



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. juli 2015*

»Appel — aktindsigt i dokumenter fra Den Europæiske Unions institutioner — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 1, litra b) — forordning (EF) nr. 45/2001 — artikel 8 — undtagelse til retten til aktindsigt — beskyttelse af personoplysninger — begrebet »personoplysninger« — betingelser for videregivelse af personoplysninger — navnet på ophavsmanden til enhver af bemærkningerne til et udkast til vejledning udarbejdet af Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet (EFSA) vedrørende den videnskabelige dokumentation, som skal vedlægges ansøgninger om markedsføringstilladelse til et plantebeskyttelsesmiddel — afslag på aktindsigt«

I sag C-615/13 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 27. november 2013,

ClientEarth, London (Det Forenede Kongerige),

Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), Bruxelles (Belgien),

ved avocat P. Kirch,

sagsøgere,

de øvrige parter i appelsagen:

Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritet (EFSA) ved D. Detken og C. Pintado, som befuldmægtigede, bistået af advocaat R. Van der Hout,

sagsøgt i første instans,

Europa-Kommissionen ved B. Martenczuk og L. Pignataro-Nolin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

støttet af:

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) ved A. Buchta og M. Pérez Asinari, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts (refererende dommer), og dommerne A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça og C. Lycourgos,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. januar 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. april 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har ClientEarth og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) (herefter »PAN Europe«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom ClientEarth og PAN Europe mod EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt EFSA først for en påstand om annullation af den afgørelse, der var truffet af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) den 10. februar 2011 om afslag på en begæring om aktindsigt i visse arbejdsdokumenter vedrørende en af EFSA udarbejdet vejledning til ophavsmænd til ansøgninger om markedsføringstilladelse til et plantebeskyttelsesmiddel (herefter »vejledningen«), og dernæst for en påstand om annullation af afgørelse truffet den 12. december 2011 af EFSA, hvorved denne tilbagekaldte den tidligere afgørelse og gav sagsøgerne aktindsigt i alle de ønskede oplysninger, bortset fra navnene på de eksterne eksperter, der havde fremsat visse bemærkninger til udkastet til vejledning (herefter »udkastet til vejledning«).

Retsforskrifter

- 2 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1) bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »personoplysninger«: enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (i det følgende benævnt »den registrerede«); ved identificerbar person forstås en person, som direkte eller indirekte kan identificeres, bl.a. ved et identifikationsnummer eller et eller flere elementer, der er særlige for denne persons fysiske, fysiologiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet

[...]«

- 3 Forordningens artikel 8 med overskriften »Videregivelse af personoplysninger til modtagere, som ikke er fællesskabsinstitutioner eller -organer, men som er undergivet direktiv 95/46/EF«, bestemmer:

»Med forbehold af artikel 4, 5, 6 og 10 må personoplysninger kun videregives til modtagere, som er undergivet den nationale lovgivning, der er vedtaget i medfør af direktiv 95/46/EF:

[...]

b) hvis modtageren godtgør nødvendigheden af videregivelsen af personoplysningerne, og der ikke er grund til at formode, at den registreredes legitime interesser vil kunne lide skade derved.«

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) definerer principperne, betingelserne og grænserne for retten til aktindsigt i disse institutioners dokumenter.

5 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Undtagelser« bestemmer i stk. 1:

»Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

[...]

b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.«

Tvistens baggrund

6 Artikel 8, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT L 309, s. 1) bestemmer, at ophavsmanden til en ansøgning om tilladelse til markedsføring af et plantebeskyttelsesmiddel skal vedlægge dossieret »al videnskabelig [...] alment tilgængelig litteratur, som identificeret af [EFSA], om aktivstoffet og dets relevante metabolitters bivirkninger for sundheden, miljøet og arter uden for målgruppen [...]«.

