FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 25 april 2007 *

I mål T-264/04,

WWF European Policy Programme, Bryssel (Belgien), företrätt av R. Haynes, barrister,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av B. Driessen och M. Bauer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Montaguti och P. Aalto, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut av den 30 april 2004 att neka sökanden tillgång till vissa handlingar avseende det sammanträde som rådets så kallade artikel 133-kommitté höll den 19 december 2003,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Legal samt domarna I. Wiszniewska-Białecka och E. Moavero Milanesi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Pocheć,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 november 2006,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för

rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar. Förordning nr 1049/2001 antogs med stöd av artikel 255 EG, och i artikel 2 i nämnda förordning föreskrivs följande:

"1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden."

2 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

"1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— ...

— ...

— internationella förbindelser,

— gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

— en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,

— ...

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. 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.

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

...

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut."

3 Artikel 7 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

"1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar

efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

2. Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning."

4 I artikel 19 i rådets beslut 2002/682/EG, Euratom av den 22 juli 2002 om antagande av rådets arbetsordning (EGT L 230, s. 7) (nedan kallad arbetsordningen) föreskrivs följande:

"1. Ständiga representanternas kommitté (Coreper) har till uppgift att förbereda rådets arbete och att utföra de uppdrag som rådet ger den. Coreper skall under alla förhållanden sörja för konsekvensen i unionens politik och åtgärder samt se till att följande principer och regler iakttas:

...

d) Regler om förfaranden, öppenhet och redaktionell kvalitet.

...

3. Kommittéer eller arbetsgrupper får inrättas av Coreper eller med Corepers medgivande för att utföra i förväg bestämda förberedande uppgifter eller undersökningar.

Generalsekretariatet skall uppdatera och offentliggöra förteckningen över förberedande organ. Endast de kommittéer och arbetsgrupper som anges i denna förteckning får sammanträda i egenskap av rådets förberedande organ."

5 Artikel 21 i arbetsordningen har följande lydelse:

"Utan hinder av övriga bestämmelser i denna arbetsordning skall ordförandeskapet organisera sammanträdena i de olika kommittéerna och arbetsgrupperna på ett sådant sätt att deras rapporter är tillgängliga före de sammanträden i Coreper vid vilka rapporterna skall behandlas.

..."

Bakgrund till tvisten

6 Genom skrivelse av den 23 februari 2004 ingav WWF European Policy Programme, som är en belgisk ideell förening, med stöd av artikel 6 i förordning nr 1049/2001 en ansökan till rådet om att få tillgång till handlingar avseende den första punkten på dagordningen för det sammanträde med suppleanterna i den så kallade artikel 133-kommittén (nedan kallad kommittén) som hölls den 19 december 2003. Punkten hade rubriken "WTO – Hållbar utveckling och handel efter Cancun". De begärda uppgifterna avsåg dels förberedande handlingar och andra uppgifter som

kommissionen lämnat till kommitténs suppleanter angående denna punkt på dagordningen, och omfattade enligt sökanden bland annat en rapport om läget i de aktuella förhandlingarna, de ståndpunkter som andra stater intagit, utvärderingar av resultaten av Europeiska unionens nuvarande tillvägagångssätt och en redogörelse för allmänna förslag till en ny strategi, dels de protokoll, resolutioner eller rekommendationer som efter sammanträdet upprättades med avseende på denna punkt på dagordningen.

7 Efter att ha mottagit ansökan samrådde rådet med kommissionen, i enlighet med artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, och besvarade sökandens ansökan genom skrivelse av den 17 mars 2004.

8 Beträffande ansökans första del angav rådet att det hade funnit en promemoria som avsåg en rad frågor rörande uppföljningen av Cancunkonferensen och i vilken det angavs hur handelsfrågor skulle behandlas under de pågående multilaterala förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen (WTO). Promemorian, vilken var numrerad MD 578/03 och hade rubriken "Hållbar utveckling och handel efter Cancun", hade upprättats av kommissionen den 10 december 2003 och var riktad till kommittén (nedan kallad promemorian). Rådet angav därefter att det med hänsyn till promemorians art och innehåll inte var möjligt att ge tillgång till den enligt artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001 på grund av att ett utlämnande skulle undergräva Europeiska unionens affärsintressen och även undergräva unionens ekonomiska förbindelser med de tredje länder som omnämns i promemorian. Slutligen beslutade rådet att inte ge tillgång till delar av promemorian med motiveringen att de ovannämnda undantagen är tillämpliga på handlingen i dess helhet. Rådet tillhandahöll dock sökanden ett meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, med rubriken "Ett år efter världstoppmötet om hållbar utveckling: genomförande av våra åtaganden" (KOM(2003) 829 slutlig), och bilagan till detta, kommissionens arbetsdokument (SEK(2003) 1471), vilken redan var offentlig.

9 Beträffande den andra delen av sökandens ansökan uppgav rådet att dess tjänstegrenar inte hade upprättat några protokoll från sammanträdena med kommitténs suppleanter.

