FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(andra avdelningen i utökad sammansättning)
den 19 oktober 1995 *

I mål T-194/94,

John Carvel, bosatt i Bryssel, och

Guardian Newspapers Ltd, bolag bildat enligt engelsk rätt, Manchester (Förenade kungariket),

företrädda av Onno W. Brouwer och Frédéric P. Louis, advokater i Bryssel, biträdda av Deirdre Curtin, från universitetet i Utrecht, samtliga med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Marc Loesch, 11, rue Goethe,

sökande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av Peter Biering, avdelningschef vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Danmarks ambassad, 4, boulevard Royal,

* Rättegångsspråk: engelska.

Konungariket Nederländerna, företrätt av A. Bos, juridisk rådgivare, och J.W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo,

och

Europaparlamentet, företrätt av Gregorio Garzon Clariana, juristkonsult, och François Vainker, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Europaparlamentets generalsekretariat, Kirchberg,

intervenienter,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av Jill Aussant och Giorgio Maganza, juridiska rådgivare, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör för avdelningen för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av beslut av rådet som fattats med tillämpning av rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT nr L 340, s. 43),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av B. Vesterdorf, ordförande, D.P.M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner och A. Kalogeropoulos, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 5 juli 1995,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Slutakten i Fördraget om Europeiska unionen som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992 innehåller en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information där det anges följande: "Konferensen finner att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast år

1993 förelägger rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för institutionerna."

2 När Europeiska rådets möte i Birmingham avslutades den 16 oktober 1992 enades stats-och regeringscheferna om en slutsats med rubriken "En gemenskap närmare medborgarna" (Bull. CE 10-1992, s. 9), där de underströk nödvändigheten av att öka öppenheten inom gemenskapen. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 12 december 1992 och kommissionen anmodades återigen att fortsätta sitt arbete för att förbättra tillgången till den information som är tillgänglig för gemenskapens institutioner (Bull. CE 12-1992, s. 7).

3 Den 5 maj 1993 antog kommissionen meddelande 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar (EGT nr C 156, s. 5), vilket innehöll resultaten av en undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar i de olika medlemsstaterna och där slutsatsen var att det fanns anledning att utveckla en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivå.

4 Den 2 juni 1993 antog kommissionen meddelande 93/C 166/04 om öppenhet i gemenskapen (EGT nr C 166, s. 4). I detta meddelande utarbetade kommissionen de grundläggande principerna för tillgång till handlingar.

5 Inom ramen för dessa inledande etapper mot ett genomförande av principen om insyn antog rådet och kommissionen den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar (EGT 1993, nr L 340, s. 41, nedan kallad "uppförandekodex"), genom vilken man avsåg att fastställa de principer som skall gälla för tillgång till kommissionens och rådets handlingar.

6 I uppförandekodexen föreskrivs bland annat att

"allmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar. Med *handling* avses all skriven text, oavsett materiell form med befintlig information som är i kommissionens eller rådets besittning".

7 Dessutom föreskrivs i uppförandekodexen att institutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada vissa intressen, däribland skyddet för det allmänna samhällsintresset och skyddet för den enskilde och privatlivet, och att de får vägra tillgång till handlingar för att skydda institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. Där föreskrivs också att "kommissionen och rådet skall var och en för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa principer före den 1 januari 1994".

8 Samma dag, det vill säga den 6 december 1993, antog rådet beslut 93/662/EG om antagande av rådets arbetsordning (EGT nr L 304, s. 1, nedan kallad "arbetsordningen"). I artikel 4 i arbetsordningen föreskrivs att rådets sammanträden inte skall vara offentliga, utom i de fall som avses i artikel 6. I artikel 5 föreskrivs följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 7.5 och andra relevanta bestämmelser skall rådets överläggningar omfattas av sekretess, såvida inte rådet beslutar något annat ...

2. Rådet får tillåta att en kopia eller ett utdrag ur dess protokoll visas upp inför rätta."

9 I artikel 9 i arbetsordningen föreskrivs bland annat att protokollen från rådets sammanträden i regel för varje punkt på dagordningen skall ange de handlingar som förelagts rådet, de beslut som fattats eller de slutsatser som rådet kommit fram till samt de uttalanden som rådet gjort och de uttalanden som någon rådsmedlem eller kommissionen har begärt skall tas in i protokollet. I artikel 22 föreskrivs att "[r]ådet skall anta närmare föreskrifter om hur allmänheten skall få tillgång till sådana rådshandlingar vars offentliggörande inte har några allvarliga eller skadliga följder".

10 Den 20 december 1993 antog rådet beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT nr L 340, s. 43, nedan kallat "beslut 93/731"), för tillämpningen av de principer som fastställts genom uppförandekodexen. I artikel 1 i beslut 93/731 föreskrivs att "[a]llmänheten skall ha tillgång till rådets handlingar enligt de villkor som anges i detta beslut... Om inte annat följer av artikel 2.2 avses med *rådets handlingar* all skriven text med befintlig information, oavsett form av medium, som är i rådets besittning".

