvisa, vilken bifogats till hans ursprungliga ansökan, angavs att Irland ännu inte hade införlivat rambesluten med nationell rätt, innebar detta att kommissionen åtminstone innehade en handling avseende Irlands införlivande av dessa rambeslut.
- 5 Genom e-postmeddelande av den 12 september och den 3 oktober 2018 förlängde kommissionen svarsfristen två gånger med stöd av artikel 8.2 i förordning nr 1049/2001.
- 6 Genom beslut av den 4 oktober 2018 (nedan kallat det angripna beslutet) avslog kommissionen ansökan om tillgång till de begärda handlingarna. Kommissionen angav att den till följd av en omprövning av ansökan hade identifierat handlingar som rörde Irlands införlivande av rambesluten och som omfattades av föremålet för sökandens ansökan. Kommissionen bekräftade följande:

”Dessa handlingar innehåller skriftväxling mellan de ansvariga avdelningarna vid kommissionen och Irland och ingår bland handlingarna i följande tre EU Pilot-ärenden:

- EU Pilot-förfarandet med referensnummer EUP(2015) 8138, avseende rådets rambeslut 2008/909/RIF,
- EU Pilot-förfarandet med referensnummer EUP(2015) 8140, avseende rådets rambeslut 2008/947/RIF,

- EU Pilot-förfarandet med referensnummer EUP(2015) 8147, avseende rådets rambeslut 2009/829/RIF.”
- 7 Kommissionen underrättade sökanden om att han hade vägrats tillgång till de berörda handlingarna med stöd av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 om skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.
- 8 Kommissionen angav inledningsvis att EU pilot-förfarandena hade avslutats den 16 mars 2018 och att det ännu inte hade antagits något beslut om att inleda ett formellt fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF, men att kommissionen fortfarande diskuterade möjligheten att inleda ett sådant förfarande. Kommissionen ansåg av dessa skäl att det fortfarande pågick en utredning om överträdelse mot Irland beträffande införlivandet av rambesluten. Kommissionen ansåg att offentlig tillgång till de handlingar som sökanden begärt skulle få en negativ inverkan på dialogen mellan kommissionen och medlemsstaten och att en atmosfär av förtroende är av väsentlig betydelse för denna dialog. Vidare ansåg kommissionen att sådan offentlig tillgång skulle undergräva den bilaterala karaktären av de informella och formella stegen i fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 258 FEUF och skulle hindra kommissionen från att fatta ett beslut avseende dessa tre ärenden utan otillbörlig yttre påverkan.
- 9 Kommissionen ansåg således att samtliga handlingar i ärendena omfattades av den allmänna presumptionen för sekretess, vilken grundas på undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 om skydd för utredningar, vilket innebär att det inte var nödvändigt att göra en konkret och individuell prövning av innehållet i varje begärd handling.
- 10 Kommissionen påpekade vidare att sökanden i sin bekräftande ansökan inte hade hänvisat till något särskilt övervägande allmänintresse som skulle kunna motivera att den specifika typen av information i de aktuella handlingarna lämnades ut till allmänheten och som vägde tyngre än behovet av att skydda dessa uppgifter mot bakgrund av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001. Kommissionen tillade att den inte hade kunnat fastställa att det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverade att handlingarna i fråga lämnades ut.
- 11 Kommissionen ansåg slutligen att det var omöjligt att ge tillgång till delar av handlingarna, eftersom de begärda handlingarna i sin helhet omfattades av det aktuella undantaget.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 12 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 26 november 2018 ansökte sökanden om rättshjälp. Genom beslut meddelat av ordföranden för tribunalens åttonde avdelning den 21 mars 2019, beviljades sökanden rättshjälp.
- 13 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 april 2019.
- 14 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, med tillämpning av artikel 27.5 i tribunalens rättegångsregler, förordnades referenten att tjänstgöra på tredje avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 15 På förslag av tredje avdelningen beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 17 december 2019.
- 17 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
- förplikta vardera parten att bära sina rättegångskostnader eller förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, om talan bifalls.