10 Genom skrivelse av den 5 april 2004 ingav sökanden, med stöd av artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, en bekräftande ansökan till rådet med begäran om att det skulle ompröva sitt beslut beträffande utlämnandet av de begärda handlingarna, särskilt de delar av promemorian som avsåg hållbar utveckling och handel. Vidare begärde sökanden närmare upplysningar om den institution som innehar protokollen från kommitténs sammanträden.

11 Genom beslut av den 30 april 2004 (nedan kallat det angripna beslutet) bekräftade rådet sin vägran att lämna ut promemorian och uppgav följande:

"Ett utlämnande av den aktuella handlingen skulle allvarligt undergräva EU:s internationella ekonomiska förbindelser med de tredje länder som omnämns i handlingen och strida mot EU:s affärsintressen. Kommissionens promemoria avser huvudsakligen EU:s ansträngningar att tillgodose utvecklingsländernas behov och målsättningar, i syfte att framhålla det ömsesidiga stödet för miljön och utvecklingen, genom att utveckla marknadstillträdet, genom att på bästa sätt utnyttja kommersiell teknik och genom att främja investeringar. I handlingen görs en omprövning av viktiga frågor rörande handel och miljö samt en fördjupad prövning av utvecklingsländernas behov i syfte att bidra till en god samhällsstyrning i det sammanhanget. I det avseendet innehåller handlingen känsliga uppgifter om bedömningsgrunder och anmärkningar rörande EU:s ståndpunkt för att förstärka den internationella styrningen och fastställa EU:s allmänna politiska linje samt konkreta åtgärder inom de väsentliga aspekterna av förbindelsen med WTO. Att

lämna ut dessa uppgifter och anmärkningar skulle undergräva EU:s förbindelser med berörda tredje länder och allvarligt skada de pågående förhandlingar som gemenskapen och dess medlemsstater har inlett och, slutligen, allvarligt skada hela deras ekonomiska politik.

Mot bakgrund av detta anser rådet att tillgång till den aktuella handlingen skall nekas med stöd av artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning [nr 1049/2001]. Det är inte heller möjligt att lämna ut delar av handlingen med hänvisning till artikel 4.6 [i förordning nr 1049/2001], eftersom de ovannämnda undantagen gäller handlingen i dess helhet."

12 I det angripna beslutet bekräftade även rådet att det inte existerade några protokoll från sammanträdena med kommitténs suppleanter. Rådet påpekade att enligt gängse praxis återspeglades framsteg i en viss fråga, i avsaknad av protokoll, direkt i promemorior, rapporter eller liknande handlingar, som upprättades efter sammanträdena i fråga. Rådet framhöll dock att det i detta fall inte innehade några sådana handlingar rörande utgången av sammanträdet den 19 december 2003 beträffande den första punkten på dagordningen.

13 I en skrivelse till rådet den 1 juni 2004 förklarade kommissionen sin ståndpunkt rörande sökandens ansökan. Kommissionen angav däri att den ansåg att promemorian inte borde lämnas ut med stöd av det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilket avser skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser. Kommissionen åberopade även, som ytterligare skäl för att avslå ansökan, det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, vilket avser skyddet för institutionernas beslutsförfarande.

Förfarandet och parternas yrkanden

14 Sökanden har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 juni 2004, väckt förevarande talan.

15 Genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 november 2004 ansökte Friends of the Earth Ltd, som är ett privaträttsligt bolag hemmahörande i London (Förenade kungariket), om att få intervenera till stöd för sökandens yrkanden.

16 Genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 december 2004 ansökte kommissionen om att få intervenera till stöd för rådets yrkanden.

17 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning den 14 februari 2005 tilläts kommissionen att intervenera.

18 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning den 18 mars 2005 avslogs den interventionsansökan som ingetts av Friends of the Earth.

19 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 8 november 2006.

20 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det angripna beslutet.

21 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive kommissionens rättegångskostnad.

Rättslig bedömning

23 Sökanden har åberopat tre grunder. Den första grunden avser att artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts till följd av att rådet, då det nekade sökanden tillgång till promemorian, inte tillräckligt motiverade avslaget och att det gjorde en felaktig bedömning av huruvida de relevanta uppgifterna kunde lämnas ut. Den andra grunden avser att artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts till följd av att rådet gjorde en felaktig tillämpning av proportionalitetsprincipen då det slog fast att det inte var möjligt att lämna ut delar av promemorian. Den tredje grunden avser att artikel 2 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts till följd av att rådet underlät att beakta sökandens rätt att få tillgång till handlingarna, genom att vägra

denne tillgång till protokollet avseende den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003 eller, i avsaknad av ett protokoll, tillgång till uppgifter om innehållet i de diskussioner som ägde rum under detta sammanträde och tillgång till de anteckningar som gjordes av sammanträdesdeltagarna.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

24 Sökanden har gjort gällande att rådet inte tillräckligt motiverade sitt beslut att inte ge sökanden tillgång till promemorian och att det gjorde en felaktig bedömning av huruvida promemorian kunde lämnas ut.