11 Artikel 4.1 i beslut 93/731 lyder enligt följande:

"Tillgång till rådets handlingar får inte beviljas om ett offentliggörande kan undergräva

— skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar),

— skyddet för den enskilde och privatlivet,

— skyddet för företagshemligheter,

— skyddet för gemenskapens finansiella intressen,

— skyddet för den sekretess som begärts av den fysiska eller juridiska person som tillhandahållit någon del av informationen i handlingen, eller som krävs enligt lagstiftningen i den medlemsstat som tillhandahållit någon del av informationen."

12 I artikel 4.2 föreskrivs att "[t]illgång till rådets handlingar får vägras för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar".

13 Artikel 7 i beslutet lyder enligt följande:

"1. Den berörda enheten inom generalsekretariatet skall inom en månad skriftligen underrätta sökanden om att hans ansökning har bifallits eller om att avsikten är att ansökningen skall avslås. I det senare fallet skall sökanden dessutom underrättas om grunderna för det avsedda avslaget, om att han inom en månad kan ge in en bekräftande ansökning med begäran om omprövning av det avsedda ställningstagandet och om att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökning.

2. Underlåtenhet att besvara en ansökning inom en månad efter det att den ingivits skall räknas som ett avslag, utom i det fallet att sökanden inom den följande månaden ger in en bekräftande ansökning enligt punkt 1.

3. Beslut om att avslå en bekräftande ansökning skall fattas inom en månad efter det att en sådan ansökning ingivits och skall ange grunderna för beslutet. Sökanden skall skriftligen underrättas om beslutet så snart som möjligt och samtidigt informeras om innehållet i artiklarna 138e och 173 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen såvitt gäller villkoren för fysiska personers klagomål hos ombudsmannen respektive domstolens granskning av lagenligheten av rådets rättsakter.

4. Underlåtenhet att besvara en bekräftande ansökning inom en månad efter det att den ingivits skall räknas som ett avslag."

Bakgrunden

14 Den 2 februari 1994 skrev sökanden John Carvel i sin egenskap av European Affairs Editor (redaktör med ansvar för Europafrågor) vid tidningen The Guardian — som utges av sökanden Guardian Newspapers Ltd, bolag bildat enligt engelsk rätt i form av ett "company limited by shares" — till rådets generalsekreterare och ansökte om att få tillgång till vissa handlingar, bland annat de förberedande rapporterna från Ständiga representanternas kommitté (Coreper), protokollen, redogörelserna för deltagare och omröstningar och besluten från såväl socialministrarnas möten (nedan kallat "socialministermötena") den 12 oktober och den 23 november 1993 som justitieministrarnas möte (nedan kallat "justitieministermötet") den 29 och 30 november 1993, samt protokollen från jordbruksministrarnas möte (nedan kallat "jordbruksministermötet") den 24 och 25 januari 1994.

15 Den 28 februari 1994 erhöll sökandena från rådets generalsekretariat kopior av de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för deltagare och omröstningar avseende socialministermötena den 12 oktober och den 23 november 1993. Beträffande de beslut som rådet antog under dagarna i fråga hänvisades sökandena till de nummer av *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* där besluten hade publicerats.

16 Vad däremot gällde protokollen, redogörelserna för deltagare och omröstningar samt besluten från justitieministermötet den 29 och 30 november 1993 vägrades sökandena tillgång till dessa med motiveringen att handlingarna i fråga "direkt gäller rådets överläggningar och enligt rådets arbetsordning inte kan offentliggöras". Rådet vägrade också tillgång till de förberedande rapporterna avseende justitieministermötet den 29 och 30 november 1993 angående det framtida arbetsprogrammet med motiveringen att det i det fallet handlade om "förberedande texter som föregick rådets beslut (justitie-och inrikesministermötena) att rekommendera att Europeiska rådet vid mötet den 10 och 11 december 1993 skulle anta det handlingsprogram som skulle fastställas inom justitie-och inrikesområdena". I stället för dessa handlingar skickade rådet de slutliga texter som hade blivit antagna.

17 Vad gäller protokollen från jordbruksministermötet den 24 och 25 januari 1994 upplystes sökandena om att dessa ännu inte var tillgängliga.

18 I sin ovan nämnda skrivelse av den 28 februari 1994 informerade rådet sökandena om att de hade rätt att inom en månad ge in en bekräftande ansökan för att bemöta rådets vägran att tillhandahålla de handlingar som de hade ansökt om.

19 Den 14 mars 1994 gav sökandena in en bekräftande ansökan där de bland annat på nytt ansökte om att få tillgång till handlingarna beträffande justitieministermötet den 29 och 30 november 1993 och där de underströk att de redan hade erhållit liknande handlingar från rådet beträffande socialministermötena den 12 oktober och den 23 november 1993. De ansökte också på nytt om att få tillgång till protokollen från jordbruksministermötet den 24 och 25 januari 1994.