7 Den 25. september 2009 anmodede EFSA sit kontor med ansvar for skønsmetodologi om at udarbejde en vejledning med henblik på oplysning om, hvordan denne bestemmelse skulle gennemføres. Afdelingen nedsatte en arbejdsgruppe med henblik herpå (herefter »arbejdsgruppen«).

8 Arbejdsgruppen fremlagde et udkast til vejledning for to af EFSA's organer, hvoraf visse af medlemmerne var eksterne videnskabelige eksperter, nemlig en videnskabsgruppe, der var specialiseret i plantebeskyttelsesmidler og disses restkoncentrationer (herefter »PBR«), og styringsudvalget for pesticider (herefter »PSC«). Disse eksterne eksperter blev opfordret til at fremsætte deres individuelle bemærkninger til udkastet til vejledning.

9 Efter modtagelsen af disse bemærkninger foretog arbejdsgruppen visse ændringer i udkastet til vejledning. Dette blev efterfølgende sendt i offentlig høring mellem den 23. juli og den 15. oktober 2010. Flere personer og sammenslutninger, herunder PAN Europe, fremsatte bemærkninger til udkastet.

10 Den 10. november 2010 fremsatte ClientEarth og PAN Europe en fælles begæring om aktindsigt over for EFSA på grundlag af bl.a. forordning nr. 1049/2001. Denne begæring omfattede flere dokumenter eller grupper af dokumenter vedrørende forberedelsen af udkastet til vejledning, herunder bemærkningerne fra de eksterne eksperter, der indgik i PBR og PSC.

11 Ved skrivelse af 1. december 2010 gav EFSA ClientEarth og PAN Europe aktindsigt i en del af de pågældende dokumenter. EFSA afslog imidlertid på grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelse af institutionernes beslutningsproces at udlevere to grupper af dokumenter, nemlig dels de efterfølgende versioner af udkastet til vejledning, dels bemærkningerne fra de eksterne eksperter i PBR og PSC vedrørende dette udkast.

- 12 Den 23. december 2010 fremsatte ClientEarth og PAN Europe en anmodning om, at EFSA genovervejede sin holdning i skrivelsen af 1. december 2010.
- 13 Ved afgørelse af 10. februar 2011 bekræftede EFSA sin afgørelse om afslag på aktindsigt i de ikke-udleverede dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 14 Vejledningen blev vedtaget den 28. februar 2011. Den blev offentliggjort samme dag i *EFSA Journal*.
- 15 Den 12. december 2011 vedtog EFSA en ny afgørelse og meddelte ClientEarth og PAN Europe denne med henblik på besvarelse af den anmodning, som disse havde fremsat den 23. december 2010. EFSA oplyste, at den havde besluttet at »tilbagekalde«, »annullere« og »erstatte« afgørelsen af 10. februar 2011. I henhold til denne nye afgørelse gav den ClientEarth og PAN Europe aktindsigt i bl.a. de individuelle bemærkninger til udkastet til vejledning, der var fremsat af de eksterne eksperter i PBR og PSC. EFSA oplyste imidlertid at have skjult eksperternes navne i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 og de EU-retlige bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, herunder forordning nr. 45/2001. EFSA anførte i denne forbindelse, at udleveringen af disse eksperters navne svarede til videregivelse af personoplysninger som omhandlet i artikel 8 i forordning nr. 45/2001, og at betingelserne for en sådan videregivelse, som de fremgår af denne artikel, ikke var opfyldt i den foreliggende sag.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 16 Den 11. april 2011 anlagde ClientEarth og PAN Europe et søgsmål med påstand om annulation af EFSA's afgørelse af 10. februar 2011. Efterfølgende blev søgsmålet anset for fremover at omhandle annulation af EFSA's afgørelse af 12. december 2011, idet EFSA med denne afslog at give ClientEarth og PAN Europe aktindsigt i de eksterne eksperters navne, som havde fremsat bemærkninger til udkastet til vejledning.
- 17 ClientEarth og PAN Europe fremsatte tre anbringender til støtte for søgsmålet.
- 18 Retten fastslog, at de tre anbringender var ugrundede, og frifandt derfor EFSA.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

- 19 ClientEarth og PAN Europe har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og at EFSA tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 20 EFSA og Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at ClientEarth og PAN Europe tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 21 Ved kendelse af 18. juni 2014 har Domstolens præsident givet Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (herefter »EDPS«) tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for EFSA's og Kommissionens påstande.

