Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 25 januari 2023 *

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar som rör ett pågående lagstiftningsförfarande – Rådets arbetsgrupper – Handlingar som rör ett lagförslag om ändring av direktiv 2013/34/EU om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag – Tillgång nekas i viss del – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad – Upptagande till prövning – Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 – Undantag avseende skydd för beslutsförfarandet”

I mål T-163/21,

Emilio De Capitani, Bryssel (Belgien), företrädd av O. Brouwer, avocat, och S. Gallagher, solicitor,

sökande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av C. Pochet, L. Van den Broeck och M. Jacobs, samtliga i egenskap av ombud,

och

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman, M.H.S. Gijzen och M.J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

och

Republiken Finland, företrädd av M. Pere, i egenskap av ombud,

och

Konungariket Sverige, företrätt av C. Meyer-Seitz och R. Shahsavan Eriksson, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Bauerschmidt och K. Pavlaki, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning),

vid överläggningen sammansatt av ordföranden A. Kornezov (referent), samt domarna E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk, G. Hesse och D. Petrlík,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 22 september 2022,

följande

Dom

1 Sökanden, Emilio De Capitani, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av Europeiska unionens råds beslut SGS 21/000067 av den 14 januari 2021, genom vilket rådet nekade honom tillgång till vissa handlingar med kodnamnet ”WK”, vilka utväxlats inom rådets arbetsgrupper i samband med lagstiftningsförfarande 2016/0107 (COD). Nämnda lagstiftningsförfarande gällde ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG (EUT L 182, 2013, s. 19) (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund

2 Den 15 oktober 2020 ingav sökanden, med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), en ansökan om tillgång till vissa handlingar som utväxlats inom rådets arbetsgrupp för Bolagsrätt i samband med lagstiftningsförfarande 2016/0107 (COD), vilket pågick vid tidpunkten för ansökan.

3 Den 10 november 2020 biföll rådet delvis denna ansökan och tillställde sökanden sju handlingar och nekade samtidigt honom tillgång till sju andra handlingar i deras helhet, nämligen handlingarna med referensnummer WK 6662/18, WK 14969/17 REV 1, WK 14969/17 INIT, WK 5230/17, WK 12197/17, WK 12197/17 REV1 och WK 10931/17 (nedan kallade de omtvistade handlingarna). Som skäl angavs att ett utlämnande av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva rådets beslutsförfarande, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

4 Den 25 november 2020 ingav sökanden en bekräftande ansökan till rådet, i vilken han upprepade sin ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna.

5 Den 14 januari 2021 antog rådet det angripna beslutet, i vilket rådet bekräftade sitt beslut att neka sökanden tillgång till de omtvistade handlingarna med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

Parternas yrkanden

6 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

7 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– avvisa eller, i andra hand, ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

8 Intervenienterna – Konungariket Belgien, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige – har anslutit sig till sökandens yrkanden.

Rättslig bedömning

Huruvida sökanden fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad

9 Utan att formellt, genom särskild handling, framställa en invändning om att det saknas anledning att döma i saken, har rådet gjort gällande att sökanden, under förfarandets gång, har förlorat sitt berättigade intresse av att få saken prövad. Skälet härtill är att rådet, genom skrivelse av den 14 juni 2021, utlämnade samtliga omtvistade handlingar till sökanden. Talan kan således inte längre medföra någon fördel för sökanden och har därmed förlorat sitt föremål.

10 Sökanden har, med stöd av Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige, bestritt att han under förfarandets gång förlorat sitt berättigade intresse av att få saken prövad. Han har härvid gjort gällande att han inte fått tillgång till de omtvistade handlingarna i tid, det vill säga på ett stadium som skulle ha gjort det möjligt för honom att fullt ut och effektivt utöva sina rättigheter som unionsmedborgare i ett demokratiskt samhälle såvitt gäller det aktuella lagstiftningsförfarandet. Vidare anser han att han fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad, i så måtto att han vill undvika att den rättsstridighet som rådet har gjort sig skyldig till ska upprepas i framtiden.

11 Tribunalen erinrar härvid om att en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad, såvitt avser ändamålet med talan, ska föreligga när talan väcks, vid äventyr av att den annars kan komma att avvisas Tvisteföremålet ska, liksom det berättigade intresset av att få saken prövad, bestå fram till domstolsavgörandet – vid äventyr att det i annat fall beslutas att det saknas anledning att döma i målet – vilket förutsätter att talan genom sitt resultat kan medföra en fördel för sökanden (se dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

12 I förevarande fall har det inte bestritts att rådet översände de omtvistade handlingarna till sökanden den 14 juni 2021, det vill säga efter det att förevarande talan hade väckts. Rådet har likväl inte formellt återkallat det angripna beslutet, vilket innebär att tvisten har behållit sitt föremål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 45, och dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

13 Tribunalen kommer således, i enlighet med domstolens ovan i punkt 11 nämnda praxis, att pröva huruvida sökanden, trots utlämnandet, fortfarande kan göra gällande ett berättigat intresse av att få saken prövad. Det ska följaktligen fastställas huruvida sökanden genom utlämnandet kan anses ha kommit till sin rätt fullt ut med avseende på de syften som han eftersträvade med sin ansökan om tillgång till de aktuella handlingarna, vilket innebär att det ska fastställas huruvida utlämnandet har skett i tid (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 47 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 34).

