Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 14 april 2015 [1]

Mål C-615/13 P

ClientEarth
Pesticide Action Network Europe
mot

Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa)

”Överklagande — Tillgång till institutionernas handlingar — Förordning nr 1049/2001 och förordning nr 45/2001 — Handlingar rörande utarbetande av en vägledning för vetenskaplig litteratur som ska bifogas ansökningar om tillstånd att släppa ut växtskyddsmedel och verksamma ämnen som ingår i dessa produkter på marknaden — Delvis avslag på ansökan om tillgång — Undantag avseende skydd för den enskildes privatliv och integritet — Begreppet ’personuppgifter’ — Villkor för överföring av personuppgifter — Styrkande av att det är ’nödvändigt’ att överföra uppgifter”

1. I detta mål ges domstolen tillfälle att uttala sig om en fråga som ligger relativt nära ett återkommande problem i dess praxis, nämligen förhållandet mellan de allmänna bestämmelserna om tillgång till institutionernas handlingar i förordning (EG) nr 1049/2001 [2] och de särskilda bestämmelser som återfinns i andra delar av unionsrätten. [3] I det här fallet handlar det emellertid inte direkt om att harmonisera bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 med bestämmelser i en förordning som reglerar tillgången till handlingar som ingår i vissa bestämda förfaranden, [4] utan att på ett så att säga mer generellt plan samordna bestämmelserna om tillgång i nämnda förordning med bestämmelserna om behandling av personuppgifter i förordning (EG) nr 45/2001. [5]

2. I synnerhet är detta första gången domstolen får tillfälle att uttala sig om kravet att ”mottagaren *visar att det är nödvändigt* [[6]] att personuppgifterna överförs”, i den mening som avses i artikel 8 b i förordning nr 45/2001, i ett fall där dessa uppgifter, som efterfrågats med stöd av förordning nr 1049/2001, avser upphovsmännen till vissa sakkunniga yttranden som utarbetats för en institution.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) (nedan kallad förordning nr 1049/2001).

3 — Exempelvis i granskningsförfaranden avseende statliga stödåtgärder (kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)), i fördragsbrottsförfaranden (LPN och Finland/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738)) och i domstolsförfaranden (Sverige m.fl./API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541)).

4 — Typiskt sett inom konkurrensrättens område, såväl beträffande företagskoncentrationer (kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)), som förfaranden rörande konkurrensbegränsande samverkan (kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)). Se beträffande detta Lenaerts, K., ”The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, i *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bryssel, 2014, s. 483-492.

5 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, s. 1) (nedan kallad förordning nr 45/2001).

6 — Min kursivering.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Förordning nr 45/2001*

3. Enligt artikel 2 a i förordning nr 45/2001 avses med begreppet personuppgifter ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”. Där föreskrivs vidare att ”[e]n identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för personens fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet”.

4. I artikel 8 i samma förordning, vilken har rubriken ”Överföring av personuppgifter till andra mottagare än gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen vilka omfattas av direktiv 95/46/EG”, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 4, 5, 6 och 10 får personuppgifter endast överföras till mottagare som omfattas av den nationella lagstiftning som har antagits för tillämpningen av direktiv 95/46/EG,

a) om mottagaren visar att personuppgifterna är nödvändiga för att utföra ett uppdrag som är av allmänt intresse eller är förenat med myndighetsutövning, eller

b) om mottagaren visar att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs och det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas.”

B – *Förordning nr 1049/2001*

5. Enligt artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 ska ”[v]arje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat .. ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning”.

6. Under rubriken ”Undantag” anges i artikel 4.1 att ”[i]nstitutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för … b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter. …”.

7. Punkt 3 i samma artikel har följande lydelse:

”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, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

II – **Bakgrund**

8. Den 25 september 2009 gav Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (nedan kallad Efsa) en av sina enheter i uppdrag att utarbeta en vägledning för att färdigställa sådana ansökningar som avses i artikel 8.5 i förordning (EG) nr 1107/2009.[7] Enheten i fråga bildade en arbetsgrupp som till slut lade fram ett utkast till vägledning för två organ inom Efsa, i vilka några av medlemmarna var externa experter. Det rörde sig dels om Efsas panel för växtskyddsmedel och rester härav (nedan kallad PPR), dels om Efsas ledningsgrupp för bekämpningsmedel (nedan kallad PSC).