Appellen

- 22 ClientEarth og PAN Europe har fremsat tre anbringender til støtte for appellen.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 23 Med det første anbringende vedrørende en urigtig anvendelse af begrebet »personoplysninger« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001, har ClientEarth og PAN Europe kritiseret Rettens vurdering, især i den appellerede doms præmis 46, hvorefter de oplysninger, der ville have gjort det muligt for dem at identificere, hvem af de eksterne eksperter der var ophavsmand til hver enkelt af bemærkningerne (herefter »de omtvistede oplysninger«), henhørte under dette begreb.
- 24 ClientEarth og PAN Europe har anfægtet, at en sammensætning af oplysninger, der angår videnskabelige udtalelser, fremsat af eksperter i forbindelse med deres deltagelse i et udvalg, der udøver en offentlig funktion i borgernes interesse, kan henhøre under begrebet »personoplysninger«. Appellanterne har tilføjet, at navnet på de berørte eksperter såvel som deres udtalelser om udkastet til vejledning er tilgængelige for offentligheden på EFSA's websted, og at de omtvistede oplysninger dermed ligeledes bør anses for at henhøre under offentligt domæne. Appellanterne har anført, at intet indikerer, at EFSA har forsøgt at undersøge, om eksperterne har modsat sig udleveringen af disse oplysninger.
- 25 Appellanterne har endvidere gjort gældende, at den omstændighed, at en ekspert i en faglig sammenhæng fremsætter en videnskabelig udtalelse, ikke er omfattet af begrebet privatliv.
- 26 EFSA og Kommissionen har, støttet af EDPS, bestridt, at denne argumentation er begrundet.

Domstolens bemærkninger

- 27 Artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001 definerer begrebet »personoplysninger« med henblik på denne forordning som »enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person«.
- 28 I det foreliggende tilfælde har ClientEarth og PAN Europe med deres begæring om aktindsigt i de omtvistede oplysninger, således som anført i den appellerede doms præmis 43, til hensigt at opnå kendskab til, hvem af de eksterne eksperter der er ophavsmand til hver enkelt af bemærkningerne.
- 29 For så vidt som disse oplysninger gør det muligt at knytte en given bemærkning til en bestemt ekspert, vedrører oplysningerne identificerede fysiske personer og udgør dermed en helhed af »personoplysninger« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001.
- 30 Retten fastslog derfor med rette i den appellerede doms præmis 44-46, at den omstændighed, at de nævnte oplysninger udgør en del af en erhvervsaktivitet, ikke fritager disse fra at kunne betegnes som en helhed af personoplysninger (jf. i denne retning domme Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 64, Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 66-70, og Worten, C-342/12, EU:C:2013:355, præmis 19 og 22).
- 31 Den omstændighed, at både de berørte eksperters identitet og de bemærkninger, som disse fremsatte vedrørende udkastet til vejledning, er blevet offentliggjort på EFSA's websted, medfører ikke, at de omtvistede oplysninger har mistet denne betegnelse (jf. i denne retning dom Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, præmis 49).

