FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)

den 27 november 2007 *

I de förenade målen T-3/00 och T-337/04,

Athanasios Pitsiorlas, Thessaloniki (Grekland), företrädd av advokaten D. Papafilippou,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av M. Bauer, S. Kyriakopoulou och D. Zachariou, därefter av M. Bauer och D. Zachariou, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska centralbanken (ECB), i mål T-3/00 inledningsvis företrädd av C. Zilioli, C. Kroppenstedt och P. Vospernik, därefter av C. Zilioli, C. Kroppenstedt, F. Athanasiou och S. Vuorensola, samt slutligen av C. Zilioli, C. Kroppenstedt

* Rättegångsspråk: grekiska.

och F. Athanasiou; i mål T-337/04 företrädd av C. Kroppenstedt, F. Athanasiou och P. Papapaschalis, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående dels en talan om ogiltigförklaring av rådets och Europeiska centralbankens beslut om avslag på sökandens ansökningar om tillgång till handlingar rörande det i september 1987 ingångna Basel/Nyborg-avtalet, dels en talan om skadestånd

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Vilaras samt domarna M.E. Martins Ribeiro och K. Jürimäe

justitiesekreterare: handläggaren C. Kantza,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 mars 2007,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Artiklarna 104 och 105 i EEG-fördraget hade ursprungligen följande lydelse:

”Artikel 104

Varje medlemsstat skall tillämpa den ekonomiska politik som är nödvändig för att dess betalningsbalans skall vara i jämvikt och för att förtroendet för dess valuta skall upprätthållas, samtidigt som den skall se till att det råder prisstabilitet och hög sysselsättningsgrad.

Artikel 105

1. Medlemsstaterna skall samordna sin ekonomiska politik i syfte att underlätta genomförandet av målsättningarna i artikel 104. De skall i detta syfte inrätta ett samarbete mellan behöriga tjänsteavdelningar inom deras administrationer och centralbanker.

…

2. För att främja samordningen av medlemsstaternas penningpolitik i den utsträckning som är nödvändig för den inre marknadens funktion upprättas härmed en monetär kommitté med rådgivande ställning. Denna kommitté skall ha till uppgift att

— följa den monetära och finansiella situationen i medlemsstaterna och inom gemenskapen samt medlemsstaternas allmänna betalningssystem och regelbundet rapportera om detta till rådet och kommissionen,

— på begäran av rådet eller kommissionen eller på eget initiativ avge yttranden till dessa institutioner.

Varje medlemsstat och kommissionen skall var för sig utse två medlemmar av Monetära kommittén.”

2 I beslut av den 18 mars 1958 fastställde rådet stadgarna för Monetära kommittén (EGT 1958, 17, s. 390). Beslutet fattades med stöd av ovannämnda artikel 105.2 och artikel 153 i EEG-fördraget (därefter artikel 153 i EG-fördraget, nu artikel 209 EG).

3 Den 8 maj 1964 antog rådet beslut 64/300/EEG om samarbete mellan centralbankerna i Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstater (EGT 1964, 77, s. 1206; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 3). Enligt artikel 1 i beslutet inrättas en kommitté för cheferna för centralbankerna i Europeiska ekonomiska gemenskapen (nedan kallad Centralbankschefernas kommitté) i syfte att utveckla samarbetet mellan medlemsstaternas centralbanker. I artikel 2 i det beslutet föreskrivs bland annat att kommittén för centralbankscheferna består av cheferna för centralbankerna i medlemsstaterna och att kommissionen i allmänhet tillåts vara företrädd av en av sina ledamöter vid kommitténs sammanträden. Enligt artikel 3 i beslutet har Centralbankschefernas kommitté bland annat i uppdrag att samråda om ”de allmänna principerna och de huvudsakliga riktlinjerna för den monetära politiken, särskilt vad avser kreditpolitik och penning- och valutamarknaden” samt ”i [de] frågor som omfattas av centralbankernas kompetensområde”.

4 Den 3 april 1973 antog rådet förordning (EEG) nr 907/73 om upprättandet av en europeisk fond för monetärt samarbete (EGT L 89, s. 2; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 7). Enligt artikel 2 i förordningen skall Europeiska fonden för monetärt samarbete (nedan kallad EFMS) inom ramen för sina befogenheter främja att ”att den bandbredd inom vilken medlemsstaternas valutor får fluktuera mot varandra på ett tillfredsställande sätt stegvis minskas”. Vidare skall den främja ”interventioner i medlemsstaternas valutor på valutamarknaden” och ”saldoutjämning mellan centralbankerna i syfte att uppnå en samordnad hållning i fråga om reserver”.

5 I artikel 1 första stycket i stadgan för EFMS, vilken är bilagd den ovannämnda förordningen, anges att fonden förvaltas och leds av en styrelse och att styrelsens ledamöter skall vara ledamöterna i Centralbankschefernas kommitté.

6 I juni 1988 slog rådet fast målsättningen om ett stegvist införande av den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

7 Uppgifterna för Centralbankschefernas kommitté utvidgades genom rådets beslut 90/142/EEG av den 12 mars 1990 om ändring av rådets beslut 64/300 om samarbete mellan centralbankerna i Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstater (EGT L 78, s. 25; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 61). I beslutet föreskrivs att kommittén får yttra sig till enskilda regeringar och till ministerrådet ”om politiska åtgärder som skulle kunna påverka den interna och externa monetära situationen inom gemenskapen och särskilt Europeiska monetära systemets funktion”.

8 Den första etappen i genomförandet av EMU inleddes officiellt den 1 juli 1990.

9 Det framgår av artikel 109 E i EG-fördraget (nu artikel 116 EG i ändrad lydelse) att den andra etappen i genomförandet av EMU inleddes den 1 januari 1994.

10 Enligt artikel 109 F 1 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 117 EG i ändrad lydelse) skall ”[n]är den andra etappen börjar … ett europeiskt monetärt institut (härefter kallat EMI) upprättas och börja sin verksamhet”. Enligt fjärde stycket i bestämmelsen skall ”Centralbankschefskommittén … upplösas när den andra etappen börjar”. Det fjärde stycket har numera upphört att gälla.

11 I artikel 1.3 i protokollet om Europeiska monetära institutets (EMI) stadga, vilket ingår som bilaga till EU-fördraget, föreskrivs att ”[e]nligt artikel 109 F i EG-fördraget skall både Centralbankschefskommittén och EFMS upplösas. Alla tillgångar och skulder i EFMS skall automatiskt övergå till EMI.” Enligt artikel 4.1 första strecksatsen i protokollet skall EMI ”stärka samarbetet mellan de nationella centralbankerna” och enligt femte strecksatsen i den bestämmelsen skall EMI ”överta de uppgifter som ankommer på EFMS”.

12 Enligt artikel 123.1 EG skall ”[så] snart direktionen har utsetts … [Europeiska centralbankssystemet] och [Europeiska centralbanken] upprättas … De skall utöva sina befogenheter fullt ut från och med den första dagen av den tredje etappen.”

13 Den 26 maj 1998 antog stats- eller regeringscheferna i de medlemsstater som införde den gemensamma valutan genom överenskommelse beslut 98/345/EG om utseende av Europeiska centralbankens ordförande, vice ordförande och övriga direktionsledamöter (EGT L 154, s. 33). Beslutet fick i enlighet med artikel 123.1 EG till följd att den 1 juni 1998 fastställdes som dagen för upprättandet av Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och Europeiska centralbanken (ECB).

14 Mot denna bakgrund tog ECB den 1 juni 1998 över efter EMI i syfte att genomföra den tredje etappen av EMU, vilken inleddes den 1 januari 1999.

15 I artikel 114.2 EG föreskrivs att ”[n]är den tredje etappen börjar skall en ekonomisk och finansiell kommitté upprättas. Den monetära kommitté[n] … skall upplösas”.

16 Enligt artikel 8 EG handlar ECBS och ECB inom ramen för de befogenheter som de har tilldelats genom EG-fördraget och den stadga för ECBS och ECB (nedan kallad ECBS-stadgan), vilken är fogad till fördraget.

17 Det framgår av artikel 105 EG att ECBS:s grundläggande uppgifter är att utforma och genomföra gemenskapens monetära politik, genomföra valutatransaktioner, inneha

och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver och främja ett väl fungerande betalningssystem. Huvudmålet skall vara att upprätthålla prisstabilitet. ECB skall utfärda förordningar och anta de beslut som är nödvändiga för att utföra ECBS:s uppgifter.

18 I artikel 107.1 och 107.3 EG föreskrivs att ”ECBS skall bestå av ECB och de nationella centralbankerna”, och att det skall ledas av ”ECB:s beslutande organ som skall vara ECB-rådet och direktionen”.

19 I artikel 112 EG stadgas följande:

”1. ECB-rådet skall bestå av ECB:s direktionsledamöter samt cheferna för de nationella centralbankerna.

2. a) Direktionen skall bestå av ordföranden, vice ordföranden och fyra andra ledamöter.

…”

20 I artikel 10.4 i stadgan för ECBS föreskrivs att ECB-rådets sammanträden skall vara hemliga och att ECB-rådet kan besluta om att offentliggöra resultaten av sina överläggningar.

21 Enligt artikel 12.3 i ECBS-stadgan skall ”ECB-rådet anta en arbetsordning som fastställer den interna organisationen för ECB och dess beslutande organ”. ECB antog en arbetsordning den 7 juli 1998 (EGT L 338, s. 28). Arbetsordningen har ändrats den 22 april 1999 (EGT L 125, s. 34) och den 7 oktober 1999 (EGT L 314, s. 32).

22 Artikel 23 i ECB:s arbetsordning har rubriken ”Sekretess och tillgång till ECB:s dokument och arkiv”. I bestämmelsen anges, i dess lydelse efter ändringen av den 22 april 1999, vilken var den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i målet, följande:

”23.1. Överläggningarna i ECB:s beslutande organ och i kommittéer och grupper som tillsatts av dem skall vara hemliga om inte ECB-rådet bemyndigar ordföranden att offentliggöra resultaten av överläggningarna.

23.2. Samtliga dokument som upprättas av ECB skall vara sekretessbelagda, såvida inte ECB-rådet beslutar annorlunda. Tillgång till ECB:s handlingar och arkiv och till dokument som tidigare förvarades i EMI:s arkiv skall styras av ECB:s beslut av den 3 november 1998 avseende allmänhetens tillgång till ECB:s dokument och arkiv (ECB/1998/12).

23.3. Arkivhandlingar hos kommittén för centralbankscheferna i Europeiska gemenskapens medlemsstater, EMI och ECB skall vara fritt tillgängliga efter 30 år. I särskilda fall får ECB-rådet förkorta denna period.”

Bakgrunden till tvisten

23 Genom skrivelse av den 6 april 1999, vilken inkom till rådets generalsekretariat den 9 april samma år, begärde sökanden med tillämpning av 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), i dess lydelse enligt rådets beslut 96/705/EG, EKSG, Euratom av den 6 december 1996 (EGT L 325, s. 19), tillgång till avtalet Basel/Nyborg om förstärkning av det Europeiska monetära systemet (EMS), undertecknat av rådet, bestående av ekonomi- och finansministrar, vid dess informella möte den 12 september 1987 i Nyborg (Danmark).

24 I en skrivelse av den 11 maj 1999, som skickades till sökanden den 15 maj 1999, svarade rådets generalsekretariat på sökandens begäran enligt följande:

”Generalsekretariatet har grundligt bedömt er ansökan, men eftersom handlingen inte har kunnat återfinnas, drar vi slutsatsen att det förmodligen rör sig om en handling tillhörande ECB. Det vore därför bättre om Ni vände Er direkt till denna …”

25 Genom skrivelse av den 8 juni 1999, som registrerades vid rådets generalsekretariat den 10 juni samma år, ingav sökanden en bekräftande ansökan i enlighet med artikel 7.1 i beslut 93/731.

26 Sökanden tillställde den 28 juni 1999 ECB:s direktorat för kommunikation en skrivelse med begäran om att få tillgång till handlingarna rörande Basel/Nyborg-avtalet

i enlighet med ECB:s beslut 1999/284/EG av den 3 november 1998 om allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar och arkiv (EGT L 110, 1999, s. 30).

27 Genom skrivelse av den 5 juli 1999 meddelade rådets generalsekretariat sökanden att eftersom det var omöjligt att fatta ett beslut inom den i artikel 7.3 i beslut 93/731 angivna enmånadsfristen, hade rådet beslutat att förlänga fristen i enlighet med artikel 7.5 i beslutet.

28 I en skrivelse av den 6 juli 1999, vilken delgavs den 12 juli samma år, tillställde direktören för ECB:s kommunikationsdirektorat sökanden ett pressmeddelande daterat den 18 september 1987 från Centralbankschefernas kommitté och EFMS, i vilket det lämnades en beskrivning av de åtgärder som hade antagits i syfte att förstärka EMS. I skrivelsen angavs att handlingar från Centralbankschefernas kommitté inte omfattades av beslut 1999/284, utan föll inom tillämpningsområdet för artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. Enligt den sistnämnda bestämmelsen skall handlingar från Centralbankschefernas kommitté vara fritt tillgängliga efter 30 år.

29 Sökanden skrev till ECB den 27 juli 1999 i syfte att erhålla en ny prövning av ansökan enligt artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. ECB-rådet får enligt den bestämmelsen i särskilda fall förkorta den period om 30 år som handlingar skall vara konfidentiella. Sökanden tillade att syftet med dennes forskning utgjorde ett sådant särskilt fall.

30 Sökanden tillställdes, i skrivelse av den 2 augusti 1999 från generalsekretariatet, rådets beslut av den 30 juli 1999 om avslag på dennes bekräftande

ansökan. Skrivelsen delgavs sökanden den 8 augusti samma år. Beslutet har följande lydelse:

”Rådets beslut av den 30 juli 1999 angående Athanasios Pitsiorlas bekräftande ansökan (1/99)

Ansökan har getts in genom skrivelse av den 8 juni 1999 och registrerats vid rådets generalsekretariat den 10 juni 1999 i enlighet med artikel 7.1 i rådets beslut 93/731/EG. Ansökan avser tillgång till följande handling:

Basel/Nyborg-avtalet (september 1987)

Efter en omfattande undersökning har vi kunnat konstatera att de handlingar som anges i Er ansökan avser rapporten från Centralbankschefernas kommitté avseende en förstärkning av EMS, som offentliggjordes av [Centralbankschefernas kommitté] i Nyborg den 8 september 1987.