25 Vad beträffar kravet på en tillräcklig motivering har sökanden angett att rådet, i den mån promemorian avser WTO och särskilt en hållbar utveckling och handel, underlät att ange på vilket sätt ett utlämnande av en handling med ett sådant allmänt innehåll verkligen kunde undergräva gemenskapens internationella förbindelser och ekonomiska politik.

26 Beträffande den påstått felaktiga bedömningen av huruvida promemorian kunde lämnas ut har sökanden erinrat om förstainstansrättens rättspraxis rörande rådets tidigare bestämmelser om tillgång till handlingar, och framhållit att denna rättspraxis fortfarande är relevant med avseende på beslut som fattas med stöd av förordning nr 1049/2001 och interna handläggningsregler som ersatt dessa. Det framgår bland annat av förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet (REG 1995, s. II-2765), att varje svar på en begäran om uppgifter skall innefatta en avvägning i det enskilda fallet mellan, å ena sidan, medborgarens intresse av att få tillgång till de aktuella

handlingarna och, å andra sidan, rådets eventuella intresse av att skydda sekretessen för dessa handlingar. På samma sätt skall varje undantag som åberopas tolkas restriktivt och en vägran att lämna ut handlingar skall vara motiverad på vederbörligt sätt. Vidare anser sökanden att rådet inte har visat att det föreligger något samband mellan promemorians ämne och de potentiellt negativa konsekvenserna av ett utlämnande av promemorian.

27 Sökanden har därav dragit slutsatsen att rådet handlade felaktigt genom att underlåta att göra en korrekt utvärdering av de intressen som stod på spel vid sin bedömning av ansökan om tillgång till promemorian och genom att inte ta tillbörlig hänsyn till den grundläggande rätten till tillgång till handlingar som erkänns i artikel 2 i förordning nr 1049/2001.

28 Rådet har för det första anfört att det motiverade sitt beslut så fullständigt som möjligt, utan att lämna ut promemorians innehåll. I syfte att visa största möjliga öppenhet i fråga om syftena med förhandlingarna, översände rådet två handlingar från kommissionen till sökanden, vilka innehåller ytterligare upplysningar om de aktuella syftena.

29 Kommissionen har i det avseendet påpekat att rådet, i det angripna beslutet, beskrev promemorians innehåll på ett lämpligt och tillräckligt detaljerat sätt, genom att förklara varför tillgången till innehållet var föremål för ett undantag. Enligt fast rättspraxis på området är en sådan motivering tillräckligt klar för att sökanden skall kunna förstå av vilka skäl rådet inte har gett sökanden tillgång till promemorian och för att förstainstansrätten skall kunna pröva det angripna beslutets lagenlighet.

30 Rådet har för det andra klargjort att promemorian avser det sätt på vilket gemenskapen skulle genomföra WTO-förhandlingarna i fråga om handel och miljö inom ramen för Doharundan. Närmare bestämt innehåller promemorian känsliga uppgifter om bedömningsgrunder och anmärkningar rörande gemenskapens

ståndpunkt för att förstärka den internationella styrningen, däribland uppgifter om hur utvecklingsländernas behov och målsättningar skall tillgodoses. I promemorian fastställs även gemenskapens allmänna politiska linje och konkreta åtgärder rörande de väsentliga aspekterna av gemenskapens förbindelse med WTO. Vid förhandlingen klargjorde rådet att det var fråga om ett informationsmeddelande om hur förhandlingarna framskred, i vilket tredje ländernas ståndpunkter och gemenskapens möjliga alternativ redovisades.

31 Ett utlämnande av promemorian skulle undergräva gemenskapens förbindelser med de tredje länder som omnämns däri och allvarligt skada gemenskapens och dess medlemsstaters förhandlingspositioner vid förhandlingarna inom WTO, och därigenom allvarligt skada hela deras ekonomiska politik.

32 Rådet har framhållit den känsliga situationen kring förhandlingarna, det motstånd som man stött på och svårigheterna att nå en överenskommelse, vilket de strandade förhandlingarna vid WTO:s ministerkonferens i Cancun i september 2003 vittnar om. Att i den situationen lämna ut promemorian, i vilken gemenskapens olika valmöjligheter beskrivs genom ett förslag till den ståndpunkt som gemenskapen bör inta vid förhandlingarna, och i vilken de andra parternas förhandlingspositioner utvärderas, skulle allvarligt undergräva det förhandlingsutrymme som gemenskapens institutioner behöver för att genomföra komplexa förhandlingar inom WTO. Sökanden har själv medgett att en förhandlingstaktik till sin natur är sådan att den inte bör offentliggöras.

33 Rådet har därav dragit slutsatsen att promemorian inte kunde lämnas ut med stöd av artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001, detta för att skydda det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och gemenskapens finansiella, monetära eller ekonomiska politik.