14 Såsom sökanden och Republiken Finland har gjort gällande avsåg sökanden, med sin ursprungliga ansökan av den 15 oktober 2020 och med sin bekräftande ansökan av den 25 november 2020, att få tillgång till de omtvistade handlingarna i syfte att få kännedom om medlemsstaternas ståndpunkter i rådet, i ett sammanhang där rådet agerade i egenskap av medlagstiftare. Sökanden avsåg, i förekommande fall, att sprida denna information i samhället och skapa debatt i ämnet innan rådet fastställde sin ståndpunkt i det aktuella lagstiftningsförfarandet.

15 I förevarande fall lämnades emellertid de omtvistade handlingarna ut först efter det att rådet, den 3 mars 2021, hade antagit sin förhandlingsposition i nämnda förfarande och efter den överenskommelse som träffades den 1 juni 2021 inom ramen för de interinstitutionella trepartsmötena.

16 De omtvistade handlingarna lämnades således inte ut i tid med hänsyn till syftet att sprida informationen i samhället och skapa debatt som sökanden eftersträvade med sin ansökan om tillgång till nämnda handlingar, på det sätt som avses i den rättspraxis som anges i punkt 13 ovan (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 59, och dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 33). Vid tidpunkten för detta utlämnande hade rådets ståndpunkt nämligen fastställts, och en interinstitutionell överenskommelse hade nåtts inom ramen för trepartsmötena. Även om lagstiftningsförfarandet vid den tidpunkten visserligen ännu inte var formellt avslutat, kvarstår likväl det faktum att de överenskommelser som träffats vid trepartsmötena i de flesta fall senare antas av medlagstiftarna utan väsentliga ändringar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 72).

17 Sökanden kan således inte, genom utlämnandet av de omtvistade handlingarna, anses ha kommit till sin rätt fullt ut med avseende på de syften som han eftersträvade med sin ansökan om tillgång till nämnda handlingar.

18 Det saknas följande stöd för rådets argument att sökanden har förlorat sitt berättigade intresse av att få saken prövad under förfarandets gång.

Prövning i sak

19 Sökanden har till stöd för sin talan åberopat två förstahandsgrunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 och bristande motivering vad gäller frågan huruvida ett utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt skulle undergräva beslutsförfarandet. Den andra grunden avser åsidosättande av samma bestämmelse och bristande motivering av påståendet om avsaknad av ett övervägande allmänintresse som motiverar att nämnda handlingar lämnas ut. Sökanden har i andra hand åberopat en tredje grund, avseende åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 och bristande motivering.

20 Den första grunden består av två delar, varav den första avser tillämpligheten av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 på lagstiftningshandlingar och den andra avser tillämpningen av detta undantag i förevarande fall.

Huruvida artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig på lagstiftningshandlingar

21 Sökanden har gjort gällande att rådet, genom att med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 neka sökanden tillgång till de omtvistade handlingarna – vilka i huvudsak är lagstiftningshandlingar –, har åsidosatt den nya konstitutionella dimensionen i fråga om tillgång till handlingar som upprättats i lagstiftningsförfaranden. Den nämnda konstitutionella dimensionen infördes genom EUF-fördraget och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). I motsats till den tidigare artikel 207.3 EG, som gav rådet rätt att fastställa i vilka fall rådet ska anses handla i sin egenskap av lagstiftare i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall, samtidigt som effektiviteten i rådets beslutsförfarande bevaras, anges i EUF-fördraget och stadgan inte längre något som helst undantag avseende skyddet för beslutsförfarandet inom ramen för lagstiftningsförfaranden. Det finns således ett rättsligt spänningsförhållande mellan å ena sidan artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, vilken antogs på grundval av tidigare tolkningar av principen om öppenhet som följer av EG-fördraget, och å andra sidan artikel 15.2 FEUF och artikel 42 i stadgan. Rådet är därför skyldigt att direkt iaktta sina skyldigheter enligt EUF-fördraget och stadgan, vilka inte ger rådet något utrymme för skönsmässig bedömning som tillåter rådet att neka tillgång till handlingar som upprättats inom ramen för ett lagstiftningsförfarande.

22 Sökanden har i repliken preciserat att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte längre är tillämplig på debatter i lagstiftningsfrågor och därmed sammanhängande handlingar. Rådet har tillagt att andra undantag, såsom de som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 1049/2001, däremot fortfarande är relevanta när det gäller tillgång till lagstiftningshandlingar och att artikel 15.3 FEUF ska förstås så, att den hänvisar till denna typ av undantag.

23 Rådet har genmält att sökanden har förväxlat två olika aspekter av insyn i lagstiftningsarbetet, nämligen dels insyn i Europaparlamentets och rådets sammanträden, när deras respektive medlemmar överlägger om förslag till lagstiftningsakter, dels insyn genom tillgång till handlingar som rör lagstiftningsförfaranden. Artikel 15.2 FEUF avser denna första dimension och är således inte relevant i förevarande fall. Denna bestämmelse ska nämligen förstås så, att den hänvisar till rådet i dess sammansättning med företrädare på ministernivå, som har behörighet att binda regeringen i den medlemsstat som de företräder och att utöva medlemsstatens rösträtt i enlighet med artikel 16.2 FEU. Den andra dimensionen av insynen i lagstiftningsfrågor, det vill säga den som avses i artikel 15.3 FEUF, föreskriver däremot inte någon ovillkorlig rätt till tillgång till handlingar, inklusive lagstiftningshandlingar.