De administrativa bestämmelserna för EMS har aldrig utgjort en del av gemenskapsrätten och följaktligen har rådet aldrig haft tillfälle att fatta ett beslut i detta avseende.

Eftersom den begärda handlingen har upprättats av centralbankscheferna, uppmanar vi Er att framställa Er begäran direkt till centralbankscheferna eller till ECB i enlighet med artikel 2.2 i beslutet.”

31 Direktören för ECB:s kommunikationsdirektorat tillställde den 8 november 1999 sökanden en skrivelse. Sökanden tog emot skrivelsen den 13 november samma år. Skrivelsen har följande lydelse:

”Vi tackar Er för den skrivelse i vilken Ni har ansökt om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet från september 1987. Vi vill be om ursäkt för att detta svar har dröjt. Detta beror på att Er ansökan kom in under sommaren, när ECB-rådet inte håller några sammanträden.

ECB-rådet har noggrant prövat Er ansökan om tillgång till dess arkiv. ECB-rådet har härvid tagit i beaktande att Basel/Nyborg-avtalet inte i egentlig mening är en enstaka handling som har upprättats som ett avtal mellan parterna, utan endast existerar i form av rapporter och protokoll som har upprättats av Centralbankschefernas kommitté och av Monetära kommittén. ECB-rådet har även noterat att ett mycket utförligt pressmeddelande rörande Basel/Nyborg-avtalet offentliggjordes den 18 september 1987 och att detta pressmeddelande hade bifogats den skrivelse som tillställdes Er den 6 juli 1999. I pressmeddelandet redogörs mycket utförligt för samtliga punkter i det avtal som ingicks mellan centralbankscheferna. De ändringar som därigenom kom att göras i EMS-avtalet av den 13 mars 1979 (se sista stycket i pressmeddelandet) infördes den 10 november 1987. En kopia av dessa ändringar har bifogats denna skrivelse.

Mot bakgrund av dessa överväganden beslutar ECB-rådet att inte ge tillgång till arkivet för Centralbankschefernas kommitté.

Jag är övertygad om att Er forskning trots detta kommer att utvecklas och bära frukt, eftersom Ni redan förfogar över samtliga väsentliga upplysningar om Basel/Nyborg-avtalet.”

Förfarandet och parternas yrkanden

32 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 januari 2000 (mål T-3/00), väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av rådets beslut och av besluten i skrivelserna från ECB av den 6 juli och den 8 november 1999.

33 Sökanden ansökte i en skrivelse av den 10 januari 2000 om rättshjälp. Ansökan om rättshjälp avslogs av ordföranden för förstainstansrättens första avdelning i beslut av den 8 maj 2000.

34 Genom särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 april 2000, inkom rådet med en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i rättegångsreglerna. Sökandens yttrande i denna fråga inkom den 29 juni 2000.

35 Genom beslut av förstainstansrättens första avdelning den 14 februari 2001 avvisades talan i den del som avsåg rådets beslut, och sökanden förpliktades att ersätta rättegångskostnaderna.

36 Genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 7 maj 2001, överklagade sökanden med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen beslutet av den 14 februari 2001 (mål C-193/01 P).

37 Ordföranden för förstainstansrättens fjärde avdelning fattade den 17 april 2002 beslut om att förklara målet vilande, i avvaktan på domstolens dom.

38 I dom av den 15 maj 2003 i mål C-193/01 P, Pitsiorlas mot rådet och ECB (REG 2003, s. I-4837) (nedan kallad domen i Pitsiorlasmålet), ogiltigförklarade domstolen förstainstansrättens beslut att avvisa talan, i den del som avsåg talan om ogiltigförklaring av rådets beslut och ogillade rådets invändning om rättegångshinder. Domstolen återförvisade målet till förstainstansrätten för prövning i sak och förordnade att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

39 I enlighet med artikel 119.2 i förstainstansrättens rättegångsregler återupptogs det skriftliga förfarandet vid förstainstansrätten i det skede i vilket det senast befann sig.

40 Genom ansökan, som kom in till förstainstansrättens kansli den 29 juli 2004 (mål T-337/04), väckte sökanden skadeståndstalan mot rådet och ECB.

41 Sedan sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrats från och med den 13 september 2004, har referenten utnämnts till ordförande på femte avdelningen, och förevarande mål har därför tilldelats den avdelningen.

42 Genom beslut meddelat av ordföranden på förstainstansrättens femte avdelning den 26 april 2005 förenades målen T-3/00 och T-337/04, vad gäller det muntliga förfarandet och domen, i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna.

43 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet i båda målen och att, som en åtgärd för processledning, ställa vissa frågor till svarandena samt förelägga dem att förete vissa handlingar.

44 ECB och rådet besvarade dessa frågor och ingav de begärda handlingarna genom skrivelser som inkom till förstainstansrättens kansli den 15 och den 16 mars 2007.

45 Sökanden gav i skrivelser, som kom in till förstainstansrättens kansli den 16 och den 21 mars 2007, in nya inlagor i form av yttranden rörande sin skattemässiga situation och rörande lydelsen i förhandlingsrapporten.

46 Sökanden inställde sig inte till förhandlingen den 29 mars 2007, varför endast svarandena utvecklade sin talan och besvarade förstainstansrättens frågor vid förhandlingen.

A — *Yrkanden i mål T-3/00*

47 Sökanden har i ansökan yrkat att förstainstansrätten skall

— ta upp talan till sakprövning,

— ogiltigförklara rådets beslut,

— ogiltigförklara ECB:s skrivelser av den 6 juli och den 8 november 1999,

— förordna om erforderliga åtgärder för bevisupptagning i syfte att klargöra under vilka omständigheter som rådets och ECB:s beslut antogs, och

— förplikta rådet och ECB att ersätta rättegångskostnaderna.

48 Sökanden har i sin replik dessutom yrkat att förstainstansrätten skall

— förordna om erforderliga åtgärder för bevisupptagning i syfte att avgöra när och enligt vilket rättsförhållande, i förekommande fall enligt avtal, som ECB fick Monetära kommitténs rapport av den 12 september 1987 med rubriken ”En förstärkning av EMS – Rapport från Monetära kommitténs ordförande till finansministrarnas informella sammanträde”, vilken förvaras i ECB-rådets arkiv, i sin besittning,

— förelägga ECB att som handlingar i målet inge protokollen från ECB-rådets sammanträde den 21 oktober 1999, eller vid något annat datum, i syfte att utreda hur sökandens ansökan prövades och under vilka förhållanden som ECB:s skrivelse av den 8 november 1999 antogs,

— förordna att ECB lägger fram statistik över tillgången till institutionens handlingar under perioden den 1 juni 1998–31 maj 2000, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i båda målen (inbegripet rättegångskostnaderna i mål C-193/01 P).

49 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet rättegångskostnaderna i mål C-193/01 P.

50 ECB har yrkat att förstainstansrätten skall

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

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

B — *Yrkanden i mål T-337/04*

51 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— förplikta svarandena att solidariskt till denne i allt för ett utge skadestånd för a) ekonomisk skada med ett belopp som motsvarar lönen för en tjänst vid ECB för en person med sökandens kvalifikationer under perioden från och med april 2001

till och med tre månader efter det att förstainstansrätten meddelat sin dom, under förutsättning att domen innebär ett bifall till sökandens talan, med avdrag för den inkomst som sökanden uppburit som advokat under samma period, och för b) ideell skada med ett belopp om 90 000 euro, jämte lagstadgad ränta, från och med dagen för delgivning av ansökan genom vilken talan väcktes, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna och andra utlägg som sökanden har haft utom rätta.

52 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

53 ECB har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta samtliga rättegångskostnader.

Talan om ogiltigförklaring

A — *Upptagande till sakprövning*

54 Enligt ECB föreligger det flera hinder mot att pröva talan, i den del som avser skrivelserna av den 6 juli och den 8 november 1999.

1. *Huruvida det är fråga om rättsakter mot vilka talan kan väckas*

55 ECB har för det första gjort gällande att den skrivelse som tillställdes sökanden den 6 juli 1999 på intet sätt kan anses som ett beslut.

56 Det skall inledningsvis erinras om att enligt artikel 35.1 i ECBS-stadgan skall ECB:s åtgärder eller underlåtenhet att handla prövas eller tolkas av domstolen i de fall och på de villkor som fastställts i EG-fördraget, med förbehåll för den särskilda ordning för handläggning av tvister mellan ECB och dess anställda som föreskrivs i artikel 36.2 i ECBS-stadgan. Förevarande talan om ogiltigförklaring avser inte en tvist mellan ECB och dess anställda, och därmed skall frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning prövas mot bakgrund av de villkor som har fastställts i artikel 230 EG och till vilka artikel 35.1 i ECBS-stadgan hänvisar (förstainstansrättens beslut av den 18 april 2002 i mål T-238/00, IPSO och USE mot ECB, REG 2002, s. II-2237, punkt 43).

57 Enligt artikel 230 fjärde stycket EG får varje fysisk eller juridisk person, på de villkor som är angivna i första–tredje styckena i den artikeln, ”väcka talan mot ett beslut

som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom”.

58 Enligt rättspraxis är det inte tillräckligt att en skrivelse har sänts av en gemenskapsinstitution till en adressat som svar på en begäran som denne har framställt för att en sådan skrivelse skall anses utgöra ett beslut, i den mening som avses i artikel 230 EG, och därmed kunna bli föremål för talan om ogiltigförklaring (förstainstansrättens dom av den 28 oktober 1993 i mål T-83/92, Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, REG 1993, punkt 30 och där angiven rättspraxis). De enda åtgärder som utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för talan om ogiltigförklaring, i den mening som avses i artikel 230 EG, är sådana åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (domstolens dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 62, och förstainstansrättens dom av den 22 mars 2000 i de förenade målen T-125/97 och T-127/97, Coca-Cola mot kommissionen, REG 2000, s. II-1733, punkt 77).

59 I det föreliggande fallet är följande utrett: ECB har erhållit en ansökan från sökanden om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet. Ansökan grundade sig på beslut 1999/284. ECB meddelade i en skrivelse av den 6 juli 1999 sökanden att handlingar från Centralbankschefernas kommitté inte omfattas av tillämpningsområdet för beslut 1999/284, utan av artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs bland annat att handlingar från Centralbankschefernas kommitté skall vara fritt tillgängliga efter 30 år.

60 ECB har i sin skrivelse av den 6 juli 1999 inskränkt sig till att precisera vilka bestämmelser som är tillämpliga på sökandens ansökningar om utlämnande av handlingar. Det framgår, enligt ECB, att sökanden har tagit del av dessa upplysningar, eftersom denne gjorde en ny ansökan om tillgång till handlingarna, som grundade sig på artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning.

61 Enligt ECB är skrivelsen av den 6 juli 1999 en ren upplysning och utgör inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 230 EG. Talan skall följaktligen avvisas, i den del som sökanden yrkar att denna skrivelse skall ogiltigförklaras. Detta har även medgetts av sökanden.

62 ECB har för det andra anfört att skrivelsen av den 8 november 1999, vilken även omfattas av sökandens yrkanden, hade till syfte att underrätta denne om ECB-rådets beslut av den 21 oktober 1999 att inte ge sökanden tillgång till arkivet för Centralbankschefernas kommitté.

63 Förstainstansrätten konstaterar att skrivelsen av den 8 november 1999 är den enda handling som sökanden har tagit emot som svar på sin ansökan grundad på artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. Ingenstans hänvisas det till ett exakt datum för antagandet av beslutet, trots att det i skrivelsen nämns att ”… ECB-rådet [beslutar]”. ECB har i sitt svaromål angett datumet den 21 oktober 1999.

64 ECB har på begäran av förstainstansrätten företett olika handlingar som visar att det påstådda beslutet föreligger, bland annat ett utdrag från protokollet från ECB-rådets tjugonionde sammanträde den 21 oktober 1999.

65 Förstainstansrätten konstaterar således att ECB-rådets beslut av den 21 oktober 1999 om avslag på sökandens ansökan om tillgång till handlingar fick materiell form i förhållande till denne först i och med att det delgavs. Sökandens yrkanden skall därför tolkas så, att de avser ogiltigförklaring av det nämnda beslutet, såsom det kom till sökandens kännedom den 8 november 1999.

66 ECB yrkade ursprungligen att talan skulle avvisas, eftersom ECB-rådets beslut av den 21 oktober 1999 utgör en allmängiltig rättsakt och sökanden inte har ett berättigat intresse av att få en talan mot en sådan rättsakt prövad. ECB har vid förhandlingen medgett att åtgärden i fråga är av individuellt slag och har frånfallit detta yrkande. Detta har antecknats i protokollet från förhandlingen.

67 Om sökanden inte har berättigat intresse av att få saken prövad, utgör detta ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, och denna fråga kan och till och med prövas ex officio av gemenskapsdomstolen (domstolens dom av den 29 april 2004 i mål C-298/00 P, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I-4087, punkt 35). ECB-rådet antog den 7 juli 1998, i enlighet med artikel 12.3 i ECBS-stadgan, en arbetsordning som med hänsyn till god förvaltning fastställer ECB:s interna organisation. Arbetsordningen innehåller en artikel 23 med rubriken ”Sekretess och tillgång till ECB:s dokument och arkiv”.

68 Det är utrett att den bestämmelsen, vilken är formulerad i allmänna ordalag, är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets och att den således är allmängiltig.

69 Sökanden har inte begärt att artikel 23 i ECB:s arbetsordning skall ändras, och denne har inte heller fått avslag på en sådan begäran. Sökanden har endast begärt att den bestämmelsen, i synnerhet dess tredje punkt, skall tillämpas. Enligt rättspraxis utgör en gemenskapsinstitutions beslut att inte återkalla eller ändra en rättsakt inte i sig en rättsakt vars lagenlighet kan prövas enligt artikel 230 EG, utom i sådana fall då den rättsakt som institutionen vägrar att återkalla eller ändra hade kunnat angripas med stöd av den bestämmelsen. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan i denna punkt är denna rättspraxis emellertid inte tillämplig i förevarande fall (se domen i det ovan i punkt 58 nämnda målet Zunis Holding m.fl. mot kommissionen, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

70 I motsats till vad ECB inledningsvis har påstått kan det inte anses att det enda syftet med artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är att göra det möjligt för ECB-rådet att med hänsyn uteslutande till den aktuella handlingens innehåll förkorta den period som denna skall vara konfidentiell. Detta skulle innebära att ECB-rådet därigenom antog en rättsakt med verkningar *erga omnes.*

71 Det är visserligen tänkbart att ECB-rådet, med stöd av den ovannämnda bestämmelsen, på eget initiativ förkortar den 30-åriga sekretessen avseende vissa handlingar eller en viss kategori av handlingar. Detta skulle innebära att envar som har intresse därav gavs tillgång till handlingarna.