- 32 Således som EFSA, Kommissionen og EDPS desuden har anført, kan begreberne »personoplysninger« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001, og »oplysninger vedrørende privatlivet« ikke forveksles. Dermed har ClientEarths og PAN Europes argument om, at de omtvistede oplysninger ikke henhører under de berørte eksperterers privatliv ingen betydning i den foreliggende sag.
- 33 Da endvidere den omstændighed, at den berørte person har gjort indsigelse mod udbredelsen af de omhandlede oplysninger, ikke indgår som et element i begrebet »personoplysninger« i den betydning, hvori dette er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001, fastslog Retten med rette i den appellerede doms præmis 58, at det forhold at kvalificere oplysninger vedrørende en person som personoplysninger kan ske uafhængigt af, om der er rejst en sådan indsigelse.
- 34 På baggrund af den ovenstående analyse konkluderede Retten med rette i den appellerede doms præmis 60, at EFSA med god grund antog, at de omtvistede oplysninger udgjorde en helhed af personoplysninger.
- 35 Det første anbringende må derfor forkastes.
- 36 Det andet og det tredje anbringende bør nu undersøges samlet.

Det andet og det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 37 I forbindelse med ClientEarths og PAN Europes andet anbringende vedrørende en urigtig anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 og artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001 har disse gjort gældende, at hverken Retten eller EFSA har foretaget en afvejning af alle de interesser, der er beskyttet af de to bestemmelser, idet disse interesser udgøres af dels »retten til gennemsigtighed«, dels retten til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger.
- 38 Appellanterne har især kritiseret det forhold, at Retten uden at foretage nogen form for afvejning af de interesser, der var i spil, begrænsede sig til at undersøge, om appellanterne havde godtgjort, at det var nødvendigt at videregive de omtvistede oplysninger.
- 39 I forbindelse med det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 5 TEU har ClientEarth og PAN Europe gjort gældende, at Retten, da den forkastede de forskellige argumenter, som disse havde påberåbt sig med henblik på at godtgøre, at det var nødvendigt at videregive de omtvistede oplysninger, tilsidesatte proportionalitetsprincippet.
- 40 EFSA og Kommissionen har, støttet af EDPS, bestridt, at ClientEarths og PAN Europes argumentation i forbindelse med deres andet anbringende er velbegrunderet.
- 41 For så vidt angår det tredje anbringende har EFSA først rejst spørgsmålet, om dette anbringende kan antages til realitetsbehandling. Det præciserer nemlig ikke i tilstrækkelig grad de dele af den appellerede dom, som kritiseres. Det gengiver desuden kun de argumenter, der allerede blev fremført for Retten med henblik på prøvelsen af EFSA's afgørelse af 12. december 2011, og vedrører således et forsøg på at opnå en fornyet undersøgelse af stævningen i første instans, hvilket falder uden for Domstolens kompetence i forbindelse med en appel.

42 EFSA har dernæst, ligesom Kommissionen, gjort gældende, at det tredje anbringende er åbenbart ugrundet, idet Retten i overensstemmelse med forordning nr. 45/2001 og Domstolens praksis alene krævede, at appellanterne godtgjorde, at de havde en legitim interesse i at få adgang til de omtvistede oplysninger. Et sådant krav var ikke uforholdsmæssigt og sikrede fuldt ud den krævede afvejning mellem de foreliggende interesser.

Domstolens bemærkninger

– Formaliteten

43 I modsætning til, hvad EFSA har anført, gør de passager i appelstævningen, der vedrører det tredje anbringende, det muligt at identificere den del af den appellerede dom, der omhandler dette anbringende. Desuden har ClientEarth og PAN Europe i forbindelse med dette anbringende ikke begrænset sig til at gentage de argumenter, som de tidligere har fremført for Retten i forbindelse med prøvelsen af EFSA's afgørelse af 12. december 2011, men har anfægtet den retlige fejl, som Retten i det foreliggende tilfælde skulle have begået i forbindelse med anvendelsen af artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001. Dette anbringende kan derfor antages til realitetsbehandling.

– Realiteten

44 Når formålet med en begæring er at opnå aktindsigt i personoplysninger i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 45/2001, gælder bestemmelserne i denne forordning fuldt ud, herunder forordningens artikel 8, litra b) (jf. domme Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 63, og Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 101).