24 I dupliken har rådet gjort gällande att sökandens argument att artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 inte längre kan tillämpas på handlingar som har upprättats inom ramen för ett lagstiftningsförfarande efter det att EUF-fördraget och stadgan trädde i kraft utgör en ”ny invändning om rättsstridighet” som framställts för första gången i samband med repliken. Det rör sig således om en ny grund som därför inte kan tas upp till prövning. För det fall denna ”nya grund” skulle anses kunna tas upp till prövning, har rådet yrkat att en åtgärd för processledning ska vidtas med stöd av artikel 88.1 i tribunalens rättegångsregler för att anmoda parlamentet och Europeiska kommissionen att ta ställning till huruvida nämnda bestämmelse är rättsstridig.

25 Sökanden tillfrågades härom inom ramen för en åtgärd för processledning och bestred då rådets invändning om rättegångshinder. Sökanden gjorde gällande att det redan i ansökan klart redogjordes för argumentet att det sedan EUF-fördraget och stadgan trädde i kraft fanns ett rättsligt spänningsförhållande mellan artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 och primärrätten, särskilt artikel 15.2 FEUF, och att rådet följaktligen var skyldigt att iaktta sina skyldigheter enligt primärrätten och ge allmänheten tillgång till lagstiftningshandlingar.

– *Rådets invändning om rättegångshinder*

26 Enligt fast rättspraxis avseende artikel 84.1 i tribunalens rättegångsregler får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som har framkommit först under förfarandet. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid prövas i sak. För att ett nytt argument ska kunna betraktas som en utvidgning av en tidigare åberopad grund eller framställd invändning måste argumentet ha ett så nära samband med de grunder och invändningar som inledningsvis anförts i ansökan att det kan anses ingå i den normala utvecklingen av talan i ett domstolsförfarande (se dom av den 5 oktober 2020, HeidelbergCement och Schwenk Zement/kommissionen, T-380/17, EU:T:2020:471, punkt 87 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis).

27 I förevarande fall kan det konstateras att sökanden i sin ansökan tydligt har anfört att artikel 15.2 FEUF och artikel 42 i stadgan ska tolkas så, att de inte ger rådet ”något utrymme för skönsmässig bedömning” för att neka tillgång till handlingar som upprättats inom ramen för ett lagstiftningsförfarande, att denna institution var skyldig att ”direkt” iaktta sina skyldigheter enligt fördragen och att nämnda institution följaktligen i förevarande fall gjort en alltför vid tolkning av det undantag som avser skydd för beslutsförfarandet som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Sökanden har dessutom gjort gällande att det förelåg ett ”rättsligt spänningsförhållande” mellan å ena sidan, sistnämnda bestämmelse och, å andra sidan, EUF-fördraget och stadgan.

28 I repliken har sökanden endast utvecklat denna del av sin argumentation ytterligare som svar på de argument som rådet framfört i sitt svaromål. Han har bland annat gjort gällande att artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 ”inte längre kan tillämpas” på lagstiftningshandlingar, eftersom artikel 15.2 FEUF ”direkt” ålägger unionslagstiftaren en skyldighet att lämna insyn i lagstiftningsprocessen.

29 Härav följer att sökanden i repliken på sin höjd har utvidgat en grund som åberopats i ansökan, vilket ska tillåtas av unionsdomstolen.

30 Dessutom har sökanden, tvärtemot vad rådet har hävdat, inte gjort någon invändning om rättsstridighet avseende artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, vilket han för övrigt bekräftade vid förhandlingen. Genom sina argument har sökanden nämligen inte gjort gällande att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 som sådan är rättsstridig, på grund av att den strider mot EUF-fördraget och stadgan. Sökanden hävdar i stället att denna bestämmelse ska tolkas mot bakgrund av EUF-fördraget och stadgan på så sätt att den inte är tillämplig på lagstiftningshandlingar, samtidigt som den förblir fullt tillämplig på andra typer av handlingar.

31 I övrigt konstaterar tribunalen att en kopia av ansökan och svaromålet i enlighet med artikel 82 i rättegångsreglerna översändes till parlamentet och kommissionen för att dessa skulle kunna avgöra huruvida det med stöd av artikel 277 FEUF hade gjorts gällande att en av deras rättsakter inte ska tillämpas. Eftersom sökandens argument tydligt framgick redan i ansökan, ska parlamentet och kommissionen anses ha beslutat att inte intervenera i förevarande mål, med full kännedom om omständigheterna. Det saknas således anledning att bifalla rådets begäran om att en åtgärd för processledning ska vidtas i detta avseende.

32 Rådets invändning om rättegångshinder och dess begäran om att en åtgärd för processledning ska vidtas ska således lämnas utan avseende.

– *Prövning i sak*

33 Enligt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

34 Såsom det har erinrats om i punkterna 21 och 22 ovan har sökanden i huvudsak gjort gällande att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte kan tillämpas för att neka tillgång till handlingar som utväxlats inom rådets arbetsgrupper inom ramen för ett lagstiftningsförfarande efter ikraftträdandet av EUF-fördraget och stadgan.

35 Rådet har inte bestritt att de omtvistade handlingarna är av lagstiftningskaraktär.

36 Det ska i detta sammanhang understrykas att det i unionens primärrätt slås fast att det finns ett nära principiellt samband mellan lagstiftningsförfarandena och offentlighets- och öppenhetsprincipen (dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 77).