20 Sökandena fick inte svar inom den frist om en månad som fastställs i artikel 7.3 i beslut 93/731.

21 Den 29 april 1994 skrev sökandena till rådets generalsekreterare i syfte att få ett klargörande avseende denna institutions praxis vad gäller tillgång till dess protokoll och redogörelser för omröstningar under dess överläggningar. I samma skrivelse formulerade de med tillämpning av artikel 7.2 i beslut 93/731 en bekräftande ansökan vad gäller protokollen från jordbruksministermötet den 24 och 25 januari 1994.

22 Genom skrivelse av den 17 maj 1994 gav rådet sökandena följande svar:

"1. Vad beträffar de handlingar som rör förberedelsen av och mötet med justitie- och inrikesministrarna den 29 och 30 november 1993 (punkt 6—11 i Er skrivelse av den 2 februari) anser rådet att tillgång till dessa handlingar inte kan beviljas, eftersom de direkt gäller rådets och dess förberedande instansers överläggningar. Om tillgång till dem beviljades, skulle rådet underlåta att skydda den sekretess som gäller för dess överläggningar. Handlingarna i fråga innehåller konfidentiell information angående de ställningstaganden som rådsmedlemmarna har gjort under rådets överläggningar.

En stor del av informationen i dessa handlingar förekommer emellertid i det pressmeddelande och i andra handlingar som tillsänts Er. De förberedande handlingarna till exempel (punkterna 6 och 7 i Er skrivelse av den 2 februari) speglade en tillfällig situation som skulle kunna förändras och de slutliga texterna beträffande rådets arbetsprogram har översänts till Er. På samma sätt återges i pressmeddelandet de viktigaste besluten som antogs vid justitie-och inrikesministermötet den 29 och 30 november 1993 samt en lista över de ministrar och ledamöter av kommissionen som deltog i detta (punkt 10 respektive punkt 11 i Er skrivelse av den 2 februari).

2. Samma sekretesshänsyn gäller för de förberedande rapporterna och för protokollen och redogörelserna för omröstningar från socialministermötena den 12 oktober och den 23 november 1993 (punkterna 1, 2 och 3 i Er skrivelse av den

2 februari). Dessa handlingar borde inte ha skickats till Er. Eftersom förfarandet för att ge allmänheten tillgång till rådets handlingar och dess praktiska genomförande är så nytt, skickades dessa handlingar likväl till Er på grund av ett misstag inom administrationen.

3. Tillgång till protokollen från jordbruksministermötet den 24 januari 1994 (punkt 13 i Er skrivelse av den 2 februari) kan av samma anledning inte beviljas."

Förfarandet och parternas yrkanden

23 Det var under dessa omständigheter som sökandena den 19 maj 1994 ingav den föreliggande talan.

24 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning tilläts den danska regeringen, den nederländska regeringen och Europaparlamentet att intervenera till stöd för sökandenas yrkanden.

25 Det skriftliga förfarandet avslutades den 19 april 1995. Med hänsyn till referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet utan föregående åtgärder för bevisupptagning. Förstainstansrätten anmodade emellertid rådet att besvara en fråga och att i förekommande fall inkomma med vissa handlingar. Rådet efterkom denna begäran.

26 Förhandling ägde rum den 5 juli 1995. Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor.

27 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det beslut genom vilket rådet vägrade att bevilja dem tillgång till de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för deltagare och omröstningar avseende justitieministermötet den 29 och 30 november 1993,

— ogiltigförklara beslutet av den 17 maj 1994 genom vilket rådet vägrade att bevilja dem tillgång till protokollen från jordbruksministermötet den 24 och 25 januari 1994,

— ogiltigförklara beslutet av den 17 maj 1994 genom vilket rådet vägrade dem fri tillgång till de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för omröstningarna avseende socialministermötena den 12 oktober och den 23 november 1993, och

— förplikta rådet att ersätta sökandenas rättegångskostnader i överensstämmelse med artikel 87 i förstainstansrättens rättegångsregler.

Sökandena har också begärt att rådet till förstainstansrätten skall ge in dels inspelningarna eller de fullständiga stenografiska redogörelserna från alla rådets och dess

biträdande organs sammanträden där sökandenas ansökningar har diskuterats, dels rapporten från rådets rättstjänst till Coreper/rådet (dokument 6853/94 JUR 110, av den 5 maj 1994, nedan kallad "rättstjänstens rapport av den 5 maj 1994").

28 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Den danska regeringen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara rådets avslagsbeslut, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

Den har också begärt att rådet skall ge in rättstjänstens rapport av den 5 maj 1994 till förstainstansrätten.

Den nederländska regeringen har yrkat att förstainstansrätten skall

— bifalla sökandenas talan.

31 Europaparlamentet har yrkat att förstainstansrätten skall

— bifalla sökandenas talan och ogiltigförklara rådets avslagsbeslut.