45 I henhold til artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001 kan personoplysninger i princippet alene videregives, hvis modtageren godtgør nødvendigheden af videregivelsen af personoplysningerne, og der ikke er grund til at formode, at den registreredes legitime interesser vil kunne lide skade derved.

46 Det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at denne, således som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 83, betinger videregivelsen af personoplysninger af, at to kumulative betingelser er opfyldt.

47 I denne sammenhæng påhviler det for det første den person, der begærer en sådan videregivelse, at godtgøre nødvendigheden heraf. Såfremt dette godtgøres, tilkommer det den berørte institution at undersøge, om der foreligger nogen grund til at formode, at den omhandlede videregivelse ville kunne skade den berørte persons legitime interesser. Såfremt der ikke foreligger en sådan grund, skal den ønskede videregivelse ske, mens den berørte institution i modsat fald skal afveje de forskellige foreliggende interesser med henblik på at træffe afgørelse om aktindsigtsbegæringen (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 77 og 78, og Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 107 og 108; jf. endvidere i samme retning dom Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 85).

48 Det følger heraf i modsætning til, hvad ClientEarth og PAN Europe har anført i forbindelse med deres andet anbringende, at Retten med rette først undersøgte, om disses argumenter godtgjorde, at det var nødvendigt at videregive de omtvistede oplysninger som omhandlet i artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001.

49 Det skal ikke desto mindre undersøges, om Retten, da den foretog denne undersøgelse, således som ClientEarth og PAN Europe har anført i forbindelse med deres tredje anbringende, anvendte betingelsen vedrørende en sådan nødvendighed urigtigt.

- 50 Det første argument, der blev anført af appellanterne for Retten, og som er gengivet i den appellerede doms præmis 75, var begrundet i et generelt krav om gennemsigtighed, der følger af artikel 1 TEU, artikel 11, stk. 2, TEU og artikel 15 TEUF.
- 51 I denne forbindelse har Domstolen imidlertid fastslået, at der ikke generelt kan anerkendes nogen form for automatisk forrang for formålet om gennemsigtighed over retten til beskyttelse af personoplysninger (dom Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 85).
- 52 Retten fastslog derfor med rette i den appellerede doms præmis 78, at appellanterne med deres første argument ikke havde godtgjort, at det var nødvendigt at videregive de omtvistede oplysninger.
- 53 Det andet argument, der er gengivet i den appellerede doms præmis 79, var begrundet i en mistillid til EFSA, der ofte er blevet beskyldt for at være partisk på grund af dennes anvendelse af eksperter, der har personlige interesser på grund af disses tilknytning til industrikredse, og begrundet i behovet for at sikre gennemsigtighed i denne myndigheds beslutningsproces.
- 54 I denne forbindelse skal det dels bemærkes, at de omtvistede oplysninger vedrører personer, der som betalte eksperter har deltaget i EFSA's udarbejdelse af en vejledning til erhvervsdrivende, der ønsker at indgive en ansøgning om tilladelse til at markedsføre et plantebeskyttelsesmiddel.
- 55 Således som anført af ClientEarth og PAN Europe var videregivelsen af disse oplysninger i en sådan sammenhæng nødvendig for at sikre gennemsigtigheden i processen for vedtagelse af en retsakt, der forventes at få virkninger for erhvervsdrivendes aktiviteter, herunder især for at kunne vurdere, hvorledes hver af de eksperter, der har deltaget i processen med deres videnskabelige udtalelse, har kunnet påvirke den nævnte retsakts indhold.
- 56 Gennemsigtigheden i den proces, der følges af en offentlig myndighed med henblik på vedtagelse af en sådan retsakt, medvirker nemlig til at give denne myndighed en større legitimitet i forhold til modtagerne af retsakten og til at øge disses tillid til myndigheden (jf. i denne retning domme Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 59, og Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 113) samt til at gøre denne mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system (jf. i denne retning domme Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 45, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32, og Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 53, 106 og 107).
- 57 Endvidere skal det fremhæves, at den argumentation, der henvises til i denne doms præmis 53 – som langt fra er begrænset til generelle og abstrakte betragtninger – var underbygget af en undersøgelse, hvilket er anført i den appellerede doms præmis 79, der tog hensyn til den forbindelse, som størstedelen af eksperterne i EFSA's arbejdsgruppe havde til industriens interessegrupper.
- 58 Selv om ClientEarth og PAN Europe ganske vist ifølge oplysningerne i den appellerede doms præmis 80 blev oplyst om navn, biografi og erklæringer om interesser vedrørende de eksperter, som havde fremsat bemærkninger til udkastet til vejledning, forholder det sig ikke desto mindre således, at opnåelsen af de omtvistede oplysninger var nødvendig for konkret at vurdere hver og én af eksperternes upartiskhed i forbindelse med opfyldelsen af den videnskabelige opgave i EFSA's tjeneste.
- 59 Det følger heraf, at Retten i den appellerede doms præmis 80 med urette fastslog, at ClientEarths og PAN Europes argument som gengivet i den appellerede doms præmis 79 ikke var tilstrækkeligt til at godtgøre, at det var nødvendigt at videregive de omtvistede oplysninger.