37 Det är just öppenhet i lagstiftningsförfarandet som, genom att möjliggöra en öppen diskussion mellan skillnaderna mellan olika ståndpunkter, bidrar till att öka institutionernas legitimitet i de europeiska medborgarnas ögon och till att öka deras förtroende. Det är snarare avsaknaden av information och debatt som kan ge upphov till tvivel hos medborgarna inte endast om en viss rättsakts lagenlighet, utan även om beslutsprocessens legitimitet i dess helhet (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 59).

38 Både offentlighets- och öppenhetsprincipen är alltså oupplösligt förenade med unionens lagstiftningsförfaranden (dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 81).

39 Detta innebär emellertid inte att det i unionens primärrätt föreskrivs en ovillkorlig rätt till tillgång till lagstiftningshandlingar.

40 I artikel 42 i stadgan anges att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium.

41 I förklaringarna till stadgan, offentliggjorda i *Europeiska unionens officiella tidning* den 14 december 2007 (EUT C 303, 2007, s. 17), vilka vederbörligen ska beaktas vid unionsdomstolarnas tolkning av stadgan (se femte skälet i ingressen till stadgan) anges följande:

”Den rättighet som garanteras i [artikel 42] har hämtats från artikel 255 i EG-fördraget, på grundval av vilken förordning … nr 1049/2001 därefter har antagits. Europeiska konventet har utsträckt denna rätt till att även omfatta handlingar från institutioner, organ och myndigheter i allmänhet, oavsett deras form, se artikel 15.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I enlighet med artikel 52.2 i stadgan ska rätten till tillgång till handlingar utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i artikel 15.3 i [FEU-fördraget].”

42 Av detta följer att rätten till tillgång till handlingar, som stadfästs i artikel 42 i stadgan, ska utövas ”på de villkor och inom de gränser som fastställs i [artikel 15.3 FEUF]”.

43 Denna tolkning är dessutom förenlig med artikel 52.2 i stadgan, enligt vilken de rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.

44 Enligt artikel 15.3 FEUF ska varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium, ”enligt de principer och villkor som ska bestämmas i enlighet med den här punkten”. I andra stycket i samma bestämmelse preciseras att ”Europaparlamentet och rådet ska, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar”.

45 I artikel 15.3 femte stycket FEUF anges att Europaparlamentet och rådet ska säkerställa att handlingar som gäller lagstiftningsförfaranden offentliggörs ”på de villkor som fastställs i de förordningar som avses i andra stycket” i samma punkt. Även om denna bestämmelse betonar principen att lagstiftningshandlingar ska offentliggöras, föreskriver den inte för den skull att dessa handlingar ska offentliggöras i samtliga fall och utan undantag, vilket framgår av hänvisningen till de ”villkor” som förordningar kan föreskriva för detta ändamål.

46 Av detta följer att rätten till tillgång till institutionernas handlingar, inbegripet lagstiftningshandlingar, tillkommer unionsmedborgare och varje person som är bosatt eller har sitt säte inom unionens territorium och att denna rätt utövas i enlighet med de allmänna principer, gränser och villkor som fastställs i förordning. Artikel 15.3 FEUF utesluter nämligen inte lagstiftningshandlingar från sitt tillämpningsområde.

47 De bestämmelser i EUF-fördraget och i stadgan som reglerar rätten till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar föreskriver således att utövandet av denna rätt kan bli föremål för begränsningar och villkor som fastställs i förordningar, inbegripet rätten till tillgång till lagstiftningshandlingar.

48 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument.

49 För det första kan sökanden inte vinna framgång med argumentet att förordning nr 1049/2001 på sätt och vis blivit obsolet på grund av att den antogs på grundval av EG-fördraget och således inte tar hänsyn till de ändringar som gjorts genom EUF-fördraget och stadgan. Såsom det har erinrats om i punkt 41 ovan preciseras det nämligen i förklaringarna avseende stadgan att den rättighet som garanteras i artikel 42 ”har hämtats från artikel 255 i EG-fördraget, på grundval av vilken [nämnda] förordning … därefter har antagits”. Denna precisering visar på den kontinuitet som finns på området mellan EG-fördraget och EUF-fördraget och att denna förordning fortfarande är relevant efter det att EUF-fördraget och stadgan har trätt i kraft. Om upphovsmännen till stadgan hade velat reglera rätten till tillgång till handlingar på ett sätt som väsentligt skiljer sig från vad som gällde när EG-fördraget var i kraft, så skulle de ha angett detta i förklaringarna avseende stadgan.

50 För det andra har sökanden gjort gällande att artikel 15.3 andra stycket FEUF ska tolkas så, att ”gränserna” för rätten till tillgång till handlingar enligt denna bestämmelse är tillämpliga på andra typer av undantag, såsom dem som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 1049/2001, men inte för att skydda beslutsförfarandet, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i samma förordning.

51 I artikel 15.3 andra stycket FEUF hänvisas emellertid till de ”gränser för rätten till tillgång till handlingar” som ”under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen” ska fastställas, utan att det görs några andra preciseringar eller någon åtskillnad vad gäller dessa gränsers karaktär. Det finns således inget stöd för slutsatsen att bestämmelserna i EUF-fördraget och stadgan principiellt utesluter att tillgång till lagstiftningshandlingar kan nekas med motiveringen att utlämnande av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva den aktuella institutionens beslutsförfarande, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

52 För det tredje har sökanden till stöd för sin uppfattning åberopat artikel 15.2 FEUF. Enligt denna bestämmelse ska ”Europaparlamentets sammanträden … vara offentliga, liksom rådets sammanträden när det överlägger och röstar om ett utkast till lagstiftningsakt”.