72 Artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning har även till ändamål att ge allmänheten en rätt att ansöka om att den period under vilken handlingar skall vara konfidentiella skall förkortas. Det finns emellertid ingenting som hindrar att bestämmelserna i en institutions interna arbetsordning har rättsverkningar för tredje man (domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169, punkt 38). Envar kan således i enlighet med artikel 23.3 andra meningen i ECB:s arbetsordning, vilken är allmänt tillämplig, ansöka om tillgång till samtliga handlingar i arkivet för Centralbankschefernas kommitté, innan 30-årsfristen löper ut.

73 Formuleringen i artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är mycket allmän. Detta innebär att den omständigheten att en rättsakt som har antagits av ECB-rådet med stöd av denna bestämmelse i ett visst fall är allmängiltig inte därmed innebär att det är uteslutet att samma rättsakt kan utgöra en individuell åtgärd i ett annat fall. Det senare kan vara fallet om en enskild gör en ansökan hos ECB och denna institution, efter att ha beaktat den enskildes situation och de påstådda individuella intressena, fattar ett beslut som går den enskilde emot och direkt delger honom detta beslut.

74 Förstainstansrätten konstaterar att sistnämnda hypotes fullständigt motsvarar omständigheterna i det föreliggande fallet, såsom dessa framgår av akten i målet.

75 Det är utrett att sökanden i en skrivelse av den 27 juli 1999 begärde att ECB skulle förkorta den period under vilken handlingarna är konfidentiella. Ansökan grundade sig på artikel 23.3 i arbetsordningen. Syftet med ansökan var att sökanden skulle få ta del av handlingar som har samband med Basel/Nyborg-avtalet. Sökanden hade argumenterat att dessa handlingar var viktiga för hans doktorsavhandling.

76 Ansökan avslogs med hänvisning till att sökanden redan hade tillställts två relevanta handlingar och därför förfogade över samtliga väsentliga upplysningar om Basel/Nyborg-avtalet, varför dennes forskningsarbete kunde fortskrida och bära frukt. Dessa skäl var angivna i skrivelsen av den 8 november 1999.

77 ECB-rådets beslut riktar sig endast till sökanden och denne fick kännedom om detta beslut genom skrivelsen av den 8 november 1999.

78 Förstainstansrätten anser mot denna bakgrund att den rättsakt som antogs av ECB-rådet den 21 oktober 1999, såsom den delgavs genom skrivelsen av den 8 november 1999 (nedan kallat ECB:s beslut), utgör ett individuellt beslut gentemot vilket sökanden kan väcka talan om ogiltigförklaring.

2. *Påståendet att talan om ogiltigförklaring har väckts för sent*

79 ECB har gjort gällande att den första handling som sökanden gav in till förstainstansrättens kansli den 4 januari 2000 innebar att sökanden både begärde rättshjälp och väckte talan i enlighet med artikel 230 EG. Denna handling är undertecknad av sökanden själv och inte av en annan advokat, vilket strider mot artikel 43.1 i förstainstansrättens rättegångsregler och artikel 17 tredje stycket i domstolens stadga, såsom dessa bestämmelser har tolkats av domstolen (domstolens beslut av den 5 december 1996 i mål C-174/96 P, Lopes mot domstolen, REG 1996, s. I-6401). Den andra handlingen, vilken gavs in ”den 7 februari 2000” och vilken var vederbörligen undertecknad av en annan advokat än sökanden, kan enligt ECB:s mening inte retroaktivt avhjälpa det ursprungliga formfelet, eftersom tvåmånadersfristen för talans väckande hade gått ut den 13 januari 2000.

80 Förstainstansrätten noterar att ansökan genom vilken talan väckts, vilken har förts in i förstainstansrättens register den 20 januari 2000, bär den av sökanden befullmäktigade advokatens namnteckning. Ansökan uppfyller således de tillämpliga kraven i artikel 17 tredje stycket domstolens stadga och artikel 43.1 första stycket i förstainstansrättens rättegångsregler.

81 Mot denna bakgrund skall det prövas huruvida talan har väckts inom den i artikel 230 EG föreskrivna tvåmånadersfristen, förlängd med en tidsfrist om tio dagar med hänsyn till avstånd. Detta var den tidsfrist med hänsyn till avstånd som var tillämplig på parter som hade sitt hemvist i Grekland i enlighet med ett beslut av domstolen som var i kraft vid den aktuella tidpunkten, före den ändring av förstainstansrättens rättegångsregler som trädde i kraft den 1 februari 2001.

82 Sökanden fick den 13 november 1999 kännedom om ECB:s skrivelse daterad den 8 november 1999, i vilken han upplystes om att ECB-rådet hade avslagit hans

ansökan. Tidsfristen för att väcka talan gick således ut den 23 januari 2000 med beaktande av tidsfristen med hänsyn till avstånd, vilken uppgick till tio dagar. ECB har inte nämnt sistnämnda tidsfrist i sin argumentation. Sökanden väckte talan den 20 januari 2000 och inte den 7 februari 2000, vilket ECB felaktigt har uppgett i sitt svaromål. Yrkandet om att talan skall avvisas på grund av att den är för sent väckt kan därför inte bifallas.

3. *Påståendet att talan utgör rättegångsmissbruk*

83 ECB har gjort gällande att talan är ogrundad, eftersom ECB i huvudsak har bifallit sökandens ansökan.

84 ECB kan inte vinna framgång med detta argument.

85 Enligt ECB utgör inte Basel/Nyborg-avtalet en enstaka handling, utan det består av ett antal rapporter och protokoll som har upprättats av Centralbankschefernas kommitté och av Monetära kommittén. ECB har preciserat att Basel/Nyborg-avtalet består av ”rapporten från Centralbankschefernas kommitté om förstärkningen av EMS” och av en rapport från Monetära kommittén med rubriken ”En förstärkning av EMS – Rapport från Monetära kommitténs ordförande till finansministrarnas informella sammanträde, Nyborg den 12 september 1987”.

86 Förstainstansrätten finner att det är minst sagt motsägelsefullt av ECB att påstå att sökanden har tagit emot två andra handlingar än de ovannämnda, vilka innehöll ”Basel/Nyborg-avtalet i dess helhet”, samtidigt som ECB vägrar att ge sökanden tillgång till avtalet och som skäl härför i sina inlagor har hänvisat till att dess innehåll är konfidentiellt.

87 ECB har tillagt att ”rapporten från Centralbankschefernas kommitté om förstärkningen av EMS inte tillför några nya upplysningar som är relevanta”. ECB har inte i detta sammanhang nämnt den ovannämnda rapporten från Monetära kommittén.

88 Förstainstansrätten konstaterar att ECB-rådet har beslutat att inte förkorta den period om 30 år under vilken handlingarna skall vara konfidentiella och därigenom beslutat att inte ge tillgång till de handlingar som utgör Basel/Nyborg-avtalet, vilka var de handlingar som avsågs i sökandens ansökan. Mot denna bakgrund kan det inte anses att sökandens ansökan har bifallits och att hans talan därför skulle vara ogrundad.

89 Det erinras vidare om att en person som har fått avslag på sin ansökan om att få ta del av en handling eller en del av en handling redan av detta enda skäl har ett intresse av att beslutet om avslag ogiltigförklaras (förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 67).

90 Frågan huruvida sökanden har väckt talan mot bättre vetande är inte relevant vid prövningen av huruvida talan kan upptas till sakprövning. Denna fråga hänför sig till beslutet om rättegångskostnader.

4. *Påståendet att ECB saknade behörighet att bevilja tillgång till Monetära kommitténs rapport*

91 ECB har påstått att den inte är den rätta adressaten för en ansökan om tillgång till Monetära kommitténs rapport, eftersom den inte är upphovsman till rapporten och inte har ansvar för Monetära kommitténs handlingar.

92 Förstainstansrätten konstaterar att denna grund inte är relevant vid prövningen av huruvida talan kan upptas till sakprövning. Vad ECB har anfört om tillämpningen i det föreliggande fallet av en upphovsmannaregel hänför sig till prövningen i sak.

93 ECB har vid förhandlingen bekräftat att den är i besittning av Monetära kommitténs rapport och att ECB-rådets beslut av den 21 oktober 1999 om avslag på sökandens ansökan om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet, grundad på artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning, avsåg samtliga handlingar som avtalet bestod av, inbegripet Monetära kommitténs rapport. Detta har antecknats i protokollet från förhandlingen.

94 Av vad som ovan anförts följer att invändningen om rättegångshinder bestående i att ECB inte skulle vara behörig att bevilja tillgång till Monetära kommitténs rapport skall ogillas.

B — *Prövning i sak*

1. *Yrkandet om ogiltigförklaring av rådets beslut*

a) Parternas argument

95 Sökanden har åberopat tre grunder till stöd för sitt yrkande. Den första grunden avser ett åsidosättande av principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar. Den andra grunden avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av ”den grundläggande gemenskapsrättsliga principen om medborgarnas rätt till tillgång till handlingar” och av artikel 1 i beslut 93/731.

96 Sökanden har för det första gjort gällande att principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar inte kan betyda eller medge att en institution som rådet får dölja sanningen, ljuga för eller bedra de medborgare som vänder sig till den. Sökanden har i det föreliggande fallet varit offer för rådets och ECB:s samordnade och bedrägliga handlande. Rådet förklarade att det saknade kännedom om det aktuella avtalet, undanhöll Monetära kommitténs rapport och hänvisade sökanden till ECB. ECB lät uppsåtligen dröja med sitt beslut i syfte att göra det omöjligt för sökanden att väckta talan mot rådets beslut på grund av att fristen för talans väckande hade gått ut.

97 Domstolen slog, i den ovan i punkt 38 nämnda domen i Pitsiorlasmålet, indirekt, men tydligt, fast att dessa principer hade åsidosatts. Domstolen fann att ett ursäktligt misstag var för handen på grund av att rådet hade undanhållit att Monetära kommitténs rapport, vilken utgör en del av Basel/Nyborg-avtalet, existerade, och den ogillade rådets yrkande om att talan skulle avvisas. Sökanden har anfört att rådet, trots denna dom och i strid med domskälen, alltjämt vidhåller att upplysningarna i beslutet av den 30 juli 1999 är riktiga.

98 Sökanden har för det andra hävdat att den omständigheten att rådet handlade bedrägligt med nödvändighet innebär att dess beslut inte uppfyller kraven i artikel 253 EG och i artikel 7.3 i beslut 93/731. Rådets beslut skall därför ogiltigförklaras (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 15, förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995 i mål T-85/94, Branco mot kommissionen, REG 1995, s. II-45, punkt 32, och domen i det ovan i punkt 89 nämnda målet Svenska Journalistförbundet mot rådet, punkt 116).

99 Rådet har i sitt svaromål uppgett att det tillämpade den så kallade upphovsmannaregeln i sitt beslut att avslå sökandens ansökan. Detta utgör enligt sökanden en tolkning i efterhand av rådets beslut, eftersom artikel 2.2 i beslut 93/731 inte nämns däri och rådets beslut inte heller innehåller uttrycket ”den som har upprättat handlingen”. Sökanden har hävdat att domstolen, i den ovan i punkt 38 nämnda domen i Pitsiorlasmålet, indirekt, men tydligt, har avfärdat detta påstående. Enligt sökanden kan

inte detta påstående utgöra en laglig motivering av rådets beslut, eftersom rådet inte berett denne tillfälle att bemöta detta argument under det administrativa förfarandet och i samband med talan (domstolens dom av den 17 maj 2001 i mål C-449/98 P, IECC mot kommissionen, REG 2001, s. I-3875, punkt 87, samt förstainstansrättens dom av den 19 september 2000 i mål T-252/97, Dürbeck mot kommissionen, REG 2000, s. II-3031, punkt 97, och av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-2265, punkt 92).

100 Sökanden har för det tredje påstått att det bedrägliga handlande som han varit offer för även innebär ett åsidosättande av ”den grundläggande gemenskapsrättsliga principen om medborgarnas rätt till tillgång till handlingar” och av artikel 1 i beslut 93/731. De argument som har framförts i anslutning till grunden avseende ett åsidosättande av principerna om god förvaltningssed och skydd för berättigade förväntningar äger tillämplighet även i fråga om den tredje grunden.

101 Sökanden har i sin replik gjort gällande att de argument som rådet har anfört i sitt svaromål om att Monetära kommittén skulle anses vara fristående är ett uttryck för rådets vägran att tillämpa beslut 93/731. Det finns ingen grund för dessa argument, eftersom villkoren i artikel 2.2 i beslut 93/731 för att tillämpa upphovsmannaregeln inte var uppfyllda i det föreliggande fallet. Monetära kommittén kan inte, med hänsyn till sin behörighet, anses vara fristående från rådet.

102 Sökanden har avslutningsvis påpekat att rådet, trots att det har gjorts gällande en tillämpning av upphovsmannaregeln i det föreliggande fallet, inte har angett vem som för närvarande innehar Monetära kommitténs rapport. Detta strider mot den princip om öppenhet som rådet framhåller.

103 Rådet har yrkat att talan om ogiltigförklaring skall ogillas.

b) Förstainstansrättens bedömning

Inledande överväganden

104 Först skall föremålet för den talan om ogiltigförklaring som sökanden har väckt mot rådets beslut fastställas.

105 Rådet angav i beslutet att Basel/Nyborg-avtalet består av rapporten från Centralbankschefernas kommitté och att sökanden skulle vända sig direkt till centralbankscheferna eller till ECB. Det är utrett att rådet i beslutet inte nämnde Monetära kommitténs rapport.