18 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

- ogilla talan, och
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 19 Sökanden har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser rättsstridig tillämpning av en allmän presumtion för sekretess och den andra grunden avser en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse.
- 20 Inom ramen för den första grunden har sökanden anfört att kommissionen i det angripna beslutet ansåg att de begärda handlingarna innehöll skriftväxling avseende tre EU Pilot-ärenden och vägrade att ge tillgång till dessa handlingar med stöd av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 genom att tillämpa en allmän presumtion för sekretess. Sökanden har inte bestritt att handlingar i ett EU Pilot-ärende enligt rättspraxis omfattas av en allmän presumtion för sekretess. Sökanden har emellertid gjort gällande att denna presumtion kan motbevisas, vilket innebär att bevisbördan flyttas från institutionen till sökanden, som då måste visa att ett utlämnande av de handlingar som påstås omfattas av presumtionen inte undergräver syftet med utredningen.
- 21 Sökanden har hävdatt att han i förevarande fall har ålagts en orättvis bevisbörda som han inte kan uppfylla, vilket strider mot hans rätt till en rättvis rättegång. Sökanden har för det första gjort gällande att denna bevisbörda innebär att han är skyldig att styrka att ett utlämnande av vissa specifika handlingar, som han inte kände till, inte medför någon risk för syftet med EU Pilot-förfarandet och att dessa handlingar inte omfattas av den allmänna presumtionen för sekretess. Även om skrivelsen från kommissionsledamoten för rättvisa av den 18 januari 2018 gav intryck av att det fanns handlingar avseende att rambesluten inte hade genomförts, kunde sökanden inte vara säker på deras existens, art, form eller innehåll. Det är inte realistiskt att kräva att sökanden ska framföra argument i sak avseende en handling som han inte känner till.
- 22 Sökanden har för det andra hävdatt att det inte är möjligt att bryta denna allmänna presumtion för sekretess och styrka att de handlingar som han har begärt att få tillgång till inte utgör någon risk för utredningens syfte, eftersom han inte känner till vilka dessa handlingar är eller vad de innehåller. Kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att ålägga sökanden en omöjlig bevisbörda, vilket – i strid med domstolens praxis – leder till en icke motbevisbar presumtion.
- 23 Kommissionen har erinrat om att förekomsten av en allmän presumtion för sekretess innebär att kommissionen, när en ansökan om tillgång till handlingar inges med stöd av förordning nr 1049/2001, inte är skyldig att göra en särskild och individuell bedömning av innehållet i varje begärd handling. Argumentet att kommissionen rättsstridigt har åberopat en allmän presumtion saknar således grund. Sökanden har inte bestritt dels att de begärda handlingarna, när han ingav sin ansökan om tillgång till handlingar, omfattades av EU Pilot-ärenden, dels att kommissionen inte hade fattat något beslut som uteslöt ett formellt överträdelseförfarande mot Irland. Kommissionen gjorde således inte någon uppenbart oriktig bedömning genom att åberopa en allmän presumtion för sekretess.