53 Det följer av ordet ”sammanträden” att det i artikel 15.2 FEUF stadgas en princip om att parlamentsdebatter ska vara offentliga under parlamentets och rådets sessioner. Denna bestämmelse rör däremot varken rätten till tillgång till handlingar eller de begränsningar och villkor som gäller för utövandet av denna rätt, vilka regleras i artikel 15.3 FEUF och artikel 42 i stadgan.

54 Det normativa sammanhang i vilket rätten att få tillgång till handlingar ingår bekräftar slutsatsen i punkt 47 ovan.

55 Enligt artikel 1 FEU markerar detta fördrag nämligen ”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”. I artikel 10.3 FEU föreskrivs att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv och att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som

möjligt. På samma sätt anges i artikel 15.1 FEUF att ”[f]ör att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta ska unionens institutioner, organ och byråer utföra sitt arbete så öppet som möjligt”.

56 Samtliga dessa bestämmelser bekräftar att även om principen om öppenhet är av grundläggande betydelse för unionens rättsordning är den inte absolut.

57 Slutligen har unionsdomstolen redan haft tillfälle att precisera att institutionerna i vederbörligen motiverade fall får vägra tillgång till vissa handlingar av lagstiftningskaraktär med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 (dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 112).

58 På samma sätt slog domstolen fast i sin dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkterna 36–40 och 62), att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig på lagstiftningshandlingar och att tribunalen vid tillämpningen av denna bestämmelse ska ta hänsyn till jämvikten mellan principen om öppenhet och upprätthållandet av effektiviteten i rådets beslutsförfarande.

59 När det gäller sökandens argument att rättspraxis avseende artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 grundades på EG-fördraget och således hade blivit obsolet genom EUF-fördraget, räcker det att konstatera att den ovan i punkt 57 nämnda domen meddelades avseende ett beslut som fattats långt efter EUF-fördragets ikraftträdande.

60 Även om sökanden även nämner artikel 41 i stadgan, saknar denna bestämmelse relevans för utgången i förevarande mål, eftersom den avser rätten för var och en att få tillgång till ”de akter som berör honom eller henne”. Det är emellertid utrett att de omtvistade handlingarna inte specifikt rör sökanden.

61 Sammanfattningsvis kan det konstateras att tillgången till lagstiftningshandlingar ska vara så omfattande som möjligt. De bestämmelser i fördragen och i stadgan som sökanden har åberopat kan emellertid inte tolkas så, att de principiellt utesluter att tillgång till sådana handlingar nekas med motiveringen att ett utlämnande av dem allvarligt skulle undergräva den aktuella institutionens beslutsförfarande, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

62 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

Tillämpningen i förevarande fall av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001

63 Sökanden, som i detta avseende stöds av samtliga intervenienter, har gjort gällande att rådet inte har visat att utlämnandet av de omtvistade handlingarna konkret och faktiskt skulle undergräva dess beslutsförfarande och att risken för att beslutsförfarandet skulle undergrävas rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk.

64 Rådet har bestritt sökandens argument och i huvudsak upprepat skälen i det angripna beslutet.

65 Enligt skäl 1 i förordning nr 1049/2001 ger förordningen uttryck för viljan att skapa en union där besluten fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. I skäl 2 i nämnda förordning erinras att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar hänger samman med institutionernas demokratiska natur.

66 Syftet med förordning nr 1049/2001 är således, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 i densamma, att ge allmänheten största möjliga tillgång till handlingar (se dom av den 22 mars 2018, De Capitani/Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 58 och däri angiven rättspraxis).

67 Denna rättighet är emellertid begränsad av vissa hänsyn till allmänna eller privata intressen. Närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordning nr 1049/2001, föreskrivs i artikel 4 i förordningen ett antal undantagsbestämmelser som ger institutionerna rätt att vägra tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva något av de intressen som skyddas genom denna artikel (se dom av den 22 mars 2018, De Capitani/Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 59 och däri angiven rättspraxis).

68 Då dessa undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 22 mars 2018, De Capitani/Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 61 och däri angiven rättspraxis).

69 Om en av unionens institutioner, organ eller byråer beslutar att avslå en ansökan om tillgång till en handling med stöd av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 är den således i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av undantaget. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16, EU:C:2018:660, punkt 51, och dom av den 22 mars 2018, De Capitani/Parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkterna 63–65).

70 Enligt rättspraxis rör det sig om ett ”allvarligt” undergrävande av beslutsförfarandet, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, om, bland annat, utlämnandet av de avsedda handlingarna har en väsentlig inverkan på beslutsförfarandet. Bedömningen av hur allvarligt detta undergrävande är beror på samtliga ifrågavarande omständigheter, bland annat de negativa effekterna på beslutsförfarandet som institutionen åberopat avseende utlämnandet av de begärda handlingarna (dom av den 18 december 2008, Muñiz/kommissionen, T-144/05, ej publicerad, EU:T:2008:596, punkt 75, dom av den 7 juni 2011, Toland/parlamentet, T-471/08, EU:T:2011:252, punkt 71, och dom av den 9 september 2014, MasterCard m.fl./kommissionen, T-516/11, ej publicerad, EU:T:2014:759, punkt 62).