9. Dessa experter uppmanades att yttra sig över utkastet till vägledning. Mot bakgrund av dessa yttranden förde arbetsgruppen in vissa ändringar i utkastet och det blev föremål för ett offentligt samråd mellan den 23 juli och den 15 oktober 2010. Ett antal olika personer yttrade sig, däribland miljöorganisationen Pesticide Action Network Europe (nedan kallat PAN Europe).

10. Den 10 november 2010 ingav PAN Europe och ClientEarth – en annan miljöskyddsorganisation – tillsammans en ansökan till Efsa om att få tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 och förordning nr 1367/2006.[8] Ansökan avsåg ett antal handlingar med anknytning till utarbetandet av utkastet till vägledning, däribland yttrandena från de externa experterna som ingick i PPR och PSC och namnet på upphovsmannen till vart och ett av dem.

11. Efsa beviljade genom skrivelse av den 1 december 2010 sökandena tillgång till en del av de begärda handlingarna. Med hänvisning till undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 (skydd för institutionernas beslutsförfarande), avslogs sökandenas ansökan om tillgång till två grupper av handlingar: dels olika arbetsversioner av utkastet till vägledning, dels yttrandena från experterna i PPR och PSC.

12. Efsa bekräftade avslaget genom beslut av den 10 februari 2011.

13. Vägledningen antogs och offentliggjordes den 28 februari 2011.

14. Den 11 april 2011 väckte sökandena talan vid tribunalen mot det bekräftande beslutet av den 10 februari 2011.

15. Efsa fattade den 12 december 2011 ett nytt beslut och meddelade sökandena att myndigheten hade beslutat att ”dra tillbaka”, ”upphäva” och ”ersätta” det bekräftande beslutet av den 10 februari 2011. I det nya beslutet beviljade Efsa sökandena tillgång till alla de handlingar som hade begärts i den ursprungliga ansökan, med undantag av några som myndigheten inte hade kunnat finna existera.

16. Vad beträffar yttrandena från de externa experterna hemlighöll EFSA deras namn och hänvisade till undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 (den enskildes privatliv och integritet) och till unionslagstiftningen om skydd av personuppgifter. Efsa menade att ett utlämnande av experternas namn skulle vara att betrakta som en överföring av personuppgifter i den mening som avses i artikel 8 i förordning nr 45/2001 och att villkoren i denna bestämmelse för en sådan överföring inte var uppfyllda.

7 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, s. 1). Enligt denna bestämmelse ska den som ansöker om tillstånd för att släppa ut ett växtskyddsmedel på marknaden ”bifoga expertgranskad (’peer-reviewed’) vetenskaplig litteratur, såsom anvisats av [Efsa], om det verksamma ämnet och dess relevanta metaboliter med uppgifter om sidoeffekter på hälsa, miljö och arter som inte är mål för bekämpningen, publicerad inom de senaste tio åren före inlämnandet av ansökan”.

8 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13).

17. Sökandena yrkade att tribunalen skulle låta dem anpassa sin talan till innehållet i Efsas nya beslut av den 12 december 2011 och att föremålet för talan i fortsättningen skulle anses vara en ogiltigförklaring av det sistnämnda beslutet.

18. Till stöd för sin talan vid tribunalen åberopade sökandena tre grunder: (A) Artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 och förordning nr 45/2001 är inte tillämpliga. (B) Det finns hänsyn till allmänna intressen som motiverar att experternas namn lämnas ut, i enlighet med artikel 8 a och b i förordning nr 45/2001. (C) Skyldigheten att motivera beslutet har åsidosatts.

III – **Tribunalens dom**

19. Talan ogillades av tribunalen genom dom av den 13 september 2013 (nedan kallad den överklagade domen). [9]

20. Beträffande den första grunden fann tribunalen att experternas namn utgjorde en personuppgift i den mening som avses i förordning nr 45/2001, trots att Efsa tidigare hade lämnat ut de externa experternas namn, bakgrund och redovisning av ekonomiska intressen. Tribunalen slog fast att det saknade betydelse att Efsa inte hade styrkt att experterna hade motsatt sig att deras identitet lämnades ut.