- 24 Kommissionen har gjort gällande att sökanden inte har anfört några specifika och konkreta omständigheter som visar att ett utlämnande av de berörda handlingarna i förevarande fall inte skulle äventyra intresset av att bevara sekretessen under utredningar som kan leda till att ett överträdelseförfarande inleds och som gör det möjligt att bryta den allmänna presumptionen för sekretess. Kommissionen har påpekat att en presumtion i sig innebär att bevisbördan flyttas och att sökanden, som inte har bestritt att de begärda handlingarna omfattas av EU Pilot-ärenden, inte har anfört något argument som styrker att presumptionen är orimlig eller omotiverad eller att det skulle vara "orättvist" att tillämpa den. Sökanden kan inte hänvisa till den ursprungliga ansökan när ansökan om tillgång har gett upphov till en ny fullständig prövning i samband med prövningen av den bekräftande ansökningen.
- 25 Tribunalen gör följande bedömning. Det ska inledningsvis påpekas att det följer av skäl 2 i förordning nr 1049/2001 att öppenhet gör att Europeiska unionens institutioner åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot unionsmedborgarna i ett demokratiskt system (se dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 50 och där angiven rättspraxis). Av denna anledning föreskrivs i artikel 1 i nämnda förordning att denna syftar till att ge allmänheten största möjliga tillgång till unionsinstitutionernas handlingar. Av artikel 4 i förordningen, som inrättar ett system med undantagsregler, framgår också att rätten till tillgång till handlingar inte desto mindre är föremål för vissa begränsningar som grundas på hänsyn till allmänna eller privata intressen (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 61 och där angiven rättspraxis, dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkterna 51 och 52 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 december 2018, Campbell/kommissionen, T-312/17, ej publicerad, EU:T:2018:876, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 26 Eftersom dessa undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, ska de emellertid tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 30 och där angiven rättspraxis, dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 53 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 december 2018, Campbell/kommissionen, T-312/17, ej publicerad, EU:T:2018:876, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 27 Enligt det undantag som kommissionen åberopat, det vill säga det som anges i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, ska institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.
- 28 Enligt domstolens fasta praxis kan emellertid 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 och 4.3 i förordning nr 1049/2001. Den berörda institutionen måste även förklara hur ett utlämnande av handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av ett undantag i denna artikel (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 64 och där angiven rättspraxis, och dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 29 Domstolen har emellertid slagit fast att det i detta fall står unionsinstitutionen i fråga fritt att grunda sig på allmänna presumtioner som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 65 och där angiven rättspraxis, dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet

international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 5 december 2018, Campbell/kommissionen, T-312/17, ej publicerad, EU:T:2018:876, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

- 30 Syftet med sådana presumtioner är således att ge unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga möjlighet att med stöd av sådana allmänna överväganden anse att utlämnande av vissa kategorier av handlingar, i princip, skadar det intresse som skyddas av det återopade undantaget, och detta utan att vara skyldig att göra en konkret och individuell prövning av var och en av de begärda handlingarna (se dom av den 22 januari 2020, MSD Animal Health Innovation och Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 31 I de mål, i vilka avgöranden som fastställt allmänna presumtioner för sekretess meddelats, gällde dock som huvudregel den nekade tillgången i fråga en grupp handlingar som klart och tydligt avgränsades av att de alla ingick i ett pågående administrativt förfarande eller domstolsförfarande (se dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 78 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 81).
- 32 Domstolen har i punkt 51 i domen av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen (C-562/14 P, EU:C:2017:356), slagit fast att det föreligger en allmän presumtion för sekretess i fråga om handlingar hänförliga till ett EU Pilot-ärende.
- 33 Enligt domstolen utgör EU Pilot-förfarandet ett förfarande för samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna som gör det möjligt att kontrollera huruvida unionsrätten iakttas och tillämpas på ett riktigt sätt i medlemsstaterna. Denna typ av förfarande syftar till att komma till rätta med eventuella överträdelser av unionsrätten på ett effektivt sätt genom att i möjligaste mån förhindra det formella inledandet av ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF. Ändamålet med EU Pilot-förfarandet är således att förbereda eller förhindra ett fördragsbrottsförfarande mot en medlemsstat (dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkterna 38 och 39).
- 34 Domstolen har slagit fast att även om den i punkt 78 i domen av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486), angav att den generella presumtionen för sekretess inte var tillämplig på handlingar som – vid tidpunkten för beslutet att inte lämna tillgång – inte hade lagts till akten i ett pågående administrativt förfarande eller domstolsförfarande, utgör detta resonemang emellertid inte hinder för att tillämpa denna presumtion på handlingar som är hänförliga till ett EU Pilot-ärende, vilka är klart och tydligt avgränsade genom att de tillhör ett pågående administrativt ärende (dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 44).
- 35 Tillämpningen av en allmän presumtion för sekretess avseende de handlingar som utväxlas mellan kommissionen och en medlemsstat är således motiverad – i enlighet med den lösning som domstolen har kommit fram till i domen av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738) – så länge som det under den administrativa fasen av en utredning som genomförs i ett EU Pilot-ärende finns en risk för att fördragsbrottsförfarandets karaktär och förlopp ändras och att syftet med detta förfarande undergrävs. Denna risk föreligger fram till och med den tidpunkt när EU Pilot-ärendet är avslutat och inledandet av ett formellt fördragsbrottsförfarande mot medlemsstaten är slutligt uteslutet (dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 45).
- 36 Samtliga ovan i punkterna 32–35 nämnda domar kännetecknades av att den aktuella ansökan om tillgång till handlingar inte avsåg en enda handling, utan flera handlingar. Godtagandet av en allmän presumtion i detta fall, enligt vilken utlämnande av handlingar av en viss art i princip skulle undergräva skyddet för ett av de intressen som nämns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, gör det