71 I förevarande fall utgörs de omtvistade handlingarna av handlingar som utväxlats inom rådets arbetsgrupp för bolagsrätt. I synnerhet handlingarna WWK 5230/17 av den 8 maj 2017, WK 10931/17 av den 6 oktober 2017, WK 12197/17 av den 27 oktober 2017 och WK 12197/17 REV1 av den 18 juli 2018 innehåller kommentarer och konkreta textändringar som föreslagits av medlemsstaternas delegationer avseende hela det aktuella lagförslaget, i form av sammanställningar i tabellform. Handlingarna WWK 14969/17 av den 19 december 2017 och nr 14969/17 REV 1 av den 8 januari 2018 innehåller anteckningar från rådets ordförandeskap som riktats till den aktuella arbetsgruppen. I dessa anteckningar angav ordförandeskapet bland annat att det förekom felaktiga korshänvisningar i lagförslaget och föreslog ändringar i syfte att klargöra ordalydelsen i en bestämmelse. Ordförandeskapet tog vidare upp en frågeställning som behövde diskuteras, nämligen behovet att finna en lämpligare formulering av vissa bestämmelser för att undvika risken att vissa företag skulle kringgå tillämpning av direktivet. Handling WWK

6662/18 av den 1 juni 2018 innehåller en uppmaning från ordförandeskapet till ett möte i arbetsgruppen i syfte att fortsätta arbetet med det aktuella lagstiftningsförslaget, i vilket delegationerna anmodades att ta ställning till bland annat förslagen i de tidigare handlingarna.

72 Rådet har i det angripna beslutet anfört flera skäl till sitt beslut att inte bevilja tillgång till de omtvistade handlingarna.

73 För det första underströk rådet, i punkt 9 i det angripna beslutet, att frågan om de multinationella företagens skattemässiga transparens var politiskt ”mycket känslig”.

74 Det framgår härvidlag av den fullständiga versionen av de omtvistade handlingarna, som numera har lämnats ut, att dessa innehåller förslag och ändringar av normativa rättsakter som utgör en del av det normala lagstiftningsförfarandet. Rådet har emellertid varken i det angripna beslutet eller vid tribunalen angett någon konkret och specifik aspekt av dessa handlingar som skulle vara särskilt känslig.

75 Det ska vidare påpekas, i likhet med vad rådet för övrigt självt har erinrat om i det angripna beslutet, att Europeiska rådet i sina slutsatser av den 18 december 2014 fann att det förelåg ”ett akut behov av att främja insatserna i kampen mot skatteflykt och aggressiv skatteplanering, både globalt och på EU-nivå” och att parlamentet den 16 december 2015 hade antagit en resolution med rekommendationer till kommissionen om ökad transparens, samordning och samstämdhet för bolagsbeskattningen i unionen (2015/2010(INL). Dessa handlingar vittnar om att frågan om de multinationella företagens skattemässiga transparens är av mycket stor betydelse för europeiska medborgare, vilket snarare talar för en så omfattande tillgång som möjligt till de lagstiftningshandlingar som hänför sig till denna fråga snarare än för en begränsad tillgång till dem. Tillgång till all information som ligger till grund för unionens lagstiftningsåtgärder är nämligen en förutsättning för att unionsmedborgarna konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter, vilka bland annat erkänns i artikel 10.3 FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 september 2018, ClientEarth/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 92).

76 Detta innebär att även om det angripna beslutet rör frågor av en viss tyngd, som möjligen kan anses kännetecknas av att de är både politiskt och juridiskt komplicerade, finns det inget i det angripna beslutet som tyder på att innehållet i de omtvistade handlingarna är särskilt känsligt i den meningen att ett av unionens eller medlemsstaternas grundläggande intressen skulle undergrävas om de lämnades ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 97 och där angiven rättspraxis). Vid tribunalen har rådet inte heller preciserat vilka konkreta aspekter av innehållet i dessa handlingar som är särskilt känsliga.

77 För det andra gjorde rådet, i punkt 21 i det angripna beslutet, gällande att det aktuella lagstiftningsförslaget var föremål för pågående diskussioner och att de omtvistade handlingarna inte var uttömmande och inte nödvändigtvis återspeglade medlemsstaternas slutgiltiga ståndpunkter.

78 Tribunalen erinrar härvidlag om att den omständigheten att diskussionerna om det aktuella lagstiftningsförslaget var preliminära inte i sig räcker som grund för att tillämpa undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. I denna bestämmelse görs nämligen ingen skillnad beroende på hur långt diskussionerna har framskridit. Bestämmelsen avser rent allmänt handlingar som gäller en fråga där institutionen ”inte fattat något beslut”, i motsats till artikel 4.3 andra stycket som behandlar det fall då den berörda institutionen fattat ett beslut. Att de pågående

diskussionerna i förevarande fall befinner sig i ett inledande skede liksom det faktum att förslagen ännu inte har lett till enighet eller till en kompromiss inom rådet innebär inte att det styrkts att beslutsförfarandet allvarligt undergrävts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkterna 75 och 76, och dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 100).