21. Beträffande den andra grunden fann tribunalen att sökandena inte hade styrkt att det förelåg ett övervägande allmänintresse, eftersom de kände till experternas namn och inte hade ifrågasatt deras oberoende. Tribunalen fann också att de inte hade visat att det var nödvändigt att uppgifterna lämnades ut.

22. Vad beträffar underlåtenheten att motivera beslutet slog tribunalen fast att det räckte att Efsa hade klargjort att sökandena inte hade visat att det var nödvändigt att de begärda personuppgifterna överfördes.

IV – **Överklagandet**

23. ClientEarth och PAN Europe har åberopat tre grunder för överklagandet:

24. (A) Felaktig tillämpning av begreppet personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 i förordning nr 45/2001. (B) Felaktig tillämpning av artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 och artikel 8 b i förordning nr 45/2001, genom att tribunalen inte vägde in alla de intressen som skyddas av bestämmelserna. (C) Åsidosättande av artikel 5 FEU, genom att klagandena ålagts en oproportionerlig bevisbörda genom att det krävts att de ska visa att det var nödvändigt att få tillgång till den omtvistade informationen och genom att det inte på lämpligt sätt gjorts en avvägning mot betydelsen av de berättigade intressen som skyddas.

V – **Förfarandet vid domstolen**

A – *Den första grunden för överklagandet*

25. ClientEarth och PAN Europe har i motsats till tribunalen gjort gällande att de ifrågavarande uppgifterna inte utgör personuppgifter i den mening som avses i förordning nr 45/2001, utan att det rör sig om yrkesrelaterade uppgifter som var för sig finns angivna på Efsas egen webbplats.

9 — Dom ClientEarth och PAN Europe/Efsa (T-214/11, EU:T:2013:483).

26. Efsa och kommissionen har med stöd av Europeiska datatillsynsmannen (nedan kallad EDTM) förespråkat en vid tolkning av begreppet ”personuppgifter” som innefattar betydligt mer än de uppgifter som direkt identifierar en person, såsom namn eller nationellt identitetsnummer. Enligt dessa parter upphör dessutom en personuppgift såsom ett namn inte att vara en personuppgift bara för att den förknippas med något annat, exempelvis ett yttrande.

27. EDTM har dessutom gjort gällande att två inslag i den omtvistade informationen utgör personuppgifter. Det handlar dels om expertens namn, dels om expertens yttrande, som har anknytning till dennes verksamhet och uppträdande som oberoende forskare, vilket gör att experten kan identifieras av den som förfogar över annan relevant information som kan kombineras på lämpligt vis.

28. Såväl Efsa som kommissionen och EDTM har gjort gällande att det saknar betydelse att experternas identitet är offentlig och att Efsa har offentliggjort deras yttranden under anonymitetsskydd. Det saknar enligt dessa parter även betydelse att personuppgifterna i fråga har anknytning till yrkesrelaterad verksamhet, eftersom det inte innebär att de förlorar sitt skydd i egenskap av personuppgifter.

29. Dessa parter menar avslutningsvis att den restriktiva tolkningen beträffande privatlivet som klagandena har förespråkat inte är förenlig med innehållet i förordning nr 45/2001 och att räckvidden av artikel 8 i stadgan är vidare än räckvidden av artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och omfattar all information om en fysisk person, även sådan som har anknytning till dennes yrkesverksamhet. Beträffande detta har EDTM betonat de skillnader som, trots eventuella likheter, finns mellan begreppen privatliv och personuppgifter, och Efsa och kommissionen har tillagt att såväl EU-domstolens som Europadomstolens praxis medger att uppgifter rörande yrkesverksamhet innefattas i begreppet privatliv.

B – *Den andra grunden för överklagandet*

30. Klagandena har här vänt sig mot de skäl som tribunalen angav då den ogillade talan såvitt avsåg den andra grunden och fann att klagandena inte hade styrkt att det förelåg ett övervägande allmänintresse. Enligt ClientEarth och PAN Europe har varken tribunalen eller Efsa vägt in alla intressen som skyddas av artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 och artikel 8 b i förordning nr 45/2001, det vill säga dels rätten till insyn, dels rätten till skydd av privatlivet.