Talans upptagande till prövning

32 Sökandena har bestritt det beslut som skrivelsen av den 17 maj 1994 enligt deras mening innehåller och genom vilket de anser att rådet bland annat har vägrat dem fri tillgång till de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för omröstningar avseende socialministermötena den 12 oktober och den 23 november 1993.

33 Förstainstansrätten erinrar om att sökandena emellertid den 28 februari 1994 hade erhållit kopior av de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för deltagare och omröstningar avseende socialministermötena från rådets generalsekretariat.

34 Härefter uppgav rådet i sin skrivelse av den 17 maj 1994 att handlingarna avseende socialministermötena hade skickats på grund av ett misstag inom administrationen. Avsikten med denna upplysning var emellertid bara att förklara anledningen till att

rådet hade skickat handlingarna och utgjorde ingen begäran om att de skulle återlämnas.

35 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att skrivelsen av den 17 maj 1994 inte innehåller något beslut genom vilket rådet har vägrat sökandena tillgång till handlingarna i fråga. Härav följer att sökandenas yrkande om ogiltigförklaring av beslutet av den 17 maj 1994 inte kan tas upp till prövning till den del det hänför sig till handlingar avseende socialministermötena, eftersom rådet inte har fattat något beslut att vägra tillgång till dessa handlingar.

Saken

36 Till stöd för sin talan har sökandena åberopat fem grunder: brott mot den inom gemenskapsrätten grundläggande principen om tillgång till Europeiska unionens institutioners handlingar, brott mot principen om skydd av berättigade förväntningar, brott mot artikel 4.2 i beslut 93/731 genom att det i de omtvistade besluten ges uttryck för en principvägran att bevilja tillgång till vissa typer av handlingar, brott mot artikel 7.3 i beslut 93/731 och mot artikel 190 i EG-fördraget genom att de omtvistade besluten är otillräckligt motiverade, och slutligen behörighetsmissbruk.

37 Innan de grunder som sökandena har åberopat prövas, bör det fastställas exakt vilken dag de beslut har fattats vars lagenlighet sökandena bestrider. Sökandena har yrkat ogiltigförklaring dels av det beslut genom vilket rådet vägrade att bevilja dem tillgång till de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för deltagare och omröstningar avseende justitieministermötet den 29 och 30 november 1993, dels av beslutet av den 17 maj 1994 genom vilket rådet vägrade att bevilja dem tillgång till protokollen från jordbruksministermötet den 24 och 25 januari 1994. Sökandena har emellertid inte preciserat vilken dag det beslut fattades genom vilket de vägrades tillgång till handlingarna avseende justitieministermötet.

38 Vad beträffar dagen för rådets vägran att bevilja sökandena tillgång till protokollen från jordbruksministermötet erinrar förstainstansrätten om att sökandena den 2 februari 1994 ansökte om att dessa handlingar skulle översändas och att de informerades om att dessa ännu inte fanns tillgängliga (se ovan punkt 17). Den 14 mars 1994 upprepade sökandena sin ansökan. De fick inget svar inom fristen om en månad. Den 29 april 1994 gav sökandena in en bekräftande ansökan angående samma handlingar. Den 17 maj 1994 skrev rådet — inom den frist om en månad som föreskrivs i artikel 7.3 i beslut 93/731 — till sökandena och redogjorde för skälen till att rådet hade beslutat att vägra dem tillgång till protokollen från jordbruksministermötet.

39 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att detta brev av den 17 maj 1994 utgör beslutet att vägra sökandena tillgång till protokollen från jordbruksministermötet.

40 Vad gäller dagen för rådets beslut att vägra sökandena tillgång till de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för deltagare och omröstningar avseende justitieministermötet erinrar förstainstansrätten om att det i artikel 7.3 i beslut 93/731 föreskrivs att beslutet att avslå en bekräftande ansökan skall fattas inom en månad efter det att en sådan ansökan ingivits, och att det i artikel 7.4 föreskrivs att underlåtenhet att besvara den bekräftande ansökan inom en månad efter det att den ingivits skall räknas som ett avslag.

41 Förstainstansrätten anmärker att sökandena gav in en bekräftande ansökan den 14 mars 1994 och att rådet inte besvarade den förrän den 17 maj 1994. Härav följer att rådet har underlåtit att besvara den bekräftande ansökan inom den frist som fastställs i artikel 7.3 i beslut 93/731 och att vägran att bevilja tillgång till handlingarna i fråga skall anses ha skett genom ett implicit avslag en månad efter den 14 mars 1994.

42 Efter att ha fastställt de exakta dagarna för rådets avslagsbeslut anser förstainstansrätten att det är lämpligt att först pröva sökandenas tredje grund.

Parternas argument

43 Sökandena har hävdat att rådet uttryckt en principvägran att bevilja tillgång till handlingar som rör dess överläggningar och sökandena har påstått att en sådan vägran strider mot artikel 4.2 i beslut 93/731, där det föreskrivs att tillgång till en av rådets handlingar "får" vägras för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar. Enligt sökandena innebär den bestämmelsen att rådet måste göra en noggrann avvägning mellan de föreliggande intressena innan det fattar beslutet att vägra tillgång till handlingen eller inte. Sökandena har framfört att den omständigheten att det handlar om en principvägran styrks av det uttalande som den danska regeringen och den nederländska regeringen gjorde efter ministermötet den 16 och 17 maj 1994. Detta uttalande bekräftar enligt sökandena att rådet inte har företagit någon intresseavvägning innan det beslutade att avslå sökandenas bekräftande ansökan.