79 Ett förslag är på samma sätt enligt rättspraxis till sin natur sådant att det läggs fram för att diskuteras, och tanken är inte att det ska förbli oförändrat efter diskussionen. Den allmänna opinionen är fullt införstådd med att den som lägger fram ett förslag senare kan komma att ändra dess innehåll. Av exakt samma skäl är den som ansöker om tillgång till lagstiftningshandlingar från ett pågående förfarande fullt medveten om att den information som finns i dessa handlingar är preliminär och kan komma att ändras så länge diskussionerna pågår inom ramen för förberedelsearbetet i rådets arbetsgrupp, och fram till dess att en överenskommelse om hela texten har nåtts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 102 och där angiven rättspraxis). Härom vittnar särskilt det mål som i förevarande fall eftersträvas med ansökan om tillgång till handlingar. Sökanden försökte nämligen få kännedom om de ståndpunkter som medlemsstaterna hade gett uttryck för i rådet, och detta just för att framkalla en debatt i detta avseende innan denna institution fastställde sin ståndpunkt i det aktuella lagstiftningsförfarandet (se punkt 14 ovan).

80 För det tredje påpekade rådet i punkt 22 i det angripna beslutet att uppgifterna i de omtvistade handlingarna var resultatet av ”svåra förhandlingar” mellan medlemsstaterna och visade på de svårigheter som fortfarande behövde lösas innan man kunde nå en överenskommelse.

81 I det angripna beslutet har rådet emellertid inte preciserat vilka konkreta och specifika ”uppgifter” i de omtvistade handlingarna som skulle ha gett upphov till sådana svårigheter att ett utlämnande av dem allvarligt skulle kunna undergräva rådets beslutsförfarande. För övrigt är motiveringen att vissa ändringsförslag som avspeglas i de omtvistade handlingarna fortfarande skulle diskuteras innan en överenskommelse kunde nås alltför allmän och en sådan motivering kan tillämpas på alla handlingar av lagstiftningskaraktär som utarbetas eller utväxlas inom en av rådets arbetsgrupper.

82 För det fjärde gjorde rådet, i punkt 23 i det angripna beslutet, gällande att de omtvistade handlingarna innehöll fria och uppriktiga diskussioner mellan medlemsstaterna, varför ett utlämnande av dem i detta skede av ”förhandlingarna” skulle skada det ömsesidiga förtroende som råder vid arbetet i rådets arbetsgrupper.

83 Rådet har emellertid inte lagt fram någon konkret uppgift som såvitt gäller det aktuella lagstiftningsförfarandet kan visa att tillgången till de omtvistade handlingarna skulle ha skadat det lojala samarbete som medlemsstaterna har att iaktta gentemot varandra. Den åberopade risken förefaller således vara hypotetisk. Eftersom medlemsstaterna inom ramen för rådets arbetsgrupper ger uttryck för sina respektive ståndpunkter avseende ett visst lagförslag och godtar att denna kan komma att ändras över tid, kan den omständigheten att dessa uppgifter senare, på begäran, lämnas ut, inte heller i sig anses utgöra ett hinder för det lojala samarbete som medlemsstaterna och institutionerna enligt artikel 4 FEU är skyldiga att medverka till (se, analogt, dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkterna 103 och 104).

84 Rådet har förvisso, genom det skäl som anges i punkt 23 i det angripna beslutet, gjort anspelningar om en risk för yttre påtryckningar, i likhet med vad rådet har gjort gällande i sitt svaromål. Tribunalen framhåller dock att i ett system som grundas på principen om demokratisk legitimitet måste allmänheten kunna ställa medlagstiftarna till svars för deras handlande. Medborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter förutsätter att de har möjlighet att i detalj följa beslutsförfarandet inom de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen och att de har tillgång till all relevant information (dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 69). I artikel 10.3 FEU anges dessutom att varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv och att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Tillkännagivandet av allmänhetens inställning till ett visst preliminärt lagstiftningsförslag utgör således en integrerad del av unionsmedborgarnas utövande av sina demokratiska rättigheter (dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 98).

85 Även om det i rättspraxis medges att risken för yttre påtryckningar kan utgöra ett legitimt skäl för att begränsa tillgången till handlingar i samband med beslutsförfarandet, måste det emellertid med säkerhet slås fast att sådana påtryckningar verkligen förekommer och styrkas att det finns en rimligt förutsägbar risk för att det beslut som ska fattas väsentligt kan påverkas av dessa yttre påtryckningar. Det finns emellertid ingenting konkret i handlingarna i målet som styrker att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna verkligen skulle innebära en sådan risk för yttre påverkan. Det finns följaktligen ingenting i handlingarna i målet vid tribunalen som tyder på att rådet, i det aktuella lagstiftningsförfarandet, rimligen kunde ha förväntat sig en starkare reaktion än den reaktion som varje medlem av en lagstiftande församling som lägger fram en ändring av ett lagstiftningsförslag kan förvänta sig från allmänheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2011, Access Info Europe/rådet, T-233/09, EU:T:2011:105, punkt 74, och dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 99).

86 För det femte förklarade rådet, i punkterna 23 och 24 i det angripna beslutet, att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt skulle undergräva effektiviteten i dess beslutsförfarande och minska möjligheterna att nå en överenskommelse.

87 Den motivering som anges i punkterna 23 och 24 i det angripna beslutet är emellertid alltför allmän, eftersom rådet inte har förklarat på vilket sätt tillgång till de omtvistade handlingarna konkret, faktiskt och inte hypotetiskt, allvarligt skulle skada möjligheterna att nå en överenskommelse om det aktuella lagstiftningsförslaget.

88 För det sjätte betonade rådet, i punkterna 25 och 27 i det angripna beslutet, att det legitima allmänintresse som motiverar att de omtvistade handlingarna lämnas ut inte väger tyngre än det likaså legitima behovet av att skydda beslutsförfarandet.