31. Efsa och kommissionen har, med stöd av EDTM, gjort gällande att när en ansökan som bygger på förordning nr 1049/2001 avser tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter är bestämmelserna i förordning nr 45/2001 fullt tillämpliga, däribland artiklarna 8 och 18, och det är då inte nödvändigt att pröva de övriga villkoren i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001. Det ålåg således klagandena att styrka att det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverade en överföring av de begärda personuppgifterna, vilket skulle ha gjort det möjligt för Efsa att väga in de olika berörda intressena. ClientEarth och PAN Europe dröjde med att ange denna motivering fram till dess att domstolsförfarandet redan hade inletts, vilket innebar att Efsa inte kunde göra någon avvägning då den prövade ansökan om tillgång till handlingarna.

C – *Den tredje grunden för överklagandet*

32. ClientEarth och PAN Europe har gjort gällande att tribunalen har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att på ett sådant sätt avfärda de argument som klaganden har anfört för att visa att det är nödvändigt att få tillgång till den begärda informationen.

33. De menar att eftersom det intresse som tribunalen ville skydda i själva verket inte existerade, eftersom de berörda experternas namn var tillgängliga för allmänheten, och eftersom de dessutom hade visat att det var nödvändigt att de begärda uppgifterna överfördes, räckte det för dem att styrka att det förelåg en i lag föreskriven legitim grund, i enlighet med artikel 8.2 i stadgan, vilket de ansåg sig ha gjort genom att åberopa öppenhetsprincipen.

34. Efsa har å sin sida ifrågasatt om den tredje grunden kan tas upp till prövning, eftersom de delarna av den överklagade domen enligt Efsa inte har preciserats tillräckligt och klagandena endast har återgett de argument som tidigare hade anförts i första instans. I sak anser Efsa liksom kommissionen att klagandenas anmärkningar uppenbarligen saknar grund, eftersom tribunalen, i enlighet med förordning nr 45/2001 och rättspraxis, endast hade krävt att klagandena skulle visa att det förelåg ett legitimt intresse av att få tillgång till den omtvistade informationen. Detta krav är enligt Efsa inte oproportionerligt utan säkerställer den nödvändiga jämvikten mellan de grundläggande intressen och rättigheter som berörs.

VI – **Bedömning**

A – *Den första grunden för överklagandet*

35. I den första grunden för överklagandet har klagandena gjort gällande att de omtvistade uppgifterna inte utgör personuppgifter i den mening som avses i förordning nr 45/2001. Enligt min uppfattning framgår det emellertid klart av domstolens praxis inom detta område att det rör sig om personuppgifter.

36. I domen kommissionen/Bavarian Lager [10] fann domstolen att en förteckning över de personer som hade närvarat vid ett sammanträde som hållits i samband med ett fördragsbrottsförfarande innehöll personuppgifter. [11] I förevarande mål har inte bara experternas namn efterfrågats, utan även de yttranden rörande ett utkast som var och en av dem har lagt fram.

37. Enligt artikel 2 a i förordning nr 45/2001 avses med personuppgifter ”varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person”. I förevarande fall skulle de berörda personerna dels bli identifierade så snart deras namn tillkännagavs, dels skulle det tillhandahållas vissa upplysningar rörande personerna, nämligen de konkreta yttranden som de har lagt fram i sin yrkesverksamhet. Således föreligger uppenbarligen de faktorer som definierar begreppet personuppgifter, eftersom de yttranden som experterna har lagt fram utgör en ”upplysning som avser en identifierad fysisk person”. Det är med andra ord en upplysning om var och en av dessa experter, vilka blir fullt identifierade genom sina namn.