möjligt för den berörda institutionen att behandla en generell ansökan och ge ett generellt svar på denna (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 68 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 december 2018, Arca Capital Bohemia/kommissionen, T-440/17, EU:T:2018:898, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

- 37 Denna allmänna presumtion utesluter inte möjligheten att visa att en viss handling som begärts utlämnad inte omfattas av presumtionen eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med artikel 4.2 in fine i förordning nr 1049/2001 (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 100 och där angiven rättspraxis, dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 46 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 september 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/kommissionen, T-39/17, ej publicerad, EU:T:2018:560, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 38 Skyldigheten att kontrollera huruvida den allmänna presumtionen i fråga verkligen är tillämplig kan däremot inte tolkas som att kommissionen måste göra en individuell prövning av samtliga handlingar som begärts utlämnade i det aktuella fallet. En sådan skyldighet skulle frånta den allmänna presumtionen dess ändamålsenliga verkan, det vill säga möjligheten för kommissionen att ge en generell ansökan om tillgång till handlingar ett generellt svar (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 101 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 september 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/kommissionen, T-39/17, ej publicerad, EU:T:2018:560, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 39 Erkännande av en allmän presumtion som ska gälla för en ny kategori av handlingar förutsätter emellertid, såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkterna 29 och 30 ovan, slutligen att det först visas att utlämnande av den typ av handlingar som ingår i denna kategori – på ett sätt som rimligen kan förutses – kan komma att skada det intresse som skyddas av undantaget i fråga. Eftersom allmänna presumtioner dessutom utgör ett undantag från den berörda unionsinstitutionens skyldighet att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som omfattas av ansökan om tillgång till handlingar samt mera allmänt från principen att största möjliga tillgång ska beviljas till handlingar som innehas av unionsinstitutionerna, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 80 och där angiven rättspraxis).
- 40 Det framgår av denna rättspraxis att när en institution anser att en allmän presumtion för sekretess är tillämplig, kan den ge ett generellt svar på en ansökan om tillgång till handlingar, eftersom denna presumtion fritar institutionen från skyldigheten att förklara hur ett utlämnande av en handling som omfattas av ansökan konkret skadar det skyddade intresset.
- 41 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande vid förhandlingen, kan tillämpningen av en presumtion för sekretess emellertid inte tolkas så, att institutionen har möjlighet att generellt svara att samtliga handlingar som omfattas av ansökan om tillgång är hänförliga till ett ärende som omfattas av en allmän presumtion för sekretess, utan att behöva identifiera eller uppräta en förteckning över dessa handlingar.
- 42 I avsaknad av en sådan identifiering kan sökanden nämligen inte göra gällande att en handling inte omfattas av den allmänna presumtionen för sekretess och kan således inte bryta denna presumtion.
- 43 Det ska påpekas att domstolen när det gäller statligt stöd har slagit fast att den allmänna presumtion enligt vilken ett utlämnande av handlingarna i det administrativa ärendet i princip skulle undergräva skyddet för syftet med utredningar, inte är icke motbevisbar och inte utesluter att vissa särskilda handlingar i kommissionens akt avseende ett förfarande för kontroll av statligt stöd kan lämnas ut (se dom av den 13 mars 2019, AlzChem/kommissionen, C-666/17 P, ej publicerad, EU:C:2019:196, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