34 Slutligen har rådet, med stöd av kommissionen, gjort gällande att det i förevarande fall inte var nödvändigt att göra en avvägning mellan, å ena sidan, behovet av att skydda promemorians sekretess och, å andra sidan, sökandens intresse av att få tillgång till promemorian. Enligt artikel 4.2–4.4 i förordning nr 1049/2001 skall det visserligen göras en intresseavvägning i enlighet med rättspraxis på området, men så är emellertid inte fallet i fråga om artikel 4.1 i samma förordning. Det kan inte antas att det enbart beror på ett förbiseende från lagstiftarens sida. Det är snarare fråga om ett uttryckligt val, som motiveras av de skyddsvärda intressenas betydelse. Detta bekräftas av att undantaget för skyddet för den enskildes privatliv och integritet, i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter, har införts i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

35 Rådet anser vidare att även om alla undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 skall tolkas restriktivt, innebär det inte att dessa undantag skall tolkas som om de saknade ändamålsenlig verkan. Om villkoren i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 var uppfyllda, skulle rådet vara skyldigt att tillämpa denna bestämmelse och vägra ge tillgång till promemorian.

Förstainstansrättens bedömning

36 Vad beträffar påståendet att motiveringen i det angripna beslutet är otillräcklig, erinrar förstainstansrätten om att skyldigheten för en institution att motivera sitt beslut att inte lämna ut en handling enligt fast rättspraxis har till syfte att ge den som berörs av ett sådant beslut tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller om det eventuellt är behäftat med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas, och att göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet. Omfattningen av denna skyldighet beror på den

aktuella rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den antagits (se förstainstansrättens dom av den 17 mars 2005 i mål T-187/03, Scippacercola mot kommissionen, REG 2005, s. II-1029, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

37 I förevarande fall angav rådet i det angripna beslutet i detalj skälen för avslaget, genom att lämna upplysningar som gjorde det möjligt att förstå vad promemorian avsåg och skälen till att ett utlämnande av denna skulle kunna undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och gemenskapens finansiella, monetära eller ekonomiska politik. Som rådet korrekt har påpekat är det inte möjligt att ge alla de upplysningar som motiverar att promemorian inte kan lämnas ut utan att även lämna ut dess innehåll och följaktligen frånta undantaget dess väsentliga syfte. Härav följer att förstainstansrätten inte kan godta sökandens argument att rådet inte tillräckligt motiverade sitt avslag. Motiveringen i det angripna beslutet är nämligen tillräckligt klar för att sökanden skall förstå varför rådet inte gav den tillgång till promemorian och för att den skall kunna bestrida avslagsbeslutet vid förstainstansrätten och för att förstainstansrätten skall kunna pröva det angripna beslutets lagenlighet.

38 Vad gäller bedömningen av huruvida promemorian kunde lämnas ut och vägran att ge tillgång till den med stöd av artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001, konstaterar förstainstansrätten att bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 i huvudsak återger innehållet i tidigare lagstiftning vad beträffar omfattningen av undantagen från rätten till tillgång till handlingar.

39 Enligt rättspraxis som avser denna lagstiftning utgör allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar en huvudregel, och möjligheten att neka sådan tillgång utgör ett undantag från denna huvudregel. Följaktligen skall de fall då sådan tillgång kan nekas tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av huvudregeln inte undergrävs. Vidare är en institution skyldig att för varje handling som begärs utlämnad pröva om ett utlämnande av handlingen, med hänsyn till de uppgifter som institutionen har tillgång till, verkligen skulle kunna skada någon av de aspekter på

det allmänna samhällsintresse som skyddas av de undantag som medger att tillgång nekas. För att dessa undantag skall bli tillämpliga måste risken för att det allmänna samhällsintresset skadas således rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (se förstainstansrättens dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet, REG 2002, s. II-485, punkterna 55 och 56 och där angiven rättspraxis).

40 Det framgår även av rättspraxis att institutionerna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när de undersöker huruvida det kan skada det allmänna samhällsintresset att ge tillgång till en handling, och följaktligen skall förstainstansrättens prövning av lagenligheten av institutionernas beslut att inte ge tillgång till handlingar på grund av de obligatoriska undantag som avser det allmänna samhällsintresset endast avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av de faktiska omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, punkterna 71 och 72, och domen i det ovan i punkt 39 nämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 53).

41 Sökanden har gjort gällande att rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna. I det avseendet konstaterar förstainstansrätten att rådet vägrade att ge tillgång till promemorian för att inte riskera att störa de förhandlingar som vid den tidpunkten pågick i en känslig situation, som kännetecknades av motstånd från såväl utvecklingsländernas som de utvecklade ländernas sida och av svårigheter att nå en överenskommelse, vilket de strandade förhandlingarna vid WTO:s ministerkonferens i Cancun i september 2003 vittnade om. Rådet gjorde således inte en uppenbart oriktig bedömning när det ansåg att ett utlämnande av promemorian skulle ha kunnat undergräva förbindelserna med de tredje länder som omnämns däri och undergräva gemenskapens och medlemsstaternas nödvändiga förhandlingsutrymme för att genomföra dessa förhandlingar. Rådet kunde anse att ett utlämnande av promemorian innebar en risk för att det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och gemenskapens finansiella, monetära eller ekonomiska politik skulle undergrävas, och att denna risk rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk.