38. Experternas namn återfinns visserligen på Efsas webbplats. Det som klagandena har begärt att få tillgång till är emellertid inte namnen på alla Efsas experter, utan endast de som har yttrat sig. Klagandena har dessutom begärt att få tillgång till dessa yttranden, men inte anonymiserade, utan med uppgift om upphovsmannen. Experternas namn och de yttranden som de har lagt fram är visserligen offentliga, men det som klagandena har begärt är en ”korssökning” av de båda uppgifterna, vilket ger upphov till en ny ”upplysning” ”som avser en identifierad fysisk person” (artikel 2 a i förordning nr 45/2001). Det är således uppenbart att det är personuppgifter, i den mening som avses i denna förordning, som klagandena har begärt att få tillgång till.

39. Följaktligen anser jag att överklagandet ska ogillas såvitt avser den första grunden.

10 — Dom C-28/08 P, EU:C:2010:378.

11 — Ibidem, punkt 70.

B – *Den andra grunden för överklagandet*

40. I den andra grunden för överklagandet har klagandena ifrågasatt att villkoren i artikel 8 b i förordning nr 45/2001 för att personuppgifter ska få överföras – nämligen att det är nödvändigt att de överförs och att det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas genom överföringen – ska vara kumulativt uppfyllda. Enligt klagandena innebär detta resonemang att tribunalen inte har gjort en korrekt avvägning mellan rätten till skydd av privatlivet (artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001) och rätten till insyn (artikel 8 b i förordning nr 45/2001).

41. Det ska erinras om att det i artikel 8 b i förordning nr 45/2001 föreskrivs att personuppgifter endast får överföras om ”mottagaren visar att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs och det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas”.

42. Tribunalen slog i punkt 83 i den överklagade domen fast att det rör sig om två kumulativa villkor och eftersom klagandena inte har uppfyllt det första villkoret, det vill säga eftersom de inte har visat att det är nödvändigt att de begärda uppgifterna överförs, behöver det andra villkoret inte prövas, det vill säga huruvida det fanns skäl att anta att de berörda personernas legitima intressen skulle skadas. I punkt 64 i den överklagade domen slog tribunalen fast att om mottagaren inte tillhandahåller någon uttrycklig och legitim motivering eller något övertygande argument för att en överföring är nödvändig, kan den berörda institutionen inte göra en avvägning mellan parternas intressen och inte heller pröva huruvida det andra villkoret i artikel 8 b i förordning nr 45/2001 är uppfyllt, vilket innebär att institutionen kan avslå ansökan om tillgång.

43. Enligt min uppfattning är det uppenbart att de båda villkoren i artikel 8 b i förordning nr 45/2001 riktar sig till olika subjekt. Det första riktar sig uppenbarligen till ”mottagaren” av informationen, det vill säga den som begär tillgång till den. Det andra riktar sig däremot till den institution som förfogar över den begärda informationen. Till skillnad från det första villkoret riktar sig det andra inte uttryckligen till mottagaren, utan användningen av den opersonliga formuleringen ”det saknas skäl” måste syfta på den som ska pröva ansökan, det vill säga den institution till vilken begäran om utlämnande av information riktas, eller i förekommande fall den domstol som prövar talan mot ett avslag på ansökan. Det är således bara mottagaren som ska visa att det är ”nödvändigt” att överföra uppgifterna, vilket klart framgår av bestämmelsens lydelse, och det är bara institutionen som ska pröva om ”det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas”. Sådana ”skäl” kan föreligga helt oberoende av huruvida det har visats att det är ”nödvändigt” att överföra uppgifterna till den som har begärt dem.

44. Härav följer att eftersom villkoren har olika syften, å ena sidan att pröva huruvida det är nödvändigt att överföra uppgifterna – helt oavsett om de berörda personernas intressen skulle kunna skadas – och å andra sidan att pröva huruvida det finns skäl att anta att dessa intressen skulle kunna skadas – oavsett om en överföring är nödvändig – kan villkoren bara uppfyllas kumulativt, vilket tribunalen med rätta har slagit fast. Detta innebär att det inte fanns skäl att pröva det andra villkoret.

45. Jag anser således att överklagandet ska ogillas även såvitt avser den andra grunden.

C – *Den tredje grunden för överklagandet*

46. I den tredje grunden för överklagandet har klagandena gjort gällande att det var tillräckligt att åberopa öppenhetsprincipen för att visa att det var nödvändigt att de begärda uppgifterna överfördes. Detta åberopande, vilket framfördes i samband med en hänvisning till en viss atmosfär av misstro gentemot Efsa, är enligt klagandena tillräckligt för att motivera ett utlämnande av den begärda informationen. Enligt klagandena har tribunalen på ett oproportionerligt sätt krävt att klagandena skulle visa att överföringen var nödvändig.