106 Det framgår av ECB:s skrivelse av den 8 november 1999 att Basel/Nyborg-avtalet består av ett antal rapporter och protokoll som har upprättats av Centralbankschefernas kommitté och av Monetära kommittén. ECB preciserade i sitt svaromål att Basel/Nyborg-avtalet består av ”rapporten från Centralbankschefernas kommitté om förstärkningen av EMS” och av en rapport från Monetära kommittén med rubriken ”En förstärkning av EMS – Rapport från Monetära kommitténs ordförande till finansministrarnas informella sammanträde, Nyborg den 12 september 1987”.

107 Sökanden har i sin ansökan yrkat att rådets beslut skall ogiltigförklaras, eftersom han ”inte getts någon tillgång till Basel/Nyborg-avtalet”. Det lämnas ingen ytterligare precisering av de handlingar som avtalet består av. Ansökan har getts in efter det att sökanden fick kännedom om exakt vilka handlingar som ingick i Basel/Nyborg-avtalet.

108 Av denna skrivning framgår att sökanden har angripit rådets beslut i den del som beslutet innebär ett avslag på hans ansökan om att handlingarna från såväl Centralbankschefernas kommitté som Monetära kommittén skall lämnas ut. Beträffande handlingarna från Monetära kommittén har rådets beslut angripits, såvitt rådets tystnad i fråga om dessa handlingar är att likställa med ett beslut om avslag.

109 Förstainstansrätten erinrar om att i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för dem som har ansökt om tillgång till handlingar anses svar från administrationen, enligt vilka en handling som har begärts ut inte förvaras hos denna eller inte existerar, utgöra rättsakter vars verkan är att avslå en ansökan om tillgång till de aktuella handlingarna, som påverkar intressena för dem som har ansökt om att de skall lämnas ut. De kan därför vara föremål för talan (förstainstansrättens dom av den 25 juni 2002 i mål T-311/00, British American Tobacco (Investments) mot kommissionen, REG 2002, s. II-2781, punkterna 31 och 32).

110 Det skall påpekas att prövningen av de tre grunder som sökanden har åberopat till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring, vilka har angetts ovan i punkt 95, visar att de i stor utsträckning stöder sig på samma argumentation. Enligt denna argumentation skulle rådet, i samråd med ECB, ha gjort sig skyldigt till ett bedrägligt handlande gentemot sökanden. Det bedrägliga handlandet skulle bestå i att den ena institutionen undanhöll det faktum att Monetära kommitténs rapport om förstärkningen av EMS existerade och i att den andra institutionen dröjde med att anta sitt beslut att avslå ansökan om tillgång till handlingarna, i vilket det hänvisades till den ovannämnda rapporten, till dess att tidsfristen för att väcka talan mot rådets beslut hade gått ut.

Rådets påstått bedrägliga handlande

111 Det framgår av de inlagor som sökanden har gett in att det bedrägliga handlande som rådet skulle ha gjort sig skyldigt till med nödvändighet innebär ett åsidosättande av principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar, av motiveringsskyldigheten och av rätten till tillgång till handlingar enligt beslut 93/731. Enligt sökanden slog domstolen, i den ovan i punkt 38 nämnda domen i Pitsiorlasmålet, indirekt, men tydligt, fast att ett ursäktligt misstag var för handen på grund av att rådet hade undanhållit att Monetära kommitténs rapport existerade.

112 Denna argumentation kan inte vinna framgång, eftersom den grundar sig på ett felaktigt antagande. Det finns ingenting i handlingarna i målet som gör det möjligt att dra slutsatsen att rådet har sökt undanhålla vilket slags handlingar som Basel/Nyborg-avtalet består av, eller att rådet har sökt undanhålla någonting beträffande tillgången till dessa handlingar.

113 Det är uppenbart att sökandens påståenden om bedrägligt handlande och sveklig samverkan grundar sig på en orimlig tolkning av vad domstolen funnit i den ovan i punkt 38 nämnda domen i Pitsiorlasmålet.

114 I den domen ogiltigförklarade domstolen ett beslut i vilket förstainstansrätten hade avvisat sökandens talan mot rådets beslut som för sent väckt. Domstolen fann att förstainstansrätten hade tolkat begreppet ursäktligt misstag fel genom att ge detta begrepp en restriktiv innebörd. Domstolen slog fast att full kännedom om att ett beslut är slutgiltigt samt om vilken frist för överklagande som är tillämplig enligt artikel 230 EG inte i sig utesluter att en enskild kan åberopa ett ursäktligt misstag som kan motivera att hans överklagande väckts för sent. Enligt fast rättspraxis

kan nämligen ett sådant misstag ske, bland annat när den berörda institutionen har uppträtt på ett sätt som i sig eller i avgörande utsträckning har varit ägnat att skapa en ursäktlig villfarelse hos en enskild i god tro, som visat den omsorg som kan förväntas av en normalt underrättad aktör (domen i det ovan i punkt 38 nämnda Pitsiorlasmålet, punkt 24).

115 Domstolen konstaterade att sökanden, mot bakgrund av de uppgifter som rådet hade lämnat, inte hade något skäl ”att överklaga ett beslut som nekade tillgång till en handling, vars själva existens i huvudsak förnekades”. Det var först den 13 november 1999, eller nästan fyra veckor efter det att tidsfristen för att väcka talan avseende rådets beslut hade löpt ut, som sökanden underrättades av ECB om att Basel/Nyborg-avtalet består av rapporter och protokoll som upprättats av både kommittén för centralbankscheferna och av Monetära kommittén (domen i det ovan i punkt 38 nämnda Pitsiorlasmålet, punkt 34).

116 Med hänsyn till att sökanden hade väckt talan mot rådets beslut den 20 januari 2000, det vill säga inom skälig tid efter det att han tagit del av de upplysningar som hade meddelats av ECB, ansåg domstolen att den omständigheten att talan hade väckts för sent skulle anses vara ett ursäktligt misstag (domen i det ovan i punkt 38 nämnda Pitsiorlasmålet, punkt 35).

117 Det går inte att utläsa av domskälen i domen i det ovan i punkt 38 nämnda Pitsiorlasmålet att domstolen har funnit att rådet uppsåtligen har låtit bli att berätta om Monetära kommitténs rapport, och att rådet därigenom åsidosatte principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar.

118 Domstolen ansåg visserligen att rådets beslut av den 30 juli 1999 var vilseledande, eftersom en handling som ingick i Basel/Nyborg-avtalet inte nämndes. Att denna

handling existerade framkom senare i ECB:s skrivelse av den 8 november 1999. Därigenom skapades en förklarlig förvirring hos sökanden, vilket innebar att denne inte väckte talan mot det nämnda beslutet inom den föreskrivna tidsfristen.

119 Det framgår således att den omständigheten att talan mot rådets beslut hade väckts för sent hade orsakats av att en uppgift hade lämnats, som i efterhand visade sig vara delvis oriktig. Domstolen konstaterade därigenom inte någon påstådd ond tro hos rådet, trots att sökanden i sitt överklagande hade fört en argumentation med innebörden att rådet och ECB hade handlat i samförstånd. Det faktum att rådets svar kvalificerades som vilseledande betyder inte nödvändigtvis att beslutet föranleddes av en uppsåtlig vilja att vilseleda sökanden.

120 Domstolen gav, inom ramen för det överklagande som den hade att pröva, verkan åt detta faktum genom att finna att det var fråga om ett ursäktligt misstag att talan hade väckts för sent. Domstolen berörde inte på något sätt den materiella tvisten, vilken den inte var behörig att pröva (domen i det ovan i punkt 38 nämnda Pitsiorlasmålet, punkt 32). Det faktum att begreppet ursäktligt misstag är direkt grundat på rättssäkerhetsprincipen och på principen om skydd för berättigade förväntningar betyder inte att domstolen, i domen i Pitsiorlasmålet, fann att rådet hade åsidosatt dessa principer när det antog beslutet.

121 Slutsatsen att det inte har förelegat något bedrägligt handlande vinner, vid sidan av tolkningen av domskälen i den ovan i punkt 38 nämnda domen i Pitsiorlasmålet, ytterligare stöd i de faktiska omständigheterna.

122 Det framgår nämligen av ECB:s inlagor att det är ECB som är i omedelbar besittning av Monetära kommitténs rapport. Rapporten förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté. Eftersom rådet inte är i besittning av den aktuella handlingen är det tänkbart att rådet inte kände till att den existerade.

123 Av detta följer att sökanden inte har bevisat att det har förekommit något bedrägligt beteende från rådets sida, vilket skulle bestå i att rådet i sitt beslut undanhöll rapporten och andra handlingar från Monetära kommittén. Den omständigheten att rådet inte nämnde handlingarna från Monetära kommittén skall därför tolkas så, att rådet inte kände till att dessa handlingar existerade. Det var således rådets uppriktiga uppfattning, i samband med att beslutet antogs, att det inte fanns någon annan handling som kunde tänkas omfattas av ansökan om tillgång till handlingar än rapporten från Centralbankschefernas kommitté.

124 Förstainstansrätten konstaterar mot denna bakgrund att vad som har anförts om ett åsidosättande av principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar, av motiveringsskyldigheten och rätten till tillgång till handlingar enligt beslut 93/371, till följd av ett bedrägligt handlande från rådets sida, inte kan leda till att talan bifalls.

125 Detta innebär emellertid inte att samtliga frågor i anledning av de tre grunder som sökanden har åberopat till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring är besvarade.

Åsidosättande av rätten till tillgång till handlingar enligt beslut 93/731

126 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 en uppförandekodex, vilken hade till syfte att fastställa principerna för tillgången till de handlingar som förvaras hos dessa institutioner. I uppförandekodexen anges bland annat följande princip:

”Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet.”

127 I uppförandekodexen stadgas dessutom följande:

”Kommissionen och rådet skall var för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa principer före den 1 januari 1994.”

128 I syfte att genomföra den bestämmelsen antog rådet beslut 93/731 den 20 december 1993.

129 I artikel 1 i beslut 93/731 föreskrivs följande:

”1. Allmänheten skall ha tillgång till rådets handlingar enligt de villkor som anges i detta beslut.

2. 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.”

130 I artikel 2.2 i beslut 93/731 stadgas följande:

”Om den handling som efterfrågas har upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökningen inte göras till rådet utan direkt till den som har upprättat handlingen.”

131 Det framgår av lydelsen i artikel 1 i beslut 93/731 att för att rådet skall kunna bifalla en ansökan om tillgång till handlingar krävs det inte endast att de handlingar som ansökan avser existerar (förstainstansrättens dom av den 12 oktober 2000 i mål T-123/99, JT's Corporation mot kommissionen, REG 2000, s. II-3269, punkt 58, och domen i det ovan i punkt 109 nämnda målet British American Tobacco (Investments) mot kommissionen, punkt 35), utan det krävs även att handlingarna förvaras hos den institutionen.

132 Beträffande handlingarna från Monetära kommittén konstaterar förstainstansrätten att dessa handlingar inte nämndes i rådets beslut av den 30 juli 1999, men att de nämndes i ECB:s skrivelse av den 8 november 1999. Det är ostridigt att dessa handlingar existerar.

133 Frågan huruvida dessa handlingar förvaras hos rådet är däremot inte ostridig. Denna fråga måste avgöras av förstainstansrätten vid dess prövning av det påstådda åsidosättandet av sökandens rätt till tillgång till handlingar enligt beslut 93/731. Det faktum att förstainstansrätten har funnit att det inte förelåg något bedrägligt handlande från rådets sida innebär inte att samtliga frågor, vilka har samband med rätten till tillgång till handlingar enligt beslut 93/731, är besvarade.

134 Det faktum att rådet inte nämnde handlingarna från Monetära kommittén skall tolkas som att rådet inte kände till att dessa handlingar existerade. Detta innebär inte med nödvändighet att rådet inte var i besittning av handlingarna. Det är teoretiskt möjligt att rådets tjänsteavdelningar gjorde ofullständiga efterforskningar, vilka ledde till att rådet uppriktigt, men felaktigt, antog att de aktuella handlingarna inte existerade, trots att de förvarades i rådets arkiv. Detta skulle kunna utgöra ett åsidosättande av beslut 93/731.

135 Rådet har påstått att det inte förvarar de aktuella handlingarna från Monetära kommittén.

136 Detta påstående styrks av vad ECB har anfört om att de handlingar som avsågs i ansökan, inbegripet Monetära kommitténs rapport, förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté. Artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är tillämplig på handlingar som förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté.

137 Sökanden har genmält att ”rådet eller ECB alltjämt döljer sanningen”.

138 Sökanden har anfört att rådet har uppgett att upphovsmannaregeln har tillämpats, men att ”rådet undviker … att säga vem som för närvarande innehar Monetära kommitténs rapport”. Sökanden har tillagt att rådet har medgett att samtliga handlingar från Monetära kommittén är att anse som handlingar från rådet, eftersom Monetära kommittén har förberett rådets arbete. Rådet har därigenom ”medgett att det innehar Monetära kommitténs rapport”. Sökanden har vidare låtit förstå att svarandena under sommaren 1999 kan ha ”förhandlat och gemensamt beslutat att flytta över den aktuella rapporten och övriga handlingar rörande EMS till ECB, eller kanske till och med samtliga handlingar från Monetära kommittén. Syftet med överflyttningen skulle vara att låta Monetära kommitténs handlingar omfattas av 30-årsfristen i artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning.” Sökanden anser därför att det är nödvändigt att fastställa på vilket sätt ECB ”anförtroddes” Monetära kommitténs rapport.

139 Frågan är således huruvida det är styrkt att rådet innehade de handlingar som avsågs i ansökan. För att besvara denna fråga är det lämpligt att göra en analog tillämpning av praxis i fråga om överklaganden av beslut i vilka en gemenskapsinstitution har funnit att de handlingar som har begärts ut inte existerar.

140 Det framgår härvidlag av rättspraxis att det enligt den presumtion om lagenlighet som gäller för gemenskapsrättsakter antas att en handling, vilken har begärts ut, inte existerar när den berörda institutionen har påstått att det förhåller sig på detta sätt.

Det är emellertid endast fråga om en presumtion som sökanden kan bryta genom att åberopa relevanta och samstämmiga uppgifter (den ovan i punkt 131 nämnda domen JT's Corporation mot kommissionen, punkt 58, och den ovan i punkt 109 nämnda domen British American Tobacco (Investments) mot kommissionen, punkt 35).