- 44 Härav följer mera allmänt att även om tillämpningen av en allmän presumtion för sekretess fritar institutionen från skyldigheten att göra en individuell prövning av varje handling, så kan den emellertid inte frita institutionen från skyldigheten att underrätta sökanden om vilka handlingar som institutionen har identifierat såsom hänförliga till ett ärende som omfattas av tillämpningen av denna presumtion och att till sökanden överlämna en förteckning över dessa handlingar.
- 45 Det är nämligen först när institutionen väl har identifierat vilka handlingar som avses i ansökan om tillgång som institutionen kan dela upp handlingarna i kategorier utifrån deras gemensamma egenskaper, art eller tillhörighet till samma ärende och som den således kan tillämpa en allmän presumtion för sekretess på dem.
- 46 I avsaknad av en sådan identifiering kan, såsom sökanden har hävdad, presumtionen för sekretess inte motbevisas.
- 47 I förevarande fall ska det erinras om att kommissionen i sitt ursprungliga svar hävdade att den inte innehade någon handling som motsvarade sökandens ansökan om tillgång till handlingar. I det angripna beslutet angav kommissionen att dess generalsekretariat slutligen hade identifierat handlingar avseende genomförandet av rambesluten på Irland, vilket således medförde att dessa omfattades av tillämpningsområdet för sökandens bekräftande ansökan. Kommissionen nöjde sig med att nämna att "dessa handlingar [innehöll] skriftväxling mellan ... avdelningarna [vid kommissionen] och Irland avseende tre EU Pilot-ärenden". Kommissionen drog härav slutsatsen att de begärda handlingarna omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 48 Härav följer att kommissionen i det angripna beslutet inte angav vilka handlingar som omfattades av sökandens ansökan. Även om kommissionen påstår sig ha identifierat de handlingar som avses i sökandens ansökan om tillgång till handlingar, har den nämligen inte preciserat vilken typ eller vilka kategorier av handlingar som den har identifierat, och inte heller antalet handlingar eller deras datum.
- 49 Kommissionen har vid förhandlingen hävdad att identifieringen av varje handling skulle riskera att undergräva förtroendet mellan medlemsstaterna och kommissionen och skada skyddet för den informella dialogen dem emellan inom ramen för EU Pilot-förfaranden.
- 50 Det följer visserligen av rättspraxis att tillämpningen av allmänna presumtioner huvudsakligen motiveras av det absoluta behovet av att säkerställa ett korrekt genomförande av de aktuella förfarandena och att garantera att syftet med förfarandena inte äventyras. Erkännande av en allmän presumtion kan därför grundas på att utlämnande av handlingar i vissa förfaranden inte är förenligt med ett välfungerande förfarande och på risken för att dessa skulle undergrävas. Allmänna presumtioner gör det således möjligt att bevara integriteten i förfarandet genom att begränsa inblandning från tredje part (se dom av den 4 oktober 2018, Daimler/kommissionen, T-128/14, EU:T:2018:643, punkt 139 och där angiven rättspraxis).
- 51 Det ska emellertid påpekas att kommissionen inte kan vara ovetande om att den, genom att i det angripna beslutet åberopa tillämpningen av den allmänna presumtionen för sekretess som är knuten till förekomsten av ett EU Pilot-ärende, informerade sökanden om att detta förfarande pågick och att det således förelåg en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten vad gäller underlåtenheten att införliva rambesluten. Kommissionen nämnde även att detta förfarande hade avslutats den 16 mars 2018 och möjligheten att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Irland.
- 52 Det kan vidare, i motsats till vad kommissionen har hävdad vid förhandlingen, inte anses att tillhandahållandet av en förteckning över de handlingar som identifierats som de begärda handlingarna, vilken exempelvis anger deras datum, deras art och den institution eller den administration som upprättat dem, utan att avslöja deras innehåll, utgör ett utlämnande av konfidentiella uppgifter.