89 Genom det skäl som anges i punkterna 25 och 27 i det angripna beslutet förefaller rådet, såsom sökanden har gjort gällande, ha blandat ihop två olika etapper vid tillämpningen av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Det är nämligen endast om den berörda institutionen anser att utlämnandet av en handling konkret och faktiskt skulle undergräva det aktuella beslutsförfarandet som det ankommer på institutionen att i ett andra skede kontrollera om ett övervägande allmänintresse trots allt inte motiverar att den aktuella handlingen lämnas ut. Med andra ord är det endast i detta fall som rådet är skyldigt att göra en avvägning mellan det särskilda intresse som ska skyddas genom att den ifrågavarande handlingen inte lämnas ut och bland annat allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig. Härvidlag ska hänsyn tas till de fördelar som, i enlighet med vad som anges i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, följer av en ökad

öppenhet, nämligen att medborgarna ges bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet, att förvaltningen åtnjuter större legitimitet, blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (se, analogt, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 45).

90 För det sjunde angav rådet, i punkt 26 i det angripna beslutet, att beslutet att inte lämna ut ett begränsat antal av de handlingar som avsågs i sökandens ansökan inte innebar att medborgarna nekades möjlighet att bli informerade om det aktuella beslutsförfarandet.

91 Såsom sökanden har anfört, och som rådet för övrigt har medgett, är det skäl som anges i punkt 26 i det angripna beslutet inte ett relevant kriterium vid bedömningen av huruvida villkoren för att neka tillgång enligt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är uppfyllda. Enbart den omständigheten att tillgång har beviljats till vissa handlingar avseende samma lagstiftningsförfarande kan nämligen inte motivera att tillgång till andra handlingar nekas.

92 För det åttonde har rådet, i punkt 28 i det angripna beslutet, gjort gällande att man ”efter en särskild bedömning av de omtvistade handlingarnas innehåll och sammanhang” kommit fram till att det fanns objektiva skäl som visade att det förelåg en rimligen förutsebar risk för att ett utlämnande av handlingarna allvarligt skulle undergräva det aktuella beslutsförfarandet.

93 Denna påstådda ”särskilda bedömning av de omtvistade handlingarnas innehåll och sammanhang” framgår emellertid inte av det angripna beslutet. Risken för att beslutsförfarandet allvarligt undergrävs stöds således inte av någon påtaglig, konkret och specifik omständighet.

94 Slutligen har rådet i sina inlagor till tribunalen tillagt att det ska göras åtskillnad mellan de handlingar som upprättats inom ramen för de trepartsmöten som var aktuella i domen av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet (T-540/15, EU:T:2018:167), och de omtvistade handlingarna. De förstnämnda handlingarna upprättas i ett skede av lagstiftningsförfarandet där rådet redan har tagit ställning till ett lagförslag, medan de sistnämnda rör diskussioner inom arbetsgrupperna mellan tjänstemän vid medlemsstaternas delegationer på ”teknisk nivå”. I förevarande fall rör dessa handlingar förberedelsearbetet och innebär inte något politiskt åtagande så länge de inte som sådana underställts Ständiga representanternas kommitté (Coreper) eller i ett senare skede en av rådets ministeriella konstellationer.

95 Rådet söker genom detta argument motivera en mindre omfattande tillgång till handlingar som har upprättats av dess arbetsgrupper på grund av deras påstått ”tekniska” karaktär. Tribunalen måste dock påpeka att frågan huruvida en handling är av ”teknisk” karaktär eller inte, inte är ett relevant kriterium vid tillämpningen av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Vidare visar själva innehållet i de omtvistade handlingarna under alla omständigheter att de innehåller normativa förslag till olika lagstiftningsakter och att de därför ingår som normala inslag i lagstiftningsprocessen. De omtvistade handlingarna är således inte av ”teknisk” karaktär. Ledamöterna i rådets arbetsgrupper har slutligen getts sitt mandat av de medlemsstater som de företräder och ger vid överläggningar om ett visst lagstiftningsförslag uttryck för den ståndpunkt som deras medlemsstat har gett uttryck för i rådet när rådet agerar i egenskap av medlagstiftare. Den omständigheten att nämnda arbetsgrupper inte har rätt att fastställa denna institutions slutgiltiga inställning innebär emellertid varken att deras arbete inte ingår som normala inslag i lagstiftningsprocessen, vilket rådet för övrigt inte har bestritt, eller att de handlingar som de upprättar är av ”teknisk” karaktär.

96 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att inget av de skäl som rådet angav i det angripna beslutet ger stöd för att anse att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt, på ett konkret, faktiskt och icke hypotetiskt sätt, skulle undergräva lagstiftningsförfarandet, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

97 Talan ska således bifallas såvitt avser den första grundens andra del och det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras. Det saknas härvidlag anledning att pröva de övriga grunder och invändningar som anförts till stöd för talan.

Rättegångskostnader

98 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet ska rådet, förutom att bära sina egna rättegångskostnader, även ersätta sökandens rättegångskostnader i enlighet med vad denne har yrkat.

99 I enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska Konungariket Belgien, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Europeiska unionens råds beslut SGS 21/000067 av den 14 januari 2021 ogiltigförklaras.

2) Rådet ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppstått för Emilio de Capitani.

3) Konungariket Belgien, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och Konungariket Sverige bära sina rättegångskostnader.

Kornezov Buttigieg Kowalik-Bańczyk

Hesse Petrlík

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 januari 2023.

Underskrifter