44 Med hänvisning till den uppförandekodex som antogs av rådet och kommissionen har sökandena hävdat att det framgår av denna kodex att sekretessen för överläggningarna endast är ett av de intressen som skall beaktas vid tillämpningen av den allmänna principen om tillgång till institutionernas handlingar. De har understrukit att det är mot bakgrund av detta övervägande som artikel 4.2 i beslut 93/731 skall tolkas och de anser att en principvägran att bevilja tillgång till vissa handlingar med motiveringen att de har samband med rådets överläggningar för vilka sekretessen skall skyddas — vilket rådet har förklarat i sin skrivelse av den 17 maj 1994 — strider mot den förutnämnda artikel 4.2.

45 Som svar på rådets argument att tillgång till dess protokoll skulle vara till men för beslutsprocessen inom gemenskapen har sökandena förklarat att de inte har påstått att beslut 93/731 automatiskt ger dem rätt till tillgång till rådets handlingar.

Dessutom anser de att denna argumentation från rådets sida inte är övertygande, eftersom rådets protokoll endast innehåller en redogörelse för de slutsatser som rådet kommit fram till samt de formella uttalanden som gjorts av en delegation som sedan begärt att uttalandena skall tas in i protokollet. Det är följaktligen föga troligt att tillgång till rådets handlingar skulle leda till att nationella ståndpunkter kom till allmän kännedom.

46 Rådet har hävdat att sökandena inte har framlagt några bevis till stöd för sitt påstående att rådet inte har företagit någon avvägning mellan de föreliggande intressena och att det ankommer på sökandena, eftersom de har bevisbördan, att styrka sitt påstående.

47 Med hänvisning till beslut 93/731 har rådet hävdat att detta skall tolkas i överensstämmelse med rådets arbetsordning. Rådet har understrukit att beslut 93/731, som är baserat på denna arbetsordning, inte på något sätt har företräde framför bestämmelserna i arbetsordningen och att det skall tolkas tillsammans med dessa. Enligt artikel 5.1 i arbetsordningen är rådets överläggningar i princip skyddade mot allt offentliggörande, även om rådet kan besluta något annat.

48 Rådet har tillbakavisat sökandenas påståenden om att artikel 4.2 i beslut 93/731 har fått rådet att anse sig behörigt att framställa en principvägran och har förklarat att det alltid har möjlighet att använda sig av det undantag som föreskrivs i arbetsordningen och att besluta att offentliggöra de handlingar som rör dess överläggningar. Endast den omständigheten att rådet har vägrat att använda sig av denna möjlighet i det föreliggande fallet kan inte utgöra grund för antagandet att det inte heller kommer att använda sig av den i framtiden.

49 Vad beträffar den vägran som framställts i det nu aktuella fallet har rådet vidhållit att det på ett riktigt sätt har utvärderat de intressen som står på spel. Rådet har avvisat sökandenas påstående om att det har brutit mot artikel 4.2 i beslut 93/731

när det motiverat vägran att bevilja tillgång till en bestämd handling med att denna handling tillhörde en kategori av handlingar som har samband med rådets överläggningar för vilka sekretessen skall skyddas.

50 Rådet har gjort vissa preciseringar angående hur det förfarande förflöt som ledde fram till avslagsbeslutet i fråga. Rådet har redogjort för att ett inledande meddelande av den 25 mars 1994 — som innehöll ett förslag till avslag på sökandenas ansökan — prövades, bland andra, av Coreper den 30 mars 1994, men att frågan inte underställdes rådet. Rådet har vidare förklarat att frågan vid ett senare av Corepers sammanträden inskrevs på rådets dagordning för den 18 och 19 april 1994 men att en delegation inom rådet begärde att den punkten skulle avföras från dagordningen. Enligt rådet fick denna begäran till följd att rådet inte kunde iaktta den frist om en månad som fastställs i beslut 93/731. Den 22 april 1994 bekräftade Coreper sitt tidigare beslut att föreslå rådet att avslå sökandenas ansökan. Frågan togs på nytt upp som en A-punkt på rådets dagordning för den 16 och 17 maj 1994. Det var under dessa omständigheter som rådet den 16 maj 1994 beslutade att avslå sökandenas ansökan. På begäran av Konungariket Danmark offentliggjordes resultatet av omröstningen.

51 Rådet har understrukit att förslaget till svar på sökandenas ansökan underställdes den grupp som förbereder Coreper I: s arbete innan det lades fram för Coreper, trots att rådet kan fatta vissa beslut utan föregående prövning av en arbetsgrupp. Dessutom har rådet anmärkt att de beslut som fattas under A-punkter på rådets dagordning inte skall betraktas som beslut som inte har prövats fullt ut på samma sätt som rådets alla andra beslut. Rådet har tillagt att bekräftande ansökningar numera alltid prövas av "informationsgruppen".