- 60 At benægte, således som Retten gjorde i den appellerede doms præmis 80, at ClientEarth og PAN Europe ikke har rejst tvivl om nogen af de berørte eksperter uafhængighed, udgør en urigtig anvendelse af betingelsen om, at videregivelsen skal være nødvendig som fastsat i artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001. En sådan benægtelse forudsætter desuden i vidt omfang, at ClientEarth og PAN Europe først får kendskab til, hvem af eksperterne der er ophavsmand til hver og én af bemærkningerne.
- 61 Følgelig er det tredje anbringende begrundet, og den appellerede dom skal ophæves.

Om søgsmålet for Retten

- 62 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 63 Det er i den foreliggende sag Domstolens opfattelse, at ClientEarths og PAN Europes søgsmål om annullation af EFSA's afgørelse af 12. december 2011 er modent til påkendelse, og at der derfor kan træffes endelig afgørelse i sagen.
- 64 I forbindelse med dette søgsmål vedrører det andet anbringende, der er påberåbt af ClientEarth et PAN Europe, det forhold, at en offentlig interesse berettigede videregivelsen af de omtvistede oplysninger i henhold til artikel 8, litra a) og b), i forordning nr. 45/2001.
- 65 I denne forbindelse for så vidt angår artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001 fremgår det af den analyse, der er redegjort for i denne doms præmis 53-61, at ClientEarths og PAN Europes detaljerede argumenter vedrørende beskyldningerne om EFSA's partiskhed for så vidt angår valget af eksperter og behovet for at sikre gennemsigtighed i denne offentlige myndigheds beslutningsproces, i tilstrækkelig grad godtgør, at videregivelsen af de omtvistede oplysninger var nødvendig i denne bestemmelses forstand.
- 66 Henset til den kumulative karakter af de to betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, skal det med henblik på at vurdere legaliteten af EFSA's afgørelse af 12. december 2011 stadig undersøges, om der forelå nogen grund til at antage, at denne videregivelse ville kunne skade de berørte personers legitime interesser.
- 67 I denne forbindelse har EFSA anført, således som det fremgår af denne myndigheds besvarelse af Rettens skriftlige spørgsmål, at der foreligger en sådan grund, idet EFSA fremhævede, at videregivelsen af de omtvistede oplysninger, såfremt den havde fundet sted, ville kunne være blevet anvendt til skade for de berørte eksperter integritet og privatliv. Med henblik herpå har EFSA anført eksempler på de individuelle angreb, som de eksperter, der har bistået denne myndighed, har været udsat for.
- 68 Det bemærkes imidlertid, at de nævnte eksempler vedrører dokumenter, som ClientEarth og PAN Europe selv har udarbejdet med henblik på at underbygge deres argumenter vedrørende de forbindelser, som visse af EFSA's eksperter har til industrikredse, som netop er de forbindelser, der ligger til grund for de beskyldninger om partiskhed, der er rettet mod denne myndighed og dens eksperter. Disse eksempler godtgør derimod på ingen måde, at videregivelsen af de omtvistede oplysninger ville kunne have medført en risiko for skade på de berørte eksperter privatliv eller integritet.
- 69 Det følger heraf, at selv om den berørte myndighed skal vurdere, om den ønskede videregivelse konkret og faktisk kan skade den beskyttede interesse (jf. i denne retning dom Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 49), vedrører EFSA's argument, hvorefter videregivelsen af de omtvistede oplysninger ville kunne have risikeret at skade de nævnte eksperter