141 Det anges inte uttryckligen i beslutet att rådet inte innehar handlingarna från Monetära kommittén. Detta förklaras av de särskilda omständigheterna i det föreliggande fallet, nämligen att rådet hade funnit att ansökan endast avsåg en handling och att beslutets motivering utformades med hänsyn till den handlingen. Rådets beslut innehåller emellertid ett underförstått konstaterande att det inte fanns någon annan handling som ansökan om tillgång till handlingar kunde avse. I beslutet anges därför underförstått det objektiva och nödvändiga konstaterandet att rådet inte innehade någon sådan handling.

142 Förstainstansrätten konstaterar emellertid att sökanden i sina inlagor inte har åberopat några relevanta och samstämmiga uppgifter som visar att rådet innehade Monetära kommitténs handlingar.

143 Förstainstansrätten finner i detta sammanhang anledning att påpeka följande:

— Det är uppenbart att endast ett kategoriskt påstående att rådet har undanhållit sanningen saknar bevisvärde.

— Påståendet att rådet har uppgett att upphovsmannaregeln har tillämpats, men att ”rådet undviker … att säga vem som för närvarande innehar Monetära kommitténs rapport”, saknar relevans. Rådet har nämligen dessutom påstått att det tillämpade upphovsmannaregeln på rapporten från Centralbankschefernas kommitté.

— Sökanden har inte förklarat sitt påstående att rådet skulle ha medgett att det innehade Monetära kommitténs rapport, eftersom rådet hade förklarat att samtliga handlingar från Monetära kommittén var att anse som handlingar från rådet på grund av att Monetära kommittén hade förberett rådets arbete. Påståendet är därför alltjämt oförståeligt.

144 Beträffande sökandens spörsmål rörande det sätt på vilket ECB kom i besittning av Monetära kommitténs rapport, har sistnämnda institution förklarat att den aktuella rapporten av en slump fanns bland de handlingar från Centralbankschefernas kommitté, vilka flyttades från Basel till Frankfurt i samband med EMI:s flytt i oktober 1994. Monetära kommitténs rapport hade, liksom rapporten från Centralbankschefernas kommitté, beställts av finansministrarna inför deras sammanträde i Nyborg i september 1987. Det är därför troligt att Centralbankschefernas kommittés sekretariat fick ett exemplar av rapporten för kännedom och att detta exemplar förvarades bland kommitténs övriga handlingar.

145 Förstainstansrätten konstaterar att sökanden inte har åberopat något påtagligt indicium som tyder på att vad ECB har anfört är felaktigt.

146 Mot denna bakgrund kan något åsidosättande av beslut 93/731 inte läggas rådet till last. I beslut 93/731 föreskrivs endast en rätt till tillgång till de handlingar som innehas av denna institution.

147 Det följer av föregående skäl att vad parterna har anfört om att Monetära kommitténs handlingar skall anses härröra från rådet på grund av kommitténs behörighet saknar betydelse.

148 Det är ostridigt att handlingarna från Centralbankschefernas kommitté existerar och att de förvaras hos ECB.

149 Av samma skäl som angetts ovan i punkt 146 kan därför inte något åsidosättande av beslut 93/731 läggas rådet till last beträffande tillgången till handlingarna från Centralbankschefernas kommitté.

Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

150 Enligt fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det fordras inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar det ifrågavarande området (domstolens dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen, REG 2003, s. I-2125, punkt 55, förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-188/97, Rothmans mot kommissionen, REG 1999, s. II-2463, punkt 36, och av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959, punkt 36, samt domen i det ovan i punkt 131 nämnda målet JT's Corporation mot kommissionen, punkt 63).

151 Sökanden har, vid sidan av de följder som rådets påstått bedrägliga handlande skulle ha haft på motiveringen av beslutet den 30 juli 1999, påstått att rådets förklaring att beslutet grundade sig på upphovsmannaregeln utgör en tolkning i efterhand, vilken inte kan anses utgöra en laglig motivering. Förstainstansrätten erinrar om att vad sökanden har anfört om ett påstått bedrägligt handlande från rådets sida och motiveringsskyldigheten redan har avfärdats ovan i punkt 124.

152 Förstainstansrätten konstaterar att lydelsen i rådets beslut, såsom det kom till sökandens kännedom i skrivelsen av den 2 augusti 1999, är otvetydig och att det klart anges att den begärda handlingen, det vill säga rapporten från Centralbankschefernas kommitté om förstärkningen av EMS som hade ”offentliggjorts” i Nyborg den 8 september 1987, hade upprättats av centralbankscheferna och att sökanden skulle vända sig direkt till centralbankscheferna eller till ECB.

153 Förstainstansrätten anser att rådets beslut av den 30 juli 1999 uppfyller kraven i artikel 253 EG och artikel 7.3 i beslut 93/731, oaktat den omständigheten att ordet ”offentliggjort” felaktigt har använts och att uttrycket ”upprättat handlingen” inte används ordagrant. Sökanden har getts möjlighet att få kännedom om skälen till varför hans ansökan hade avslagits och förstainstansrätten har utan svårighet kunnat göra en laglighetsprövning av beslutet.

154 Förstainstansrätten konstaterar för fullständighetens skull att rådet har påstått att det av lydelsen i beslutet av den 30 juli 1999 om avslag på sökandens ansökan framgår att beslutet är grundat på upphovsmannaregeln i artikel 2.2 i beslut 93/731, trots att det inte uttryckligen hänvisas till denna bestämmelse.

155 I rådets beslut, såsom det delgavs sökanden i skrivelsen av den 2 augusti 1999, nämns att den bekräftande ansökan om tillgång till handlingar hade registrerats hos

generalsekretariatet i enlighet med artikel 7.1 i beslut 93/731. I slutet av handlingen uppmanas sökanden att vända sig till centralbankscheferna eller till ECB ”i enlighet med artikel 2.2 i beslutet”.

156 Det hänvisas således i rådets beslut till en bestämmelse som inte kan vara någon annan än artikel 2.2 i beslut 93/731, i vilken upphovsmannaregeln föreskrivs. Enligt denna regel kan den institution som innehar en handling avslå en begäran om tillgång till denna och hänvisa den som har gjort ansökan till den som har upprättat handlingen.

157 Rådet innehade inte handlingarna från Centralbankschefernas kommitté. Rådets beslut av den 30 juli 1999 utgör därför inte en tillämpning i egentlig mening av upphovsmannaregeln i artikel 2.2 i beslut 93/731. Detta påverkar emellertid inte slutsatsen att rådet inte har åsidosatt motiveringsskyldigheten.

158 Motiveringen av rådets beslut förklaras av de särskilda omständigheterna i det föreliggande fallet, nämligen att rådet hade funnit att ansökan endast avsåg en handling och att beslutets motivering utformades med hänsyn till den handlingen.

159 Förstainstansrätten har konstaterat ovan att rådets beslut innehåller ett underförstått konstaterande att det inte fanns någon annan handling som ansökan om tillgång till handlingar kunde avse. Detta konstaterande är, av skäl hänförliga till sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd, rättsligt att betrakta som ett beslut om avslag på tillgång till handlingar mot vilket talan kan väckas.

160 Rådet kan inte mot denna bakgrund klandras för att inte ha motiverat ett beslut om avslag på tillgång till obestämda handlingar. Rådet har nämligen inte uttryckligen angett att det enligt denna institutions förmenande inte fanns någon annan handling än rapporten från Centralbankschefernas kommitté som ansökan om tillgång till handlingar kunde avse.

161 Av detta följer att grunden att motiveringsskyldigheten har åsidosatts inte kan leda till bifall för talan.

Åsidosättande av principen om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar

162 Förstainstansrätten har funnit (se ovan punkt 123) att rådets handläggning av sökandens tillgång till handlingar inte kan kvalificeras som bedrägligt handlande gentemot denne. Det skall emellertid prövas huruvida inte rådets handläggning trots detta har inneburit ett åsidosättande av principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar.

163 Principen om god förvaltningssed är en av de garantier som ges av gemenskapens rättsordning i administrativa förfaranden. I principen om god förvaltningssed ingår en skyldighet för den behöriga institutionen att noggrant och opartiskt undersöka samtliga omständigheter i det aktuella fallet (se förstainstansrättens dom av den 20 mars 2002 i mål T-31/99, ABB Asea Brown Boveri mot kommissionen, REG 2002, s. II-1881, punkt 99 och där angiven rättspraxis).

164 I det föreliggande fallet förklarade rådet i sin första skrivelse av den 11 maj 1999 för sökanden att den handling som hade begärts ut inte hade anträffats. I skrivelsen av den 2 augusti 1999 meddelade rådet att det avtal som hade begärts ut rörde en rapport som hade ”offentliggjorts” i Nyborg den 8 september 1987 av Centralbankschefernas kommitté. Rådet förklarade vidare i samma skrivelse att det aldrig varit skyldigt att fatta något beslut i denna fråga och hänvisade sökanden till centralbankscheferna eller till ECB.

165 Förstainstansrätten anser att det finns anledning att påpeka följande:

— Sökandens ansökan grundade sig på beslut 93/731. I artikel 1 i detta beslut föreskrivs att ”[a]llmänheten skall ha tillgång till rådets handlingar enligt de villkor som anges i detta beslut” samt att ”med rådets handlingar [avses] all skriven text med befintlig information … som är i rådets besittning”.

— När rådet inte är i besittning av de handlingar som avses i ansökan om tillgång är det inte, enligt beslut 93/371, skyldigt att, i syfte att upplysa den som har ansökt om tillgång till handlingar, söka efter och identifiera de relevanta handlingarna eller att identifiera dessa handlingars upphovsmän och hos vem de förvaras.

— Rådet har trots detta i det föreliggande fallet sökt efter och lyckats identifiera en handling som avsågs i ansökan om tillgång till handlingar, nämligen rapporten från Centralbankschefernas kommitté, och det har på ett lämpligt sätt hänvisat sökanden till ECB, hos vilken handlingen förvarades.

166 Det framgår av rådets svar på en av förstainstansrättens skriftliga frågor att rådet sände över sökandens bekräftande ansökan till ECB och samtidigt begärde att få

sig tillsänd den handling som innehöll det avtal om tekniska reformer i syfte att stärka EMS som Centralbankschefernas kommitté hade ingått och som godkändes av medlemsstaternas finansministrar vid deras informella sammanträde i Nyborg den 12 september 1987. Rådet fick, som svar på denna begäran, ett pressmeddelande av den 18 september 1987, i vilket endast rapporten från Centralbankschefernas kommitté nämndes. Den Monetära kommitténs rapport nämndes inte i pressmeddelandet.

167 Rådet har även styrkt att interna efterforskningar företogs i syfte att försäkra sig om att det inte hade mottagit någon handling som innehöll Basel/Nyborg-avtalet efter finansministrarnas ovannämnda informella sammanträde.

168 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan inte denna grund, i den del som avser ett åsidosättande av principen om god förvaltningssed, leda till bifall för talan.

169 Beträffande principen om skydd för berättigade förväntningar erinras det om att denna princip kan åberopas av en enskild som befinner sig i en sådan situation att det framgår att gemenskapsadministrationen har framkallat grundade förhoppningar hos denne (domstolens dom av den 11 mars 1987 i mål 265/85, Van den Bergh en Jurgens och Van Dijk Food Products mot kommissionen, REG 1987, s. 1155, punkt 44, och av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkt 26). En enskild kan inte göra gällande ett åsidosättande av denna princip, såvida denne inte har lämnats tydliga försäkringar av administrationen (se förstainstansrättens dom av den 18 januari 2000 i mål T-290/97, Mehibas Dordtselaan mot kommissionen, REG 2000, s. II-15, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

170 Förstainstansrätten konstaterar att sökanden inte har åberopat några omständigheter som visar att rådet hade lämnat honom tydliga försäkringar om att de handlingar som utgjorde Basel/Nyborg-avtalet skulle lämnas ut. Sökanden har endast utvecklat denna grund hypotetiskt, utan att förklara hur denna princip skulle ha åsidosatts.

171 Denna grund kan inte, i den del som avser ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, leda till bifall för talan.

172 Av vad som anförts ovan följer att talan skall ogillas i den del som avser ogiltigförklaring av rådets beslut.

2. *Yrkandet om ogiltigförklaring av ECB:s beslut*

a) Invändningarna om rättsstridighet beträffande artikel 1 i beslut 1999/284 och artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning

173 Det är inte uttryckligen angivet i sökandens inlagor att denna har gjort en invändning om rättsstridighet beträffande artikel 1 i beslut 1999/284 och artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. Beträffande sistnämnda bestämmelse vilar invändningen på två grunder. Att så är fallet framgår emellertid av inlagorna, och i synnerhet av en granskning av de grunder avseende ett åsidosättande av den grundläggande principen om öppenhet och rätt till tillgång till handlingar och maktmissbruk som har åberopats av sökanden.

174 Sökanden har påstått att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning innebär ett åsidosättande av artikel 12.3 i ECBS-stadgan och att den saknar rättslig grund. Sökanden har vidare påstått att artikel 1 i beslut 1999/284 och artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning, på vilka ECB:s beslut grundade sig, strider mot den grundläggande principen om öppenhet och rätt till tillgång till handlingar, såsom denna princip är angiven i rättspraxis och i artiklarna 1 EU och 6 EU samt artiklarna 110.2 EG och 255.1 EG.

Invändningen om rättsstridighet beträffande artikel 1 i beslut 1999/284

175 Vad avser påståendet att artikel 1 i beslut 1999/284 är rättsstridig erinrar förstainstansrätten om att sökanden grundade sin första ansökan om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet på detta beslut. Sökanden gjorde därefter, i enlighet med de uppgifter som ECB hade lämnat honom, en ny ansökan, vilken uttryckligen grundade sig på artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. Syftet med sistnämnda ansökan var att den period om 30 år under vilken handlingarna är konfidentiella skulle förkortas. Den omständigheten att sökandens skrivelse av den 27 juli 1999 bär rubriken ”Bekräftande ansökan” är inte relevant.

176 Det var denna andra ansökan som ECB-rådet avslog genom ECB:s beslut. Detta beslut grundade sig på artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning och inte på beslut 1999/284.