47. Vid prövningen av den tredje grunden för överklagandet är det lämpligt att först göra ett påpekande. Såsom framgår av punkt 72 i den överklagade domen grundande sig vägran att lämna ut uppgifterna först på undantaget avseende skydd för institutionens beslutsförfarande (artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 1049/2001) och det var först i beslutet av den 12 december 2011, vilket fattades efter det att talan hade väckts vid tribunalen, som Efsa för första gången åberopade undantaget avseende skydd för personuppgifter (artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 och artikel 8 i förordning nr 45/2001). Denna ändring av föremålet för förfarandet innebär att det inte, såsom Efsa och kommissionen har gjort, kan läggas klagandena till last att de i det administrativa skedet inte motiverade varför de begärda personuppgifterna behövde överföras till dem, det vill säga att de redan i detta skede inte argumenterade i enlighet med artikel 8 b i förordning nr 45/2001.

48. Jag anser att det är uppenbart att klagandena under det administrativa skedet bara kunde hänvisa till det undantag som Efsa då hade åberopat, det vill säga det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 och som rör skyddet för beslutsförfarandena. Det undantag som Efsa till sist åberopade i sitt beslut av den 12 december 2011 kunde inte ifrågasättas förrän under själva förfarandet vid tribunalen, vilket också enligt vad som framgår av punkt 73 skedde i den överklagade domen, där det anges att Efsa och kommissionen vid den muntliga förhandlingen var eniga om att tribunalen kunde pröva just den grunden för överklagandet. Det finns således inget som hindrar att frågan även prövas i denna instans. [12]

49. Vad beträffar formuleringen ”det är nödvändigt att personuppgifterna överförs” måste man enligt min uppfattning utgå från principen att konsekvenserna av förordning nr 1049/2001 ska beaktas då denna formulering tolkas, eftersom klagandena då de handlat utövat rätten till tillgång till institutionernas handlingar, vars ”principer, villkor och gränser … fastställs i denna förordning”, enligt artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001.

50. Även beträffande förordning nr 45/2001 är det således nödvändigt att samordna dess särskilda bestämmelser om tillgång till handlingar med de allmänna bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, vilket domstolen har gjort inom de områden där unionslagstiftaren har infört särskilda bestämmelser om tillgång, exempelvis inom konkurrensområdet [13] eller i samband med domstolsförfaranden [14] eller fördragsbrottsförfaranden [15].

51. Vad beträffar förordning nr 45/2001 följer behovet av en sådan samordning inte bara av det ”systemkrav” som generellt föranleds av att det finns olika bestämmelser om tillgång som är tillämpliga på ett och samma dokument. Det handlar inte enbart om att det, när flera olika bestämmelser om tillgång eventuellt är tillämpliga, är nödvändigt att göra en systematisk helhetstolkning av dem alla för att uppnå en lösning som tillgodoser de intressen som skyddas av var och en av dessa bestämmelser. Till skillnad från vad som är fallet med andra bestämmelser som reglerar tillgången till handlingar, kräver förordning nr 1049/2001 uttryckligen en sådan systematisk helhetstolkning, och det föreskrivs där i artikel 4.1 b att ”[i]nstitutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för … b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter”. Av denna formulering har domstolen dragit slutsatsen att ”när syftet med en ansökan som grundar sig på förordning nr 1049/2001 är att få tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter, är

12 — Något motsägelsefullt har tribunalen emellertid i punkt 68 i den överklagade domen konstaterat att klagandena före beslutet av den 12 december 2011 inte anfört någon motivering till att det var nödvändigt att överföra personuppgifterna i fråga. Det gjorde att Efsa inte kunde väga in parternas olika intressen eller pröva om det fanns skäl att anta att de berörda personernas legitima intressen skulle kunna skadas, vilket innebar att myndigheten inte kunde motivera det angripna beslutet i detta avseende. Trots detta prövade tribunalen huruvida sökandena hade anfört en sådan motivering, även om det bara var för att utesluta det.