- 53 Det ska nämligen erinras om att enligt den rättspraxis som anges i punkt 35 ovan avser förekomsten av en risk för att fördragsbrottsförfarandets karaktär och förlopp ändras och att syftet med detta förfarande undergrävs, endast den risk som är förenad med ett utlämnande av innehållet i handlingarna och inte den risk som enbart är knuten till identifieringen av dessa handlingar.
- 54 Det framgår i detta avseende av domen av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen (C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkterna 11 och 12), och domen av den 4 oktober 2018, Daimler/kommissionen (T-128/14, EU:T:2018:643, punkt 14), att kommissionen hade identifierat de handlingar som avsågs i ansökningarna om tillgång till handlingar innan den tillämpade den allmänna presumtionen för sekretess som är knuten till förekomsten av ett EU Pilot-ärende.
- 55 Slutligen kan det inte anses att kommissionens skyldighet att i sitt svar på ansökan om tillgång till handlingar identifiera de handlingar som den anser ingå i en kategori som omfattas av en allmän presumtion för sekretess, skulle frånta presumtionen dess ändamålsenliga verkan i den mening som avses i den rättspraxis som anges ovan i punkt 38. Identifieringen av de begärda handlingarna hindrar nämligen inte att kommissionen, då den anser att handlingarna rör ett EU Pilot-ärende, avstår från att göra en konkret och individuell prövning av dessa.
- 56 Det ska vidare påpekas att kommissionen i det angripna beslutet nöjde sig med att ange att de handlingar som identifierats som sådana som omfattas av sökandens ansökan "[innehöll] skriftväxling mellan avdelningarna [vid kommissionen] och Irland avseende tre EU Pilot-ärenden". En sådan formulering gjorde det emellertid inte möjligt för sökanden att bedöma om det inte fanns några andra handlingar som kunde omfattas av hans ansökan, eller huruvida samtliga handlingar som avsågs i ansökan var hänförliga till dessa ärenden.
- 57 Vidare innehåller en akt i ett EU Pilot-ärende på grund av sitt syfte med nödvändighet skriftväxling mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen. När det gäller prövningen av sökandens bekräftande ansökan förefaller kommissionen ha begränsat sig till att konstatera att EU Pilot-förfaranden hade inletts avseende Irlands införlivande av rambesluten och att den därav drog slutsatsen att en presumtion för sekretess var tillämplig. Ett sådant svar från kommissionen räcker emellertid inte för att styrka att den först gjorde en konkret prövning av sökandens ansökan, eller att den verkligen identifierade de handlingar som omfattades av ansökan om tillgång till handlingar.
- 58 Härav följer att den formulering som kommissionen använde i det angripna beslutet inte räcker för att göra det möjligt att identifiera de handlingar som omfattas av sökandens ansökan om tillgång till handlingar.
- 59 Det ska även påpekas att sökandens ansökan om tillgång till handlingar i förevarande fall inte avsåg "handlingar hänförliga till EU Pilot-ärenden", utan "samtliga handlingar avseende Irlands iakttagande eller åsidosättande av sina skyldigheter enligt rambesluten". I motsats till vad kommissionen har hävdade har sökanden inte medgett att de handlingar som omfattas av hans ansökan ingick i de tre EU Pilot-ärendena.
- 60 Sökandens ansökan om tillgång till handlingar avsåg således inte enbart handlingar avseende förfarandet för att fastställa att Irland underlåtit att införliva dessa rambeslut, utan var mer omfattande än kommissionens tolkning.
- 61 Kommissionen har dessutom vid förhandlingen åberopat domen av den 25 mars 2015, Sea Handling/kommissionen (T-456/13, ej publicerad, EU:T:2015:185), för att göra gällande att frågan om tillämpningen av en allmän presumtion för sekretess var identisk med frågan i förevarande mål och att tribunalen i det målet hade godtagit att kommissionen vägrat att översända en förteckning över skriftväxlingen mellan kommissionen och en klagande i ett undersökningsförfarande avseende statligt stöd.