42 Av det ovan anförda följer att rådet tillräckligt motiverade sin vägran att ge tillgång till promemorian, och att det inte åsidosatte tillämpningsvillkoren för de undantag från allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001.

43 Sökandens argument att det var nödvändigt att göra en avvägning mellan sökandens intresse av att få tillgång till promemorian och rådets intresse av att inte lämna ut denna föranleder inte någon annan slutsats.

44 Undantagen i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 är formulerade i tvingande ordalag, och följaktligen är institutionerna skyldiga att vägra att ge tillgång till de handlingar som omfattas av dessa tvingande undantag, när de omständigheter som avses i dessa undantag är styrkta (se analogt förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 58). De skiljer sig således från de undantag som avser institutionernas intresse av att skydda sekretessen för sina överläggningar, vilka föreskrivs i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001. Vid tillämpningen av sistnämnda undantag har institutionerna ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för dem att göra en avvägning mellan, å ena sidan, deras intresse av att skydda sekretessen för sina överläggningar och, å andra sidan, medborgarens intresse av att få tillgång till handlingarna (se analogt domen i det ovan i punkt 26 nämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, punkterna 64 och 65).

45 Eftersom de undantag som är aktuella i förevarande mål omfattas av artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001, var rådet inte skyldigt att i förevarande fall göra en avvägning mellan skyddet för det allmänna samhällsintresset och sökandens intresse av att få tillgång till promemorian.

46 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

47 Sökanden har gjort gällande att rådet gjorde en felaktig tillämpning av proportionalitetsprincipen vid bedömningen av möjligheten att lämna ut delar av promemorian.

48 Rådet har hävdat att det undersökte möjligheten att lämna ut delar av promemorian, i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 och i enlighet med befintlig rättspraxis på området, genom att även samråda med kommissionen i frågan, vilken hade utarbetat promemorian. Efter denna undersökning drog rådet slutsatsen att undantagen i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001 var tillämpliga på promemorian i dess helhet och att det följaktligen inte var möjligt att ge tillgång till vissa delar av promemorian. Vidare skulle det ha varit svårt för rådet att lämna närmare upplysningar utan att lämna ut promemorians innehåll.

49 Vid förhandlingen klargjorde rådet att det var fråga om en komprimerad handling, som utformats för att informera experter på området om specifika frågor rörande de pågående förhandlingarna, och som inte innehöll några generella avsnitt som kunde avskiljas och lämnas ut. Såväl uppgifterna om bedömningsgrunder som anmärkningarna i promemorian utgör således känsliga uppgifter.

Förstainstansrättens bedömning

50 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 att en institution måste pröva om det är möjligt att ge tillgång till delar av de handlingar som en ansökan om tillgång avser, genom att begränsa ett eventuellt avslag på ansökan till att endast avse sådana uppgifter som omfattas av de aktuella undantagen. Institutionen skall lämna ut delar av handlingarna om institutionens syfte, när den vägrar att ge tillgång till handlingen, kan uppnås även om institutionen begränsar sig till att dölja de avsnitt som kan skada det skyddade allmänna samhällsintresset (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkt 29).

51 I detta fall framgår det av det angripna beslutet, och bekräftades vid förhandlingen, att rådet undersökte möjligheten att lämna ut delar av promemorian, och att det även samrådde med kommissionen om denna möjlighet, i enlighet med artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001. Efter denna undersökning drog rådet slutsatsen att det inte var möjligt att lämna ut delar av promemorian, i den mening som avses i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, på grund av att undantagen i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 var tillämpliga på promemorian i dess helhet. Även kommissionen, vilken upprättade promemorian, gjorde denna bedömning i sin skriftväxling med rådet, särskilt i dess skrivelse av den 1 juni 2004.

52 Rådet motiverade sitt beslut att inte lämna ut delar av promemorian med att den helt och hållet bestod av uppgifter om bedömningsgrunder och anmärkningar rörande förhandlingspositionerna för gemenskapens olika partner i förhandlingarna inom WTO och de förhandlingsalternativ som gemenskapens förhandlare hade, och att ett utlämnande av dessa allvarligt skulle störa genomförandet av de pågående förhandlingarna. Rådet angav även att promemorian hade utformats för att informera experter, såsom kommitténs ledamöter.

53 Det framgår således av det angripna beslutet att promemorians hela innehåll skulle anses vara av känslig art, med hänsyn till att den första punkten på dagordningen för kommitténs sammanträde syftade till att analysera läget i förhandlingarna inom WTO och att det var för det syftet som promemorian hade delats ut i förväg till kommitténs ledamöter. Således omfattades promemorian i sin helhet av det allmänna samhällsintresset vad beträffar gemenskapens internationella förbindelser och ekonomiska politik, vilket skyddas genom det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001.