13 — Dom kommissionen/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), kommissionen/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Dom Sverige/API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — Dom LPN och Finland/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738).

bestämmelserna i förordning nr 45/2001 tillämpliga fullt ut, och detta gäller även artiklarna 8 och 18 i den förordningen”,[16] vilket innebär att en ”[ovanlig] och begränsande tolkning av artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 rubbar … den balans som unionslagstiftaren har velat åstadkomma mellan de två förordningarna”.[17]

52. Det är denna hänvisning från domstolen till ”balansen” mellan syftena med de båda förordningarna som jag menar bör betonas här med avseende på den problematik som förevarande mål ger upphov till.

53. Jag anser visserligen att den anda av ”balans” som domstolen har hänvisat till tar sig uttryck i ett förbud mot att, såsom fallet var i målet kommissionen/Bavarian lager,[18] direkt utesluta en tillämpning av artikel 8 b i förordning nr 45/2001. En helt annan sak är att kategorierna i denna förordning utan förbehåll ska tillämpas i samband med varje ansökan om tillgång till institutionernas handlingar, det vill säga utan att vederbörligen beakta vilken typ av information som begäran konkret avser.

54. Jag anser att det är uppenbart att den ”nödvändighet” som nämns i förordning nr 45/2001 inte kan tolkas lika strikt och med samma räckvidd när man ansöker om tillgång till handlingar som innehåller uppgifter som helt saknar intresse för allmänheten, som när ansökan, såsom i förevarande fall, rör information med ett uppenbart allmänintresse som rör en persons yrkesverksamhet. Denna verksamhet är visserligen ”personlig”, vilket domstolen slog fast i domen i målet kommissionen/Bavarian Lager,[19] men den är det i mindre omfattning än den som rör ett handlande som är helt skilt från den berörda personens yrke.

55. Begreppet nödvändig bör således mjukas upp något när personuppgifterna så att säga inte är det direkta syftet med ansökan om information, utan denna avser handlingar av offentlig karaktär som samtidigt medför information om enskilda och därmed innehåller personuppgifter.[20] Det handlar visserligen om uppgifter som är ”personliga” eftersom de innehåller ”upplysningar som avser en fysisk person” (artikel 2 a) enligt förordning nr 45/2001, men det är i första hand ”yrkesrelaterade upplysningar” som därmed mindre känsliga än uppgifter som rör integritet eller privatliv i egentlig mening.

56. En ”balanserad tolkning” av de båda förordningarna medför med andra ord att det vid en prövning av frågan huruvida det är ”nödvändigt” att uppgifterna överförs måste göras skillnad mellan de fall där ansökan avser personuppgifter som vid första påseende inte har något samband med ett offentligt beslutsförfarande och de fall där uppgifter som i någon mån har anknytning till en myndighets agerande efterfrågas.

57. Klagandena anser att det räcker att åberopa öppenhetsprincipen för att visa att det var nödvändigt att de begärda uppgifterna överfördes till dem. Detta åberopande framfördes i samband med en hänvisning till en viss atmosfär av misstro i förhållande till Efsa, som anklagades för att vara partisk och ha organ med medlemmar som hade vissa personliga intressen. Närmare bestämt framgår det av punkt 79 i den överklagade domen att en undersökning som PAN Europe hade gjort visade att 8 av 13 medlemmar i Efsas arbetsgrupp hade kopplingar till lobbyister i branschen.

16 — Dom kommissionen/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), punkt 63.

17 — Ibidem, punkt 65.

18 — Ibidem, punkt 64.

19 — ibidem, punkterna 68-70.

20 — Jag instämmer här i allt väsentligt med det klassificeringskriterium som generaladvokaten Sharpston förespråkade i sitt förslag till avgörande av den 15 oktober 2006 i målet kommissionen/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624), punkterna 158–166

58. Detta bemötte tribunalen i punkt 80 i den överklagade domen genom att hänvisa till att klagandena hade blivit informerade om namnen på experterna i fråga och att de hade haft tillgång till deras redovisningar av ekonomiska intressen. Eftersom klagandena inte hade ifrågasatt någon av experternas oberoende, ansåg tribunalen att det inte var nödvändigt att pröva huruvida misstankarna om partiskhet kunde motivera den tillgång som begärts.