177 Invändningen att artikel 1 i beslut 1999/284 skulle vara rättsstridig på grund av att den bestämmelsen innebär ett åsidosättande av principen om öppenhet och om tillgång till handlingar skall lämnas utan avseende, eftersom den saknar verkan. Detta gäller även om det antas att invändningen kan prövas i sak. Även om invändningen skulle vara styrkt är inte rättsstridigheten av sådan art att den påverkar giltigheten av ECB:s beslut.

Invändningen om rättsstridighet beträffande artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning

— Huruvida invändningen om rättsstridighet beträffande artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning kan prövas i sak

178 Svaranden har påstått att de argument som sökanden har utvecklat i sin replik, om ECB:s befogenhet att meddela föreskrifter om tillgången till arkivet för Centralbankschefernas kommitté och om att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning saknar rättslig grund, utgör en ny grund som enligt artikel 48.2 i rättegångsreglerna inte får åberopas.

179 Det framgår av bestämmelserna i artikel 44.1 c jämförd med artikel 48.2 i rättegångsreglerna att ansökan skall innehålla uppgift om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna och att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid prövas i sak (förstainstansrättens dom av den 20 september 1990 i mål T-37/89, Hanning mot parlamentet, REG 1990, s. II-463, punkt 38, och av den 17 juli 1998 i mål T-118/96, Thai Bicycle mot rådet, REG 1998, s. II-2991, punkt 142).

180 Det är utrett att sökanden i ansökan genom vilken talan har väckts har ifrågasatt lagenligheten av artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. Sökanden har gjort gällande att det i beslut 1999/284 hänvisas till ECB:s och EMI:s arkiv, men att arkivet för Centralbankschefernas kommitté, vilket var äldre och på vilket artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning var tillämplig, fullständigt hade ”glömts bort”. Enligt sökanden innebär den

bestämmelsen att tillgången till stora kategorier av handlingar är förbjuden. Sökandens rätt till tillgång till handlingar begränsas därigenom till intet. Bestämmelsen innebär även ett åsidosättande av den grundläggande principen om öppenhet, såsom den principen är uttryckt i artiklarna 1 EU och 6 EU samt artiklarna 110.2 EG och 255.1 EG samt i rättspraxis.

181 ECB har i fråga om grunden att artikel 23.3 i dess arbetsordning är rättsstridig genmält att den specifika statusen och arten hos de handlingar som förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté förklarar och motiverar att dessa handlingar inte omfattas av beslut 1999/284, och att det, fullt lagenligt, har införts en särskild rättslig reglering i ovannämnda artikel 23. Svaranden har till stöd för detta påstående anfört att arkivet för Centralbankschefernas kommitté innehåller handlingar som har upprättats av Centralbankschefernas kommitté, av suppleantkommittén, av underkommittéerna, av expertgrupper och av Monetära kommittén. Samtliga är fristående från ECB.

182 Det är mot denna bakgrund som sökanden, i sin replik, har hävdat att ECB överskred sin behörighet när den meddelade föreskrifter om tillgången till arkivet för Centralbankschefernas kommitté i sin arbetsordning. Detta var i strid med artikel 12.3 i ECBS-stadgan, vilken inte gav någon behörighet åt ECB att reglera ”tredje mans angelägenheter”.

183 Sökandens invändning att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning skulle vara rättsstridig på grund av att den strider mot artikel 12.3 i ECBS-stadgan utgör en utvidgning av grunden avseende den bestämmelsens rättsstridighet genom ett åsidosättande av principen om öppenhet och rätt till tillgång till handlingar, vilken underförstått anges i ansökan genom vilken talan har väckts och vilken har ett nära samband med den grunden. Invändningen kan därför tas upp till sakprövning.

— Grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den bestämmelsen utgör ett åsidosättande av artikel 12.3 i ECBS-stadgan

184 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om det sammanhang i vilket artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning antogs.

185 Slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, innehåller en förklaring (nr 17) i vilken följande anges:

”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.”

186 När Europeiska rådets möte i Birmingham avslutades den 16 oktober 1992 enades stats- och regeringscheferna om en slutsats med rubriken ”En gemenskap närmare medborgarna”, i vilken de underströk nödvändigheten av att öka öppenheten inom gemenskapen. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 12 december 1992.

187 Den 5 maj 1993 översände kommissionen meddelande 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar till rådet, parlamentet samt Ekonomiska och sociala kommittén. Detta meddelande innehöll resultaten av en jämförande undersökning om allmänhetens tillgång till handlingar i medlemsstaterna och i vissa tredjeländer. Meddelandets slutsats var att det fanns anledning att utveckla en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivå.

188 Den 2 juni 1993 utfärdade kommissionen meddelande 93/C 166/04 om insyn i gemenskapen. I det meddelandet redogjorde kommissionen för de grundläggande principerna för tillgång till handlingar.

189 Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 22 juni 1993 uppmanades rådet och kommissionen att ”fortsätta sitt arbete med utgångspunkt [i] principen att medborgarna borde tillförsäkras största möjliga tillgång till information”.

190 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 en uppförandekodex, i vilken principerna för allmänhetens tillgång till dessa institutioners handlingar fastställdes. Rådet kom överens om att dessa principer skulle genomföras före den 1 januari 1994 genom antagandet av specifika bestämmelser.

191 För att fullgöra detta åtagande antog rådet den 20 december 1993 beslut 93/731. Kommissionen antog den 8 februari 1994 beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66).

192 EMU:s andra etapp inleddes den 1 januari 1994. Den kännetecknades av att EMI bildades och av att Centralbankschefernas kommitté upplöstes. Den 3 juni 1997 antog EMI beslut nr 9/97 om allmänhetens tillgång till institutets administrativa dokument (EUT L 90, 1998, s. 43), det vill säga all skriven text innehållande befintlig information, oavsett form av medium, som berör EMI:s organisation och funktion.

193 ECB:s inrättande den 1 juni 1998 innebar att EMI:s uppdrag upphörde. EMI avvecklades när ECB upprättades i enlighet med artikel 123 EG.

194 Mot denna bakgrund antog ECB, den 7 juli 1998, med stöd av artikel 12.3 i ECBS-stadgan sin arbetsordning. Arbetsordningen följdes en kort tid därefter av beslut 1999/284, vilket antogs den 3 november 1998.

195 Sökanden har bestritt ECB:s påstående att den skulle vara fristående och utgöra en tredje part i förhållande till upphovsmännen till de handlingar som förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté, och att detta förhållande skulle motivera en särskild rättslig reglering av tillgången till dessa handlingar i artikel 23.3 i arbetsordningen. Sökanden har hävdat att ECB överskred sin behörighet när den meddelade föreskrifter om tillgången till arkivet för Centralbankschefernas kommitté i sin arbetsordning. Detta var i strid med artikel 12.3 i ECBS-stadgan, vilken inte gav någon behörighet för ECB att reglera ”tredje mans angelägenheter”.

196 I artikel 12.3 i ECBS-stadgan föreskrivs att ”ECB-rådet [skall] anta en arbetsordning som fastställer den interna organisationen för ECB och dess beslutande organ”.

197 I domen i det ovan i punkt 72 nämnda målet Nederländerna mot rådet, punkt 37, har domstolen funnit att så länge gemenskapslagstiftaren inte har antagit en allmän reglering av allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som förvaras hos gemenskapens institutioner, är dessa institutioner skyldiga att anta bestämmelser som reglerar behandlingen av sådana ansökningar på grundval av sina befogenheter att reglera den egna interna organisationen. Institutionerna är behöriga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa den interna verksamheten med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning.

198 I det föreliggande fallet fanns det varken vid antagandet av arbetsordningen eller vid ändringen av densamma den 22 april 1999 någon allmän reglering av allmänhetens rätt till tillgång till gemenskapsinstitutionernas och gemenskapsorganens handlingar. ECB var därför behörig att med stöd av sin arbetsordning vidta åtgärder för att hantera ansökningar om tillgång till de handlingar som ECB då var i besittning av, oavsett om dessa handlingar hade upprättats av ECB eller om de hade kommit in till ECB, oberoende av handlingarnas ursprung och vem som var upphovsman till dem.

199 Den omständigheten att ECB i sin arbetsordning lade fast specifika regler beträffande tillgången till de handlingar som förvarades i arkivet för Centralbankschefernas kommitté, på grund av att det påstods att ECB var fristående i förhållande till upphovsmännen till dessa handlingar, kan därför inte ha lett till ett åsidosättande av artikel 12.3 i ECBS-stadgan. Även om ECB faktiskt skulle anses vara fristående i förhållande till upphovsmännen till de handlingar som förvarades i arkivet för Centralbankschefernas kommitté, handlade den trots detta i enlighet med artikel 12.3 i ECBS-stadgan när den lade fast en särskild rättslig reglering av tillgång till dessa handlingar i sin arbetsordning.

200 Förstainstansrätten påpekar att rådet och kommissionen, i beslut 93/731 respektive beslut 94/90, har reglerat tillgången till de handlingar som de är i besittning av, inbegripet handlingar som har upprättats av andra organisationer. I fråga om handlingar av sistnämnda slag föreskrivs att ansökningar om tillgång till desamma skall göras direkt till den som har upprättat handlingen. Detta motsvarar den så kallade upphovsmannaregeln.

201 Mot denna bakgrund kan grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning utgör ett åsidosättande av artikel 12.3 i ECBS-stadgan inte leda till bifall för talan.

202 Förstainstansrätten påpekar för fullständighetens skull att ECB har dragit en slutsats beträffande dess egenskap av tredje part i förhållande till dem som har upprättat de handlingar som förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté, vilken inte kan godtas.

203 ECB har härav dragit slutsatsen att den förvaltar handlingarna från Centralbankschefernas kommitté i dess egenskap av sekretariat för de nationella centralbankerna. Enligt denna uppfattning är de nationella centralbankerna upphovsmän till handlingarna och det var hos dessa som sökanden skulle ha gjort sin ansökan. Dessa överväganden är inte förenliga med lydelsen i artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning och det beslut som ECB-rådet fattade i anledning av sökandens ansökan.

204 Det är nämligen utrett att ECB i artikel 23.3 i sin arbetsordning har fastställt en särskild rättslig reglering av tillgången till de handlingar som förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté. ECB-rådet ansvarar för genomförandet av denna reglering och det föreskrivs inte att en upphovsmannaregel skall tillämpas. Det var därför som ECB-rådet prövade huruvida sökandens ansökan om att den tid under vilken handlingarna var konfidentiella skulle förkortas var välgrundad, i stället för att hänvisa sökanden till de nationella centralbankerna.

205 Denna argumentation från ECB:s sida, vilken strider mot tillämpliga bestämmelser och det beslut som antogs i det föreliggande fallet, saknar i vart fall betydelse för avgörandet av den förevarande tvisten och påverkar inte slutsatsen i punkt 201 ovan.

— Grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den bestämmelsen utgör ett åsidosättande av rätten till tillgång till handlingar och den grundläggande principen om öppenhet

206 Sökanden har för det första gjort gällande att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning innebär att artiklarna 1 EU och 6 EU och artiklarna 110.2 EG och 255.1 EG, vilka grundar hans rätt till tillgång till ECB:s handlingar, fråntas sin ändamålsenliga verkan.

207 Det framgår emellertid av en genomläsning av de ovannämnda bestämmelserna att sökandens påstående är ogrundat.

208 Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, införde medlemsstaterna en ny artikel om tillgång till handlingar i EG-fördraget, nämligen artikel 255 EG. I den artikeln 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 Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

2. Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

3. De institutioner som avses ovan skall i sina arbetsordningar utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till institutionens handlingar.”

209 Av ordalydelsen i artikel 255 EG framgår att den bestämmelsen endast avser tillgången till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Enligt artikel 110.2 fjärde stycket EG skall endast ”[a]rtiklarna 253, 254 och 256 … tillämpas på ECB:s förordningar och beslut”.

210 Det förefaller som om sökanden har grundat sin argumentation i fråga om rätten till tillgång till ECB:s handlingar på en felaktig version av artikel 110.2 fjärde stycket EG, enligt vilken ”artiklarna 253–256 skall tillämpas på ECB:s förordningar och beslut”.

211 Denna felaktighet, vilken kan förekomma i vissa icke-officiella konsoliderade versioner av EG-fördraget, är med all sannolikhet följden av en felaktig tolkning av artikel 12.2 i Amsterdamfördraget, enligt vilken korshänvisningar mellan artiklarna i EG-fördraget skall anpassas i enlighet med den nya numrering som föreskrivs i artikel 12.1 i Amsterdamfördraget.

212 Amsterdamfördraget innebar inte någon ändring av artikel 108 A i EG-fördraget (nu artikel 110 EG), vilken hade följande lydelse: ”Artiklarna 190, 191 och 192 skall tillämpas på ECB:s förordningar och beslut”. Den nya artikel 191 A i EG-fördraget (nu artikel 255 EG) om rätten till tillgång till handlingar lades inte till denna uppräkning genom Amsterdamfördraget. Mot denna bakgrund avser korshänvisningen i artikel 110 EG, i enlighet med artikel 12.2 i Amsterdamfördraget, ”artiklarna 253, 254 och 256”.

213 Det är utrett att den ovannämnda felaktigheten har rättats till officiellt med samtliga medlemsstaters godkännande och att det sedan rättelseprotokollet av Amsterdamfördraget, undertecknat i Rom den 16 mars 1999, inte råder några tvivel om att artikel 255.1 EG inte är tillämplig på ECB.

214 Mot denna bakgrund saknar sökandens påståenden att artikel 255 EG har direkt effekt relevans. Förstainstansrätten har tydligt slagit fast att denna bestämmelse inte är direkt tillämplig, eftersom den inte är ovillkorlig eller dess genomförande är beroende av att det antas senare lagstiftningsåtgärder (förstainstansrättens dom av den 11 december 2001 i mål T-191/99, Petrie m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. II-3677, punkt 35).

215 En tolkning av artikel 255 EG ”mot bakgrund av artiklarna 1 EU och 6 EU”, vilket sökanden har förordat, påverkar inte slutsatsen att artikel 255 EG inte är tillämplig på ECB.

216 Det skall tilläggas att artikel 1 andra stycket EU, enligt vilken ”[d]etta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt”, saknar direkt effekt, eftersom den inte är ”klar”, i den mening som avses i domstolens dom av den 5 februari 1963 i mål 26/62, Van Gend en Loos (REG 1963, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1, s. 161), och i domen i det ovan i punkt 214 nämnda målet Petrie m.fl. mot kommissionen, punkt 35.