privatliv og integritet, en generel betragtning, der ikke på anden måde understøttes af sagens omstændigheder. Tværtimod ville en sådan videregivelse i sig selv have gjort det muligt at fjerne mistanken om den omhandlede partiskhed eller ville have givet de eventuelt berørte eksperter lejlighed til i givet fald gennem de foreliggende klagemuligheder at gøre indsigelse mod berettigelsen af disse påstande om partiskhed.

- 70 Et sådan argument, som er fremført af EFSA uden føre bevis herfor, ville, såfremt det blev tiltrådt, kunne finde anvendelse generelt på enhver situation, hvor en af Den Europæiske Unions myndigheder modtager ekspertudtalelser inden vedtagelsen af en retsakt, der har konsekvenser for erhvervsdrivendes aktiviteter inden for den sektor, der er berørt af den pågældende retsakt, uanset hvilken sektor det drejer sig om. En sådan løsning ville være i strid med kravet om en begrænsende fortolkning af undtagelserne til retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, et krav, der indebærer, at det skal konstateres, at der foreligger risiko for en konkret og faktisk skade på den beskyttede interesse.
- 71 Det følger af de ovenstående betragtninger – i modsætning til, hvad EFSA fandt i afgørelsen af 12. december 2011 – at de betingelser, der kræves efter artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001 for at tillade videregivelse af de omtvistede oplysninger, var opfyldt i den foreliggende sag.
- 72 Det andet anbringende bør derfor tiltrædes.
- 73 ClientEarth og PAN Europe gives derfor medhold i sagen, og EFSA's afgørelse af 12. december 2011 annulleres.

Sagens omkostninger

- 74 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagsomkostninger. I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Det nævnte reglements artikel 140 bestemmer i stk. 1, at de institutioner, som er indtrådt i sagen, bærer deres egne omkostninger, og i stk. 3, at Domstolen kan træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i stk. 1 og 2 udtrykkeligt nævnte skal bære deres egne omkostninger.
- 75 Da ClientEarth og PAN Europe har fået medhold i deres appel og i det søgsmål, som disse anlagde ved Retten, må det fastslås, at EFSA skal bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, som ClientEarth og PAN Europe har afholdt i forbindelse med appellen og sagen i første instans i overensstemmelse med disses påstande herom. Kommissionen bærer sine egne omkostninger i forbindelse med de to procedurer. EDPS bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appelsagen.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) Den Europæiske Unions Rets dom ClientEarth og PAN Europe mod EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483) ophæves.**
- 2) Den Europæiske Fødevarsikkerhedsautoritets (EFSA) afgørelse af 12. december 2011 annulleres.**
- 3) EFSA bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, som ClientEarth og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) har afholdt i forbindelse med appellen og sagen i første instans.**
- 4) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appelsagen og sagen i første instans.**

- 5) Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) bærer sine egne omkostninger i forbindelse med appelsagen.**

Underskrifter