- 62 Det mål som avgjordes genom domen av den 25 mars 2015, Sea Handling/kommissionen (T-456/13, ej publicerad, EU:T:2015:185), är emellertid inte jämförbart med förevarande mål. I det målet framgick nämligen de berörda handlingarna, åtminstone typen av handling, redan av ansökan om tillgång till handlingar och sökanden hade i princip möjlighet att göra gällande att en handling inte omfattades av tillämpningen av den allmänna presumtionen för sekretess (dom av den 25 mars 2015, Sea Handling/kommissionen, T-456/13, ej publicerad, EU:T:2015:185, punkterna 5, 74 och 75).
- 63 Av det ovan anförda följer att kommissionen, för att kunna tillämpa presumtionen om att de begärda handlingarna tillhör ett EU Pilot-ärende, först måste identifiera, i det angripna beslutet, de handlingar som avses i ansökan om tillgång till handlingar, för att därefter klassificera dem i kategorier eller som handlingar som omfattas av ett visst administrativt ärende, och slutligen konstatera att de ingår i ett EU Pilot-ärende, vilket följaktligen gör det möjligt för kommissionen att tillämpa en allmän presumtion.
- 64 I förevarande fall har kommissionen emellertid nöjt sig med att påpeka att det fanns tre EU Pilot-ärenden avseende Irlands införlivande av rambesluten och att sökandens ansökan således avsåg handlingar som omfattades av den allmänna presumtionen för sekretess. I det angripna beslutet anges endast ett avslag på ansökan om tillgång till tre EU Pilot-ärenden, men beslutet innehåller inte någon motivering avseende de handlingar som sökanden har ansökt om tillgång till.
- 65 Det var således riktigt av sökanden att hävda att det, eftersom han inte kände till vilka handlingar som kommissionen hade identifierat som handlingar som motsvarade hans ansökan om tillgång till handlingar, inte var möjligt för honom att bryta presumtionen för sekretess.
- 66 Det är dessutom nödvändigt att i det angripna beslutet identifiera de handlingar som omfattas av ansökan om tillgång till handlingar för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning och kontrollera huruvida kommissionen hade fog för att anse att de begärda handlingarna var hänförliga till ett EU Pilot-ärende.
- 67 Tribunalen finner således att kommissionen, genom att inte ange vilka handlingar som omfattas av sökandens ansökan om tillgång till handlingar i det angripna beslutet, har gjort en felaktig tillämpning av den allmänna presumtionen för sekretess som är tillämplig på handlingar hänförliga till ett EU Pilot-ärende, och att kommissionen följaktligen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 68 Av detta följer att talan ska bifallas såvitt avser den första grunden och att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras. Det saknas därvid anledning att pröva sökandens andra grund.

Rättegångskostnader

- 69 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) Europeiska kommissionens beslut C(2018) 6642 final av den 4 oktober 2018, om avslag på ansökan om tillgång till handlingar rörande Irlands iakttagande eller åsidosättande av sina skyldigheter enligt rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen, rådets rambeslut 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder och rådets rambeslut 2009/829/RIF av den 23 oktober 2009 om tillämpning mellan Europeiska unionens medlemsstater av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om övervakningsåtgärder som ett alternativ till tillfälligt frihetsberövande, ogiltigförklaras.
- 2) Kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 maj 2020.

Underskrifter