54 Härav följer att rådet inte tillämpade artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 på ett felaktigt sätt genom att vägra sökanden tillgång till delar av promemorian.

55 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 2 i förordning nr 1049/2001

56 Denna grund består av tre delar. Den första delgrunden avser rådets vägran att ge tillgång till protokollet avseende den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003 med motiveringen att något sådant protokoll inte existerade. Den andra delgrunden avser rådets vägran att, i avsaknad av ett protokoll, ge sökanden uppgifter om innehållet i de diskussioner som avsåg den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003 i en form som kunde spridas. Den tredje delgrunden avser rådets vägran att ge tillgång till sammanträdesdeltagarnas anteckningar.

Den första delgrunden: Rådets vägran att ge tillgång till protokollet avseende den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003 med motiveringen att något sådant protokoll inte existerade

— Parternas argument

57 Sökanden anser att förordning nr 1049/2001 är tillämplig på de handlingar som upprättats av kommittén och förvaras hos denna. Enligt artikel 21 i arbetsordningen borde det ha funnits protokoll från kommitténs sammanträden, oavsett om kommittén sammanträtt genom att sammankalla suppleanterna eller sammanträtt med de ordinarie ledamöterna, med hänsyn till dess ställning som rådets förberedande kommitté.

58 Att det inte upprättades något protokoll över ett sammanträde med kommittén strider mot principen om öppenhet, vilken omnämns i ingressen till förordning nr 1049/2001 och i artikel 19 i arbetsordningen, liksom mot principen om god förvaltningssed. Rätten till tillgång till handlingar, vilken garanteras genom artikel 2 i förordning nr 1049/2001, skulle bli helt betydelselös om institutionerna inte antecknade uppgifterna i en form som går att sprida till allmänheten. Institutionerna är skyldiga att anteckna uppgifterna, i synnerhet när dessa avser överläggningar inom en av de kommittéer som inrättats för att belysa rådets och kommissionens beslutsförfarande.

59 Rådet har genmält att det inte upprättades något protokoll över detta sammanträde och att det inte finns någon bestämmelse om att en sådan handling skall upprättas. Med hänsyn till antalet sammanträden som rådet anordnar är det uppenbart att en sådan skyldighet skulle få oacceptabla konsekvenser och vara omöjlig att efterleva.

60 Rådet har erinrat om att det enligt rättspraxis presumeras att en handling till vilken tillgång har begärts inte existerar när den berörda institutionen har påstått att det förhåller sig på detta sätt. Det är emellertid endast fråga om en presumtion som kan kullkastas på grundval av relevanta och samstämmiga uppgifter. I förevarande fall grundar sig dock sökandens ifrågasättande av att det inte existerade ett protokoll från sammanträdet den 19 december 2003 på en felaktig tolkning av arbetsordningen.

— Förstainstansrättens bedömning

61 Det skulle strida mot det krav på öppenhet som följer av förordning nr 1049/2001 om institutionerna åberopade att handlingar inte existerar för att undgå en tillämpning av förordningen. Ett faktiskt utövande av rätten till tillgång till handlingar förutsätter att berörda institutioner, i möjligaste mån och på ett sätt som inte är godtyckligt utan förutsebart, upprättar och bevarar dokumentation över sin verksamhet.

62 Det framgår av rubriken till den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003, och bekräftades vid förhandlingen, att denna punkt syftade till att informera kommitténs ledamöter om läget i förhandlingarna inom WTO. Det förhållandet att denna punkt på dagordningen för sammanträdet endast var av informativ karaktär och att den inte krävde någon särskild genomförandeåtgärd förklarar varför det inte ansågs nödvändigt att upprätta ett protokoll och varför denna punkt inte föranledde att kommittén upprättade en sammanfattning eller någon annan ytterligare handling.

63 Vid detta förhållande kan det inte heller anses att rådet handlade godtyckligt eller oförutsebart genom att inte upprätta något protokoll rörande denna punkt på dagordningen för sammanträdet. Följaktligen kan det inte anses att rådet åsidosatte

sökandens rätt att få tillgång till handlingar, vilken erkänns i förordning nr 1049/2001, genom att hävda att det inte existerade något sådant protokoll.

64 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den tredje grundens första del.

Den andra delgrunden: Rådets vägran att, i avsaknad av ett protokoll, ge sökanden uppgifter om innehållet i de diskussioner som avsåg den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003

— Parternas argument

65 Sökanden har understrukit att rådet, även om det ansåg att det inte existerade något protokoll från sammanträdet den 19 december 2003, i den mening som kommissionen avsåg i sin skrivelse av den 1 juni 2004, borde ha gett sökanden tillgång till uppgifter om innehållet i de diskussioner som fördes under sammanträdet.