52 I syfte att precisera de skäl som bildar underlaget för principen om sekretess för rådets arbete har rådet understrukit att det arbetar inom ramen för en process med förhandlingar och kompromisser och att dess medlemmar under denna process fritt

uttrycker vad de finner bekymmersamt och sina nationella ståndpunkter. Det är nödvändigt att dessa ståndpunkter förblir hemliga, framför allt om medlemmarna tvingas avvika från dem för att en överenskommelse skall kunna komma till stånd, ibland till en sådan grad att de inte följer de riktlinjer som de fått på nationell nivå angående en viss fråga. Denna process med förhandlingar och kompromisser är avgörande för antagandet av gemenskapslagstiftningen och den skulle hotas om delegationerna ständigt behövde ha i åtanke att deras ståndpunkter — såsom de antecknats i rådets protokoll — när som helst kan offentliggöras genom möjligheten att få tillgång till dessa handlingar, oavsett om rådet har beviljat tillstånd till detta eller inte.

53 Rådet har förklarat att det såväl vad gäller handlingarna avseende justitieministermötet den 29 och 30 november 1993 — där vissa rådsmedlemmars ståndpunkter preciseras och som innehåller ett uttalande från en medlem — som vad gäller protokollet från jordbruksministermötet den 24 januari 1994 — där det redogörs för bestämda ståndpunkter hos de flesta av rådsmedlemmarna — bedömde att det var olämpligt att använda sig av den bestämmelse i arbetsordningen som gör det möjligt för rådet att göra undantag från principen att dess arbete är sekretessbelagt för att offentliggöra de berörda handlingarna.

54 Rådet har understrukit att uttalandet från den danska regeringen och den nederländska regeringen efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994, där de framhöll att det inte hade gjorts någon jämförande bedömning av de föreliggande intressena, inte fastställer att denna bedömning är tillförlitlig. Det bevisar endast att det förekom en minoritetssynpunkt som uttrycks genom detta uttalande.

55 Den danska regeringen har påpekat att rådets avslag i det föreliggande fallet grundades på den omständigheten att de handlingar som begärdes hade direkt samband med rådets överläggningar och följaktligen ansågs som sekretessbelagda. Enligt den danska regeringen företog rådet ingen konkret utvärdering av intressena i fråga, trots de berättigade förväntningar som sökandena kunde ha på att en sådan utvärdering skulle ske.

56 Till stöd för sina argument har den danska regeringen åberopat det uttalande som den gjorde efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994 att "det har inte förekommit någon jämförande bedömning med en avvägning mellan, å ena sidan de medborgares intressen som ansökte om informationen och, å andra sidan de sekretesskriterier som gäller för rådets överläggningar, vilket enligt den danska regeringen och den nederländska regeringen krävs för det fall att rådet grundar sitt avslag på dessa särskilda kriterier". Den danska regeringen har understrukit att den, liksom den nederländska regeringen, röstade mot det avslag som riktades mot sökandena.

57 Den danska regeringen har understrukit att i förhållande till artikel 4.2 i beslut 93/731 är beslutet att vägra tillgång till handlingar fakultativt. Enligt dess mening betyder detta att rådet beträffande varje särskild ansökan skall företa en konkret utvärdering, från fall till fall och handling för handling, av de föreliggande intressena, det vill säga att rådet skall göra en särskild bedömning i varje enskilt fall.

58 Den nederländska regeringen har understrukit att rådet enligt artikel 4.2 förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för det att avslå en ansökan om tillgång till dess handlingar. När rådet använder sig av detta utrymme skall det göra en avvägning mellan, å ena sidan medborgarens intresse av att få tillgång till rådets handlingar och, å andra sidan rådets intresse av att skydda sekretessen för sina överläggningar.

59 Enligt den nederländska regeringen har emellertid rådet i det föreliggande fallet inte gjort en avvägning mellan intressena i fråga såsom den var skyldig att göra. I detta avseende har den nederländska regeringen åberopat de diskussioner som ägde rum inom rådet till följd av sökandenas ansökan och lydelsen av rådets skrivelse av den 17 maj 1994.

60 Vad i synnerhet gäller diskussionerna inom rådet har den nederländska regeringen åberopat det uttalande som den gjorde tillsammans med den danska regeringen efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994 (se ovan punkt 56).

61 Europaparlamentet har gjort gällande att brevet av den 17 maj 1994 inte innehåller några uppgifter som tyder på att rådet har gjort en avvägning mellan de medborgares intressen som ansökte om tillgång till handlingar och rådets intresse av att bevara sekretessen för sina överläggningar. Enligt parlamentet bekräftas denna bedömning av det uttalande som den danska regeringen och den nederländska regeringen gjorde efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994.