217 Beträffande artikel 6 EU erinrar förstainstansrätten om att Maastrichtfördraget förde in principen att unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna i fördragen. Enligt artikel 6 EU skall dessa rättigheter respekteras ”som allmänna principer för gemenskapsrätten”.

218 Sökanden har för det andra hävdat att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning strider direkt mot förstainstansrättens och domstolens rättspraxis om den grundläggande principen om öppenhet (domen i det ovan i punkt 150 nämnda målet Rothmans mot kommissionen, punkt 55), principen om rätt till information och rätten till tillgång till handlingar, såsom en icke avskiljbar del av den demokratiska principen (förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, punkterna 82 och 87).

219 ECB har bestritt att det i gemenskapsrätten finns en grundläggande rättsprincip om en allmän rätt till tillgång till dess handlingar och till gemenskapsinstitutionernas handlingar. Sådana argument har framförts vid ett antal tillfällen vid gemenskapsdomstolarna, men varken förstainstansrätten eller EG-domstolen har funnit anledning att pröva något av dem.

220 I dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala (REG 2001, s. I-9565), förklarade domstolen att den i domen i det ovan i punkt 72 nämnda målet Nederländerna mot rådet haft tillfälle att understryka betydelsen av allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos offentliga myndigheter. Domstolen erinrade i samma dom om att i förklaring nr 17 förknippas denna rätt med ”institutionernas demokratiska karaktär”. Domstolen ansåg därefter att det var med rätta som förstainstansrätten hade funnit att artikel 4.1 i beslut 93/731 skulle tolkas så, att rådet var skyldigt att pröva om det gick att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattades av undantagen. Domstolen ansåg också att det var med rätta som förstainstansrätten hade ogiltigförklarat det omtvistade beslutet, utan att det var ”nödvändigt att undersöka huruvida det var felaktigt av förstainstansrätten att stödja sig på förekomsten av en ’princip om rätt till information’” (domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, punkt 31).

221 Invändningen att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den utgör ett åsidosättande av en allmän rättsprincip kan i vart fall inte bifallas. Detta gäller även om rätten till tillgång till handlingar hos gemenskapsmyndigheterna, inbegripet ECB, skulle anses vara en grundläggande rättighet, vilken skyddas i gemenskapens rättsordning såsom en allmän rättsprincip.

222 Förstainstansrätten erinrar om att de grundläggande rättigheterna inte kan anses vara ”absoluta rättigheter ” och att det i ”gemenskapens rättsordning synes … berättigat att beträffande [sådana] rättigheter ställa upp vissa begränsningar som är motiverade genom målen för det allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen, förutsatt att dessa rättigheters väsen inte skadas”.

223 Det är motiverat att begränsa rätten till tillgång till handlingar till skydd för allmänintresset eller till skydd för ett enskilt intresse.

224 I uppförandekodexen anges att det inte kan ges tillgång till en handling om ett utlämnande kan skada allmänintresset i form av den ”monetära stabiliteten”.

225 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), vilken gäller sedan den 3 december 2001, har till syfte att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget. I denna förordning definieras ett antal allmänna och enskilda intressen, vilka garanteras genom ett system med undantag från rätten till tillgång till handlingar.

226 I artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 föreskrivs bland annat att institutionerna inte skall ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om ”gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik”.

227 De undantag från tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är formulerade i tvingande ordalag. Därav följer att institutionerna är skyldiga att avslå ansökningar om tillgång till de handlingar som omfattas av dessa undantag, när de omständigheter som avses 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, och av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 39). I artikel 4.1 a föreskrivs det inte att det skall göras någon avvägning med ett ”övervägande allmänintresse”, i motsats till vad som gäller beträffande undantagen i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001.

228 I artikel 10.4 i ECBS-stadgan föreskrivs uttryckligen att ECB-rådets sammanträden skall vara hemliga. Det framgår vidare av artikel 110 EG jämförd med artikel 255 EG

att ECB inte omfattas av den sistnämnda bestämmelsen, och att ECB sålunda är föremål för en särskild behandling i fråga om tillgång till handlingar jämfört med Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

229 Dessa särskilda bestämmelser hänger samman med de uppgifter som ECB har enligt EG-fördraget. Det är uppenbart att EG-fördragets upphovsmän hade för avsikt att garantera att ECB är i stånd att fullgöra sina uppgifter enligt fördraget på ett oberoende sätt (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 10 juli 2003 i mål C-11/00, kommissionen mot ECB, REG 2003, s. I-7147, punkt 130).

230 ECBS består av ECB och de nationella centralbankerna. ECBS leds av ECB:s beslutande organ, vilka är ECB-rådet och direktionen. Enligt artikel 105 EG är ECBS grundläggande uppgifter följande: Att utforma och genomföra gemenskapens monetära politik, att genomföra valutatransaktioner, att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver och att främja ett väl fungerande betalningssystem. Huvudmålet är att upprätthålla prisstabilitet. ECB utfärdar de förordningar och fattar de beslut som behövs för att fullgöra de uppgifter som har anförtrotts ECBS (artikel 110 EG).

231 Skyddet för gemenskapens monetära politik är ett allmänintresse som utgör ett legitimt skäl att begränsa rätten till tillgång till handlingar som innehas av gemenskapsmyndigheterna, när denna rätt anses vara en grundläggande rättighet.

232 I det föreliggande fallet har sökanden ifrågasatt lagenligheten av artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. I den bestämmelsen föreskrivs bland annat att de handlingar som

förvaras i arkivet för Centralbankschefernas kommitté skall vara konfidentiella under 30 år. ECB har i sina inlagor uppgett att detta arkiv innehåller handlingar som har upprättats av Centralbankschefernas kommitté, av suppleantkommittén, av underkommittéerna, av expertgrupper och av Monetära kommittén.

233 Det är utrett att såväl Centralbankschefernas kommittés verksamhet som Monetära kommitténs verksamhet avsåg gemenskapens monetära politik.

234 Monetära kommittén har sitt ursprung i den tidigare artikel 105.2 i EG-fördraget, i vilken det föreskrevs att ”[f]ör att främja samordningen av medlemsstaternas penningpolitik i den utsträckning som är nödvändig för den inre marknadens funktion upprättas härmed en monetär kommitté med rådgivande ställning”.

235 Monetära kommittén bestod av ledamöter som hade utsetts av medlemsstaterna och kommissionen. Kommittén hade till uppgift att följa den monetära och finansiella situationen i medlemsstaterna och inom gemenskapen samt situationen i fråga om kapitalrörelser och friheten att utföra betalningar. Kommittén skulle regelbundet rapportera om detta till rådet och kommissionen samt avge yttranden till dessa institutioner.

236 Rådet antog den 8 maj 1964 beslut 64/300/EEG om samarbete mellan centralbankerna i Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstater. Genom det beslutet inrättades en kommitté för cheferna för centralbankerna i Europeiska ekonomiska gemenskapen. Kommissionen företräddes i denna kommitté av en av sina ledamöter.

237 Centralbankschefernas kommitté hade bland annat till uppgift att genomföra ”samråd om de allmänna principerna och huvudsakliga handlingslinjerna för centralbankernas politik, särskilt i fråga om kredit-, penning och valutapolitik” och ”utbyta information om huvudåtgärderna i frågor som omfattas av centralbankernas behörighet och att granska dessa åtgärder”. Uppgifterna för Centralbankschefernas kommitté utvidgades genom rådets beslut 90/142, i vilket det föreskrevs att kommittén fick yttra sig till enskilda regeringar och till ministerrådet ”om politiska åtgärder som skulle kunna påverka den interna och externa monetära situationen inom gemenskapen och särskilt [EMS] funktion”.

238 Förstainstansrätten konstaterar att det i artikel 12.2 arbetsordningen för Centralbankschefernas kommitté föreskrevs att ”samtliga handlingar som upprättas av [kommittén] är konfidentiella, om inte annat beslutas …”.

239 Monetära kommittén avslutade sin verksamhet den 1 januari 1999 och Centralbankschefernas kommitté avslutade sin verksamhet den 1 januari 1994. De har ersatts av ekonomiska och finansiella kommittén och av EMI. De handlingar som hade upprättats av de två förstnämnda organen togs över av ECB efter det att EMI:s verksamhet hade upphört. Med hänsyn till deras ursprung och art förvaras dessa handlingar i en särskild del av arkivet.

240 I andra skälet i rådets förordning (EEG, Euratom) nr 354/83 av den 1 februari 1983 om öppnandet för allmänheten av Europeiska ekonomiska gemenskapens och Europeiska atomenergigemenskapens historiska arkiv (EGT L 43, s. 1; svensk specialutgåva, område 16, volym 1, s. 63), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1700/2003 av den 22 september 2003 (EUT L 243, s. 1) uttalas att ”[d]et är allmän praxis, både i medlemsstaterna och i internationella organisationer, att göra arkiv tillgängliga för allmänheten efter ett antal år”.

241 I det föreliggande fallet anser sökanden att den period om 30 år under vilken handlingarna är konfidentiella är för lång och att den är otydligt definierad, eftersom den tidpunkt när perioden börjar löpa inte är uttryckligen bestämd i artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. Enligt sökanden innebär en period om 30 år att ”hans rätt till tillgång till handlingar reduceras till intet”.

242 Förstainstansrätten påpekar för det första att den ovannämnda fristen om 30 år exakt motsvarar den i artikel 1 i förordning nr 354/83 föreskrivna fristen. Efter det att sistnämnda frist har löpt ut har envar i princip rätt till tillgång till gemenskapsinstitutionernas historiska arkiv.

243 Det föreskrivs även i Europeiska investeringsbankens regler för historiska arkiv (regler antagna av bankens direktion den 7 oktober 2005) (EUT C 289, s. 12) en frist om 30 år innan bankens historiska arkiv öppnas för allmänheten.

244 I artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 stadgas att undantagen från rätten till tillgång till handlingar i punkterna 1–3 i samma artikel får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv (artikel 4.1 b) eller affärsintressen (artikel 4.2 första strecksatsen) och för känsliga handlingar får undantagen emellertid fortsätta att gälla även efter denna period, om det är nödvändigt.

245 Det är utrett att det i artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning inte nämns någon tidpunkt från och med vilken fristen om 30 år börjar löpa. Detta innebär emellertid inte i sig att bestämmelsen är rättsstridig.

246 Med hänsyn till det särskilda slags arkiv som det är fråga om, i vilket bland annat ingår handlingar från en organisation som bildades år 1964 och som upplöstes först den 1 januari 1994, och ovannämnd allmän praxis, anser förstainstansrätten att den i ECB:s arbetsordning, vilken antogs år 1998, föreskrivna 30-årsperioden, under vilken sekretess skall gälla, underförstått, men med nödvändighet, skall börja löpa från datumet för handlingarnas upprättande. Det är för övrigt detta datum som används i förordning nr 354/83 med avseende på inledningen av den i denna förordning föreskrivna 30-årsperioden under vilken handlingarna skall vara konfidentiella.

247 Förstainstansrätten konstaterar för det andra att det framgår av artikel 23.3 andra meningen i ECB:s arbetsordning att regeln om sekretess inte är absolut.

248 Den ovannämnda bestämmelsen har nämligen till ändamål att ge allmänheten en rätt att ansöka om att den period under vilken handlingar skall vara konfidentiella skall förkortas. Det finns emellertid ingenting som hindrar att bestämmelserna i en institutions interna arbetsordning har rättsverkningar för tredje man (domen i det ovan i punkt 72 nämnda målet Nederländerna mot rådet, punkt 38). Envar kan således i enlighet med artikel 23.3 andra meningen i ECB:s arbetsordning, vilken är allmänt tillämplig, ansöka om tillgång till samtliga handlingar i arkivet för Centralbankschefernas kommitté innan 30-årsfristen har löpt ut.

249 I motsats till vad som har påstått av sökanden är ECB-rådets beslut om avslag på dennes ansökan om att den period under vilken handlingarna är konfidentiella skall förkortas underkastad domstolskontroll, i enlighet med rätten till ett effektivt domstolsskydd. Förstainstansrätten skall kontrollera huruvida ECB-rådet lagligen har utövat sin behörighet enligt artikel 23.3 andra meningen i ECB:s arbetsordning.

250 Av vad som anförts ovan följer att invändningen om rättsstridighet avseende artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning, på grund av att den bestämmelsen påstås innebära ett åsidosättande av ”sökandens rätt till tillgång till handlingar och av den grundläggande principen om öppenhet”, skall ogillas.

— Grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den bestämmelsen har sin grund i maktmissbruk

251 Sökanden har till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring påstått att ECB har gjort sig skyldig till maktmissbruk, vilket kännetecknas av såväl objektiva som subjektiva omständigheter.

252 Beträffande de objektiva omständigheterna har sökanden hävdat att ECB, vilken åtnjuter ett stort oberoende, alltför hastigt antog artikel 23.3 i sin arbetsordning, utan att ta i beaktande rättspraxis eller den konstitutionella skyldighet som följer av Amsterdamfördraget, undertecknat den 2 oktober 1997, att i en särskild förordning föreskriva en rätt till tillgång till handlingar. ECB har haft som enda syfte att ”avskaffa en demokratisk rättighet”.

253 Såvitt denna invändning skall förstås som ytterligare en grund för att visa att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig, genom att bestämmelsen antagits till följd av maktmissbruk, skall den ogillas.

254 Enligt fast rättspraxis innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som

angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (domstolens dom av den 21 februari 1984 i de förenade målen 140/82, 146/82, 221/82 och 226/82, Walzstahl-Vereinigung och Thyssen, REG 1984, s. 951, punkt 27, av den 21 juni 1984 i mål 69/83, Lux mot revisionsrätten, REG 1984, s. 2447, punkt 30, och av den 13 november 1990 i mål C-331/88 , Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 24, samt förstainstansrättens dom av den 6 april 1995 i mål T-143/89, Ferriere Nord mot kommissionen, REG 1995, s. II-917, punkt 68).

255 I förevarande fall är det tillräckligt att konstatera att sökandens resonemang grundar sig på en felaktig förutsättning, eftersom det i bestämmelserna i Amsterdamfördraget – genom vilka artikel 255 EG har införts – inte föreskrivs någon rätt om tillgång för allmänheten till ECB:s handlingar. ECB berörs inte heller av den rättspraxis om tillgång till handlingar som sökanden har hänvisat till.