66 Sökanden har för det första anfört att uppgifter om innehållet i de diskussioner som fördes under sammanträdet borde ha antecknats i en form som kunde spridas för att rätten till tillgång till handlingar skall få ett verkligt innehåll. Rätten till tillgång till handlingar skall tolkas som en rätt till information mot bakgrund av principen om öppenhet och domen i det ovan i punkt 50 nämnda målet rådet mot Hautala, i vilken domstolen uttryckligen inte godtog rådets argument att denna rätt endast avser tillgång till handlingarna och inte tillgång till de uppgifter som anges i dessa.

67 Rätten till tillgång till handlingar, tolkad som en rätt till information, är särskilt tillämplig inom miljöskyddsområdet, enligt Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, vilken har undertecknats av gemenskapen. I förslaget till förordning om tillämpning av konventionen på gemenskapens institutioner, vilket — såsom angavs under förhandlingen – senare utmynnade i 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), hänvisades det till förordning nr 1049/2001 i fråga om tillgång till miljöinformation, som definieras som "all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form". Det står således klart att förordning nr 1049/2001 är allmänt tillämplig på information och inte bara på handlingar.

68 Sökanden har för det andra gjort gällande att den information som en person har rätt att få tillgång till skall tillhandahållas i en lämplig form, för att den rätt till information som garanteras genom gemenskapsrätten skall få full effekt. Även om den handling där informationen finns antecknad inte kan lämnas ut, skall informationen avfattas, excerperas, sammanfattas eller skrivas om utifrån denna originalhandling.

69 Rådet har för det första hävdat att det inte föreligger någon skyldighet att skriva ner uppgifter, såsom innehållet i de diskussioner som förs under kommitténs sammanträden, för att de skall kunna vidarebefordras. Sökandens tolkning av rätten till tillgång till handlingar som en rätt till information bygger nämligen på en missuppfattning av förordning nr 1049/2001 och av rättspraxis.

70 Enligt rådet framgår det av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001, särskilt av dess titel och av artiklarna 2.3, 3, 10.3, 11 och 14, att förordningen är tillämplig på

befintliga handlingar, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av en institution.

71 På samma sätt innehåller domen i det ovan i punkt 50 nämnda målet rådet mot Hautala endast svar på frågan huruvida det är möjligt att lämna ut delar av en redan befintlig handling. Det finns ingenting i rättspraxis som tyder på att institutionerna är skyldiga att upprätta protokoll från alla sammanträden som de anordnar.

72 Den av sökanden, med stöd av Århuskonventionen, åberopade tillämpningen av principen om tillgång till information på miljöområdet föranleder inte någon annan slutsats. Vid den tidpunkt då det angripna beslutet fattades hade nämligen varken Århuskonventionen eller dess tillämpningsförordning trätt i kraft. Vidare innefattar inte begreppet miljöinformation som fastställs däri kommitténs överläggningar, eftersom dessa är muntliga, och inte i någon av dessa båda rättsakter uppställs en skyldighet för kommittén att upprätta protokoll från sina sammanträden.

73 Vidare framgår det av avgöranden från Europeiska ombudsmannen att en institution inte är skyldig att upprätta handlingar enligt förordning nr 1049/2001 när det inte existerar någon handling som skulle ha kunnat lämnas ut.

74 För det andra har rådet gjort gällande att protokollen, till skillnad från vad sökanden har hävdat, inte utgör handlingar som sammanfattar andra handlingar, utan snarare handlingar som sammanfattar en muntlig diskussion. Det är därför felaktigt av sökanden att hävda att de resurser som krävs för att upprätta ett protokoll finns lätt tillgängliga för rådet.

— Förstainstansrättens bedömning

75 Det skall först erinras om tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001, vilken enligt artikel 2.3 i förordningen endast skall tillämpas på "handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen".

76 Vidare framgår det av rättspraxis att det skall göras åtskillnad mellan begreppet handling och begreppet uppgifter. Allmänhetens rätt till tillgång till en av institutionernas handlingar avser endast handlingar och inte uppgifter i mer allmän betydelse, och den innebär inte någon skyldighet för institutionerna att besvara varje begäran om upplysningar från en enskild (se analogt förstainstansrättens beslut av den 27 oktober 1999 i mål T-106/99, Meyer mot kommissionen, REG 1999, s. II-3273, punkterna 35 och 36). Det framgår visserligen av domen i det ovan i punkt 50 nämnda målet rådet mot Hautala att rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64), vilket föregick förordning nr 1049/2001, inte bara avsåg de handlingar som innehas av institutionerna som sådana utan även de uppgifter som dessa handlingar innehåller (punkt 23 i domen). Tillgång till uppgifterna, i den mening som avses i nämnda dom, kan dock endast säkerställas om dessa uppgifter anges i handlingar, vilket förutsätter att handlingarna existerar.

77 I förevarande fall saknades protokoll eller andra handlingar rörande den första punkten på dagordningen för kommitténs sammanträde den 19 december 2003, och rådet var därför inte skyldigt att till sökanden lämna ut uppgifter om innehållet i denna punkt på dagordningen för sammanträdet.