Förstainstansrättens bedömning

62 Beträffande tolkningen av artikel 4.2 i beslut 93/731 bör det till en början understrykas att beslut 93/731 är den sista av de tre åtgärder som vidtogs under december månad 1993. Dessa tre åtgärder innefattar bestämmelser som har samband med genomförandet av principen om insyn (se ovan punkt 5—13). Bland dessa åtgärder är beslutet det enda av lagstiftningskaraktär som gäller allmänhetens tillgång till handlingar. Härav följer att beslut 93/731 är den enda åtgärd genom vilken medborgarnas rätt till tillgång till handlingar regleras, medan rådets interna arbete regleras genom arbetsordningen.

63 Förstainstansrätten erinrar om att det i artikel 1 i beslut 93/731 föreskrivs att allmänheten skall ha tillgång till rådets handlingar enligt de villkor som anges i nämnda beslut och att det i artikel 4 i beslutet fastställs vissa undantag från denna princip. Enligt artikel 4.1 i beslutet får tillgång till en rådshandling inte beviljas om ett offentliggörande kan undergräva vissa intressen (se ovan punkt 11). Enligt artikel 4.2 i beslutet "får" tillgång till en rådshandling vägras för att skydda den sekretess som gäller för rådets överläggningar.

64 Härav framgår att rådet enligt artikel 4.1 är skyldigt att vägra tillgång till handlingarna om vissa villkor är uppfyllda. Enligt artikel 4.2 däremot förfogar rådet över ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för rådet att vid

behov avslå en ansökan om tillgång till handlingar som har samband med dess överläggningar.

65 Förstainstansrätten anser att det framgår av såväl lydelsen av artikel 4 i beslut 93/731 som av syftet med detta beslut — som är att ge allmänheten en omfattande tillgång till rådets handlingar — att rådet, när det använder sig av sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 4.2, skall göra en verklig avvägning mellan, å ena sidan medborgarens intresse av att få tillgång till rådets handlingar och, å andra sidan rådets eventuella intresse av att skydda sekretessen för sina överläggningar.

66 Det bör tilläggas att denna tolkning av artikel 4.2 överensstämmer med bestämmelserna i uppförandekodexen (se ovan punkterna 6 och 7), som man avsåg att genomföra genom beslut 93/731.

67 Härav följer att rådet varje gång som någon begär tillgång till dess handlingar skall göra en avvägning mellan de intressen som angivits ovan och fatta sitt beslut enligt det för detta ändamål tillämpliga förfarandet.

68 Inom ramen för sin arbetsordning förfogar rådet också över ett utrymme för skönsmässig bedömning som det vid behov måste utnyttja för att verkställa beslut som det fattar enligt artikel 4.2 i beslut 93/731. Rådet kan inte frånta medborgarna de rättigheter som de besitter enligt artikel 4.2 i beslut 93/731 genom att underlåta att utnyttja det utrymme som rådet tillerkänns enligt artikel 5.1 i arbetsordningen.

69 Efter att sålunda har preciserat räckvidden av artikel 4.2 i beslut 93/731 ankommer det nu på förstainstansrätten att pröva om rådet i det föreliggande fallet har använt sig av sitt utrymme för skönsmässig bedömning i överensstämmelse med bestämmelserna i denna artikel.

70 Sökandena, den danska regeringen, den nederländska regeringen och Europaparlamentet har hävdat att sökandenas ansökningar blivit föremål för ett automatiskt avslag från rådets sida, eftersom rådet aldrig gjorde en avvägning mellan de föreliggande intressena innan det kom fram till slutsatsen att tillgång till handlingarna i fråga skulle vägras. Till stöd för detta argument har de framför allt åberopat dels rådets skrivelser av den 28 februari och den 17 maj 1994 (se punkterna 15—18 och 22 ovan), dels det uttalande som gjordes av den danska regeringen och den nederländska regeringen efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994 (se ovan punkt 56).

71 Vad gäller skrivelsen av den 28 februari 1994 erinrar förstainstansrätten om att rådet i femte punkten i denna skrivelse vägrade tillgång till handlingarna avseende justitieministermötet den 29 och 30 november 1993 med motiveringen att handlingarna i fråga "direkt gäller rådets överläggningar och enligt rådets arbetsordning inte kan offentliggöras".

72 Vad gäller skrivelsen av den 17 maj 1994 anmärker förstainstansrätten att rådet bekräftade sin vägran att bevilja sökandena de handlingar som de begärt med motiveringen att dessa "direkt gäller rådets och dess förberedande instansers överläggningar... Om tillgång till dem beviljades skulle rådet underlåta att skydda den sekretess som gäller för dess överläggningar. Handlingarna i fråga innehåller konfidentiell information angående en rådsmedlems ställningstagande under rådets överläggningar" (se ovan punkt 22 där skrivelsen av den 17 maj 1994 återges i sin helhet).