59. Jag delar inte tribunalens uppfattning. Hänvisningen, såsom den är formulerad, till ett visst mått av misstro beträffande Efsas opartiskhet förefaller räcka för att motivera att det är nödvändigt att överföra uppgifterna, i synnerhet om dessa uppgifter, även om de är att betrakta som personuppgifter, avser de berörda personernas yrkesverksamhet.

60. Om det skulle krävas att klagandena, utöver hänvisningen till en viss misstro beträffande Efsas opartiskhet, vilken grundade sig på vissa indicier som hämtats från handlingar som ingetts, dessutom formellt och uttryckligen ifrågasätter vissa experters oberoende, skulle det inte bara innebära att de ålades en börda som utan tvekan är oproportionerligt stor, för att motivera att det var nödvändigt att de begärda uppgifterna överfördes, utan det skulle även rubba balansen mellan de syften som eftersträvas med de båda förordningarna. Ett krav av det här slaget hade varit meningsfullt om det hade handlat om att ifrågasätta undersökningarnas giltighet eller angripa experternas agerande, men i förevarande mål handlar det just bara om att inhämta den information och de uppgifter som krävs för att göra det möjligt att ta ställning till huruvida Efsas opartiskhet kan ifrågasättas på allvar och, om så är fallet, vidta åtgärder mot myndigheten eller mot någon av experterna. Sammanfattningsvis handlar det bara om att göra det möjligt att utöva rätten att utkräva ansvar av den som gjort sig skyldig till ett rättsstridigt handlande. När allt kommer omkring handlar det således om ett typiskt fall där öppenhetsprincipen och rätten till tillgång till handlingar ska tillämpas.

61. Följaktligen anser jag att klagandena i förevarande fall i tillräcklig mån har styrkt att det är nödvändigt att uppgifterna överförs, i den mening som avses i artikel 8 b i förordning nr 45/2001, och jag anser därför att överklagandet ska vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

62. Detta innebär emellertid inte att det ska slås fast att de begärda uppgifterna ska överföras, eftersom det enligt samma bestämmelse även krävs – som nämnts, kumulativt – att ”det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas [av överföringen]”. Detta andra villkor har emellertid inte prövats av tribunalen, eftersom den ansåg att det inte behövdes då det första villkoret inte var uppfyllt.

63. Det är således i samband med ett nytt avgörande som tribunalen kan pröva frågan mot bakgrund av de registrerades legitima intressen, det vill säga intressena hos de experter som står bakom de yttranden som klagandena har begärt att få tillgång till. Det är också just på grund av att det rör sig om information med anknytning till experternas yrkesverksamhet som det kan finnas ett stort intresse för att det blir allmänt känt vem som står bakom yttrandena.

VII – **Domstolens slutliga avgörande**

64. I artikel 61 i domstolens stadga föreskrivs det att ”[o]m överklagandet är välgrundat ska domstolen upphäva tribunalens avgörande” och att ”domstolen … själv [kan] slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande”.

65. Enligt min uppfattning föreligger inte sådana omständigheter att domstolen slutligt kan avgöra ärendet. Skälet är som nämnts att tribunalen inte har prövat huruvida det andra villkoret i artikel 8 b i förordning nr 45/2001 är uppfyllt i förevarande fall, det vill säga huruvida det kan antas att de berörda personernas legitima intressen skulle kunna skadas.

VIII – **Rättegångskostnader**

66. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska gälla i mål om överklagande, föreslår jag att Efsa ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IX – **Förslag till avgörande**

67. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska meddela följande domslut:

1) Överklagandet bifalls såvitt avser den tredje grunden.

2) Tribunalens dom av den 13 september 2013, ClientEarth och PAN Europe/Efsa (T-214/11, EU:T:2013:483) upphävs.

3) Målet återförvisas till tribunalen för att den ska pröva huruvida det finns skäl att anta att de berörda personernas legitima intressen skulle kunna skadas om de begärda personuppgifterna överfördes.

4) Efsa förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.