78 Härav följer att rådet inte har åsidosatt sökandens rätt till tillgång till handlingar, vilken erkänns i förordning nr 1049/2001, genom att vägra ge sökanden uppgifter

om innehållet i de diskussioner som avsåg den första punkten på dagordningen för sammanträdet den 19 december 2003, då dessa uppgifter inte existerade i form av en handling som kunde spridas.

79 Sökandens argument rörande Århuskonventionen eller förslaget till tillämpningsförordning till konventionen föranleder inte någon annan slutsats, eftersom varken Århuskonventionen eller dess tillämpningsförordning hade trätt i kraft vid den tidpunkt då det angripna beslutet fattades, vilket rådet med rätta har framhållit.

80 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den tredje grundens andra del.

Den tredje delgrunden: Rådets vägran att ge tillgång till deltagarnas anteckningar från kommitténs sammanträde den 19 december 2003

— Parternas argument

81 Sökanden har för det första framhållit att de anteckningar som görs av kommitténs ledamöter och av kommissionen rörande diskussionerna inom kommittén inte är undantagna från tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001, och att de därför skall vara tillgängliga för allmänheten, såvida inte det undantag som avses i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, rörande interna överläggningar, är tillämpligt.

82 Sökanden har för det andra gjort gällande att dennes begäran om uppgifter var tillräckligt omfattande för att innefatta anteckningar rörande kommitténs diskussioner, och att kommissionens restriktiva tolkning av begreppet protokoll är helt

obefogad. Följaktligen skall de anteckningar som gjordes av kommitténs ledamöter och av kommissionen lämnas ut, eftersom det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 skall tolkas restriktivt, i egenskap av undantag från en allmän skyldighet. Förstainstansrätten har dessutom redan underkänt argumentet att ett utlämnande av kommittéernas interna överläggningar med nödvändighet skulle äventyra ett korrekt och effektivt genomförande av överläggningarna.

83 Rådet har hävdat att det inte känner till huruvida de nationella delegationerna eller kommissionen har gjort interna anteckningar och i vilken form. Dessa anteckningar är avsedda enbart för den berörda medlemsstatens eller kommissionens interna bruk och har därför inte lämnats ut till rådet. Eftersom dessa anteckningar inte innehas av rådet, omfattas de inte av tillämpningsområdet för artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001.

84 Vidare anser rådet att sökanden i sin replik har ändrat sin argumentation väsentligt vad beträffar anmärkningen om dess ansökan att få tillgång till protokollet från sammanträdet den 19 december 2003, genom att hävda att rådet har åsidosatt förordning nr 1049/2001 på grund av att det inte gav sökanden tillgång till kommissionens och medlemsstatsdelegationernas interna anteckningar. Rådet har i det avseendet understrukit att det beslut som fattades avseende den bekräftande ansökan, enligt rättspraxis, avgränsar föremålet för domstolsförfarandet. Det framgår emellertid av den bekräftande ansökan att sökanden inte begärde att rådet skulle ge den tillgång till kommissionens och medlemsstatsdelegationernas interna anteckningar. Eftersom rådet i det angripna beslutet inte har nekat tillgång till dessa handlingar, är det inte skyldigt att ta ställning till de argument som sökanden åberopat i denna fråga.

— Förstainstansrättens bedömning

85 Förstainstansrätten konstaterar att sökanden, i de två skrivelser som låg till grund för det angripna beslutet, inte begärde att rådet skulle ge den tillgång till de

anteckningar som gjordes av deltagarna vid sammanträdet den 19 december 2003. Det angripna beslutet rör därför inte tillgång till de anteckningar som gjordes av deltagarna vid sammanträdet den 19 december 2003. Med hänsyn till att förstainstansrätten, när en talan om ogiltigförklaring av ett beslut av rådet att inte ge tillgång till handlingar har väckts vid rätten, i enlighet med artikel 230 EG gör en prövning av lagenligheten av enbart detta beslut, och med hänsyn till att det angripna beslutet inte är en följd av en ansökan om att få tillgång till kommissionens och medlemsstatsdelegationernas interna anteckningar, kan sökandens argument rörande tillgången till dessa anteckningar följaktligen inte godtas.

86 Även om det skulle anses att sökandens ansökan skall tolkas som om den även omfattade en ansökan om att få tillgång till kommissionens och medlemsstatsdelegationernas interna anteckningar, kan dessa under alla omständigheter inte lämnas ut av rådet enligt artikel 2.3 förordning nr 1049/2001, eftersom rådet varken innehar eller har mottagit dessa anteckningar.

87 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den tredje grundens tredje del, och den kan således inte vinna bifall på någon del av denna grund.

88 Av det ovan anförda följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

89 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden skall förpliktas att bära sin rättegångskostnad och ersätta rådets rättegångskostnad. Eftersom sökanden har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas.

90 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Kommissionen skall därför bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta rådets rättegångskostnad.

3) Kommissionen skall bära sin rättegångskostnad.

Legal Wiszniewska-Białecka Moavero Milanesi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 april 2007.

E. Coulon H. Legal

Justitiesekreterare Ordförande