73 Förstainstansrätten anser att det framgår av de två skrivelserna att rådet när det besvarade sökandenas ansökan inte hade fullgjort den skyldighet att göra en avvägning mellan de föreliggande intressena som förskrivs i artikel 4.2 i beslut 93/731. Ordalydelsen i dessa skrivelser visar på att rådet har ansett dels att det var skyldigt att vägra tillgång till handlingarna i fråga av den enda anledningen att dessa handlingar hade samband med rådets överläggningar, dels att det skulle medföra en överträdelse av arbetsordningen, i synnerhet artikel 5 i denna, om de handlingar som sökandena begärde offentliggjordes. Rådets felaktiga tolkning av bestämmelserna i fråga åskådliggörs för övrigt av följande meningar som förekommer först i skrivelsen av den 28 februari 1994; "I am unable to send you these documents, since they ... cannot ... be disclosed", och sedan i skrivelsen av den 17 maj 1994; "access to these documents cannot be allowed". Dessa meningar visar på att rådet har ansett att det inte hade möjlighet att offentliggöra de handlingar som begärdes.

74 Förstainstansrättens slutsatser vad beträffar denna sakfråga styrks av det uttalande som den danska regeringen och den nederländska regeringen gjorde efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994. Under detta rådsmöte fattades beslutet att vägra att bevilja sökandena tillgång till de begärda handlingarna. Enligt uttalandet hade det inte skett någon jämförande bedömning inom rådet för att göra en avvägning mellan, å ena sidan de medborgares intresse som begärde information och, å andra sidan de sekretesskriterier som gäller för rådets överläggningar (se ovan punkt 56).

75 Som svar på en fråga som ställdes av förstainstansrätten vid den muntliga förhandlingen har dessutom den danska regeringen preciserat att den diskussion som ägde rum inom arbetsgruppen och inom Coreper inte innefattade någon särskild utvärdering av de föreliggande intressena och att den endast gällde frågor av formell natur samt möjligheten att automatiskt besluta om avslag och möjligheten att anta en subjektiv metod.

76 Rådet har gjort gällande att det uttalande som gjordes av den danska regeringen och den nederländska regeringen efter rådsmötet den 16 och 17 maj 1994 endast bevisar att det fanns en minoritetssynpunkt. Förstainstansrätten kan inte godta denna bedömning. Den synpunkt som uttrycktes i uttalandet var förvisso i

minoritet. Emellertid måste det konstateras att det nämnda uttalandet innehåller preciseringar beträffande vad som sades under diskussionen om antagandet av de omtvistade besluten. Dessa preciseringar har inget att göra med frågan om majoritet eller minoritet; tvärtom klargör de den sakfråga som förstainstansrätten har att avgöra.

77 Förstainstansrätten anmärker att rådet gentemot dessa preciseringar inte har åberopat någon konkret omständighet av sådan beskaffenhet att preciseringarna vederläggs eller att det fastställs att rådet har företagit en utvärdering av de föreliggande särskilda intressena. Rådet har enbart givit vissa indikationer angående hur det förfarande förlöpte som ledde fram till avslagsbesluten i fråga och endast hävdat att sökandenas ansökningar har diskuterats av rådets olika instanser.

78 Under dessa omständigheter kan det fastställas att rådet, såvitt avser ansökningarna om tillgång till handlingar avseende justitieministermötet och jordbruksministermötet, har underlåtit att använda sig av sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt bestämmelserna i fråga, såsom dessa har tolkats av förstainstansrätten (se ovan punkt 65)

79 Härav följer att den tredje grunden skall godtas.

80 Under dessa omständigheter skall de omtvistade besluten ogiltigförklaras och det finns inte anledning att pröva de andra grunder som åberopats av sökandena och inte heller att fatta beslut om vare sig sökandenas begäran om att rådet till förstainstansrätten skall ge in inspelningarna och de fullständiga stenografiska redogörelserna från alla de möten inom rådet eller dess biträdande organ där deras fall har diskuterats, eller sökandenas och den danska regeringens begäran om att rådet till förstainstansrätten skall ge in rättstjänstens rapport av den 5 maj 1994.

Rättegångskostnader

81 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom rådet är den tappande parten i huvuddelen av sina yrkanden och sökandena så har yrkat, skall svaranden förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall de institutioner och medlemsstater som har intervenerat bära sina kostnader. Under dessa omständigheter skall Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna och Europaparlamentet, som har intervenerat till stöd för sökandenas yrkanden, bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) **Rådets implicita beslut att vägra sökandena tillgång till de förberedande rapporterna, protokollen och redogörelserna för deltagare och omröstningar avseende justitieministermötet den 29 och 30 november 1993 samt beslutet i rådets skrivelse av den 17 maj 1994 att vägra tillgång till protokollen från jordbruksministermötet den 24 och 25 januari 1994 ogiltigförklaras.**

2) **Talan i övrigt ogillas.**

3) **Rådet skall ersätta rättegångskostnaderna.**

4) Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna och Europaparlamentet skall bära sina kostnader.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 oktober 1995.

H. Jung
Justitiesekreterare

B. Vesterdorf
Ordförande