256 Att bara påstå att ECB har handlat i syfte att ”avskaffa en demokratisk rättighet” utgör en ren spekulation och inte en konkret och objektiv uppgift vilken gör det möjligt att anta att maktmissbruk är för handen.

257 Av vad som framförts ovan följer att den invändning om rättsstridighet som sökanden har gjort beträffande artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning skall ogillas.

b) Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

258 Sökanden begärde att den tid under vilken Basel/Nyborg-avtalet är en konfidentiell handling skulle förkortas, så att han kunde få tillgång till desamma. ECB avslog denna begäran. Sökanden hävdar att detta beslut helt saknar motivering och därigenom innebär ett åsidosättande av artikel 253 EG, vilket ECB har bestritt.

259 ECB gjorde i sina inlagor inledningsvis gällande att det inte var nödvändigt att i skrivelsen av den 8 november 1999, i vilken sökanden upplystes om ECB-rådets beslut, lämna någon ”ytterligare, specifik och särskild motivering”, med hänsyn till att beslutet var allmängiltigt och inte var adresserat till sökanden. Vid förhandlingen har svaranden emellertid klart medgett att ECB:s beslut är av specifik karaktär, och den har därefter frånfallit ett yrkande om att talan skall avvisas i denna del på grund av att beslutet är allmängiltigt.

260 ECB anser att skrivelsen av den 8 november 1999 i vart fall innehåller en uppräkning av ett antal skäl, av vilka det tydligt framgår att ECB-rådet – vilket åtnjuter ett betydande utrymme för eget skön vid utövandet av sin behörighet – gjorde en avvägning mellan sökandens intressen och allmänintresset, bland annat i fråga om riskerna för den monetära stabiliteten. ECB-rådets huvudsakliga syfte var således tydligt angett och det skulle vara överdrivet att kräva en mer precis motivering, vilken hade inneburit att innehållet i vissa handlingar hade lämnats ut.

261 Enligt fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen skall klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin kontroll. Det fordras inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar det ifrågavarande området (se domen i det ovan i punkt 150 nämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

262 Sökanden ansökte i det föreliggande fallet, i en skrivelse av den 27 juli 1999, om att den period om 30 år under vilken handlingarna var konfidentiella skulle förkortas.

Ansökan grundade sig på artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning och gjordes i syfte att få tillgång till de handlingar som hänförde sig till Basel/Nyborg-avtalet. Sökanden hävdade att dessa handlingar var av betydelse för hans doktorsavhandling.

263 Med hänsyn till det slags ansökan som sökanden har gjort skall den rättspraxis, enligt vilken den institution hos vilken det görs en ansökan om tillgång om handlingar är skyldig att i sin motivering visa att den har gjort en konkret bedömning av handlingarna i fråga, tillämpas analogt (domen i det ovan i punkt 150 nämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 38, och i det ovan i punkt 131 nämnda målet JT's Corporation mot kommissionen, punkterna 64 och 65).

264 ECB har på förstainstansrättens begäran företett olika handlingar, bland annat protokollet från ECB-rådets tjugonionde sammanträde, som visar att ECB-rådet fattade ett beslut den 21 oktober 1999. I protokollet anges endast att ordföranden har föredragit ärendet om ansökan om tillgång till handlingar, hur Basel/Nyborg-avtalet var uppbyggt i fråga om de handlingar som ingår i det och att ECB-rådet beslutade att bifalla ordförandens förslag att inte ge tillgång till arkivet för Centralbankschefernas kommitté.

265 I skrivelsen av den 8 november 1999 anges att ECB-rådet har beaktat att ”Basel/Nyborg-avtalet inte i egentlig mening är en enstaka handling som har upprättats som ett avtal mellan parterna, utan endast existerar i form av rapporter och protokoll som har upprättats av Centralbankschefernas kommitté och av Monetära kommittén” och att sökanden redan hade tillställts ett pressmeddelande i vilket det ”redogörs mycket utförligt för samtliga punkter i det avtal som ingicks mellan centralbankscheferna”. Det angavs även att en annan handling, nämligen en kopia av de ändringar i EMS-avtalet av den 13 mars 1979 som infördes den 10 november 1987, var bifogad skrivelsen.

266 I skrivelsen av den 8 november 1999 angavs att ”[m]ot bakgrund av dessa överväganden beslutar ECB-rådet att inte ge tillgång till arkivet för Centralbankschefernas kommitté”. Direktören för ECB:s kommunikationsdirektorat avslutade skrivelsen med att förklara att denne var övertygad om att sökandens forskning trots detta skulle utvecklas och bära frukt, eftersom denne förfogade över samtliga väsentliga upplysningar om Basel/Nyborg-avtalet.

267 Det framgår tydligt av skrivelsen den 8 november 1999 hur Basel/Nyborg-avtalet var uppbyggt i fråga om de handlingar som ingår i det. Förstainstansrätten kan dock inte av detta sluta sig till att ECB-rådet i sitt beslut gjorde en konkret bedömning av de handlingar som avsågs i ansökan. Enbart den omständigheten att det anges vad för slags handlingar som ansökan om tillgång till handlingar avser kan inte likställas med en bedömning av de upplysningar som nämnda handlingar innehåller. I ECB-rådets beslut av den 21 oktober 1999, såsom det kom till sökandens kännedom den 8 november 1999, anges inte att det har skett någon bedömning av innehållet i de handlingar som hade begärts utlämnade.

268 Förstainstansrätten konstaterar i vart fall att även om det antas att det av skälen i beslutet framgår att det skett en konkret prövning av de handlingar som hade begärts utlämnade har sökanden inte fullständigt beretts tillfälle att förstå skälen till varför hans ansökan om tillgång till handlingar avslogs, och förstainstansrätten har inte getts möjlighet att utöva sin kontroll.

269 ECB-rådet har i beslutet att avslå ansökan om att den period under vilken handlingarna är konfidentiella skall förkortas – vilket innebar att ansökan om tillgång till handlingarna avslogs – inte åberopat något särskilt skyddsbehov eller skäl med avseende på de aktuella handlingarna. *A fortiori* har ECB-rådet inte lämnat ens någon kortfattad förklaring som motiverar dess beslut att inte lämna ut innehållet i handlingarna, vilken gör det möjligt att förstå och kontrollera huruvida det faktiskt förelåg ett skyddsbehov.

270 Beslutet förefaller uteslutande grunda sig på den bedömning som ECB-rådet har gjort av sökandens enskilda behov av att få tillgång till de handlingar som hade begärts utlämnade, med hänsyn till de upplysningar om Basel/Nyborg-avtalet som denne hade fått sig tillsänt. ECB-rådet ansåg i det föreliggande fallet att dessa upplysningar var tillräckliga.

271 I motsats till vad ECB har hävdat framgår det inte tydligt av beslutet att det har gjorts en avvägning mellan sökandens intresse och allmänintresset i form av den monetära stabiliteten.

272 ECB har först i svaromålet angett att ECB-rådet ansåg att de handlingar som hade begärts ut, vilka huvudsakligen syftade till att ange ramarna för den politiska debatten i samband med finansministrarnas informella sammanträde i Nyborg, innehöll kontroversiella överväganden och upplysningar. Dessa uppgifter var ännu inte offentliga och det var ECB-rådets uppfattning att de skulle förbli konfidentiella i syfte att bevara ett ”utrymme för reflektion”. ECB har i dupliken, som genmäle till grunden avseende ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, påstått att skälen i beslutet tydligt visar att ECB-rådet hade ”vägt sökandens intresse mot skyddet av allmänintresset i form av riskerna för den monetära stabiliteten”.

273 Det erinras om att omständigheterna i samband med ett beslut kan vara sådana att de innebär att kraven på den motivering som institutionen är skyldig att lämna sänks, men de kan också under särskilda omständigheter innebära att dessa krav höjs (domen i det ovan i punkt 150 nämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 45). I det föreliggande fallet skall det därför mot bakgrund av skriftväxlingen mellan institutionen och sökanden prövas huruvida motiveringsskyldigheten är uppfylld.

274 Beträffande sökandens första ansökan om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet uppgav ECB att handlingarna från Centralbankschefernas kommitté inte omfattades av beslut 1999/284, utan av artikel 23.3 i dess arbetsordning. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs bland annat att nämnda handlingar endast är fritt tillgängliga efter en period om 30 år. Följaktligen sände ECB inte någon handling ur Centralbankschefernas arkiv till sökanden.

275 Sökanden skrev till ECB den 27 juli 1999 i syfte att erhålla en ny prövning av ansökan enligt artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning. ECB-rådet får enligt den bestämmelsen i särskilda fall förkorta den period om 30 år som handlingar skall vara konfidentiella. Sökanden anförde till stöd för sin ansökan uttryckligen att Basel/Nyborg-avtalet hade ingåtts för länge sedan och att EMS numera endast hade historisk betydelse.

276 Mot denna bakgrund var ECB, i kraft av motiveringsskyldigheten, skyldig att pröva denna andra ansökan genom att ange de skäl till varför de omständigheter som hade anförts av sökanden inte gjorde det möjligt för ECB att ändra sin ursprungliga ståndpunkt i fråga om sekretess beträffande de aktuella handlingarna. Sökanden hade till stöd för sin andra ansökan förvisso åberopat en annan rättslig grund, men föremålet för de båda ansökningarna var identiskt.

277 ECB-rådet har inte i beslutet angett några skäl som vederlägger sökandens argument. Det var först efter det att talan om ogiltigförklaring hade väckts som ECB gjorde gällande att de åsikter som uttrycktes i Basel/Nyborg-avtalet och de strategier som analyserades däri alltjämt ägde giltighet och kunde ha följder för den nuvarande växelkursmekanismen, trots att avtalet endast avser centralbankerna i två medlemsstater. ECB har vidare gjort gällande att det fanns legitima skäl till att inte offentliggöra handlingarna, ”i syfte att undvika förvirring på marknaden”.

278 Ett besluts motivering skall framgå av själva beslutet. Detta innebär att om ett beslut, som i det föreliggande fallet, innehåller den inledande delen av en motivering kan inte denna utvecklas och tillkännages för första gången i efterhand inför gemenskapsdomstolarna, såvida inte exceptionella omständigheter föreligger, vilka inte är för handen i förevarande mål. Det förelåg nämligen inte något behov av att fatta ett skyndsamt beslut, och ECB hade endast en enda rättsakt att anta (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 2 juli 1992 i mål T-61/89, Dansk Pelsdyravlerforening mot kommissionen, REG 1992, s. II-1931, punkt 131, svensk specialutgåva, volym 13, s. II-1, och av den 15 september 1998 i de förenade målen T-374/94, T-375/94, T-384/94 och T-388/94, European Night Services m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. II-3141, punkt 95).

279 Av vad som anförts ovan framgår att ECB:s beslut skall ogiltigförklaras, eftersom det inte uppfyller de krav på ett besluts motivering som ställs upp i artikel 253 EG. Det finns därför inte anledning att pröva de andra grunder som sökanden har åberopat till stöd för sin talan om ogiltigförklaring i form av maktmissbruk, åsidosättande av principen om god förvaltningssed och ECB:s oriktiga bedömning.

280 Efter det att sökanden hade väckt talan om ogiltigförklaring (mål T-3/00), väckte denne en skadeståndstalan (mål T-337/04). Det framgår tydligt av sistnämnda talan att det rättsstridiga handlande som läggs rådet och ECB till last består i antagandet av de beslut som sökanden har yrkat skall ogiltigförklaras i mål T-3/00.

281 Sökanden har i sin skadeståndstalan, i syfte att styrka svarandenas rättsstridiga handlande, utvecklat en argumentation som delvis är likalydande med den argumentation som har anförts till stöd för yrkandena om ogiltigförklaring av de aktuella rättsakterna. Det är utrett att sökanden har åberopat en ny grund till stöd för att de angripna rättsakterna skulle vara rättsstridiga, nämligen ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Sökanden har även åberopat nya argument till stöd för de rättsstridighetsgrunder som denne redan har åberopat i målet om ogiltigförklaring. Dessa argument utgör genmälen till vissa av de påståenden som svarandena har framfört under förfarandet.

282 Såvitt denna argumentation även har åberopats till stöd för yrkandena om ogiltigförklaring av rådets och ECB:s beslut i mål T-3/00 skall den avvisas.

283 Skadeståndstalan är en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och är underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte. Talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan syftar till att vidta åtgärder i det fall då en rättsligt bindande rättsakt är rättsstridig eller i det fall då det inte föreligger någon sådan rättsakt. Föremålet för en skadeståndstalan är däremot ett yrkande om ersättning för en skada som följer av en rättsakt eller av ett otillåtet handlande som en institution eller ett gemenskapsorgan är ansvarigt för (se domstolens dom av den 23 mars 2004 i mål C-234/02 P, ombudsmannen mot Lamberts, REG 2004, s. I-2803, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

284 Principen att rättsmedlen är oberoende av varandra innebär i det föreliggande fallet att det inte är tillåtet att göra en enda bedömning av samtliga de grunder om rättsstridighet som har påstått i en talan om ogiltigförklaring och i en skadeståndstalan, eftersom följderna av en bifallande dom i ett mål om talan om ogiltigförklaring och följderna av en bifallande dom i ett mål om skadeståndstalan är olika. Ett bifall till en talan om ogiltigförklaring leder till att den angripna rättsakten avlägsnas från gemenskapens rättsordning. Ett bifall till en skadeståndstalan innebär emellertid endast att det utgår ersättning för den skada som den angripna rättsakten har orsakat, utan att den därigenom utan vidare åtgärd avskaffas.

285 Beslutet att förena målen T-3/00 och T-337/04 vad gäller det muntliga förfarandet och domen påverkar inte den ovannämnda slutsatsen. Beslutet att förena målen påverkar inte den självständiga och oberoende karaktären av de båda målen, eftersom det alltid är möjligt att fatta ett beslut om att skilja målen (domstolens dom

av den 21 juni 2001 i de förenade målen C-280/99 P–C-282/99 P, Moccia Irme m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. I-4717, punkt 66, och förstainstansrättens dom av den 14 december 2005 i mål T-209/01, Honeywell mot kommissionen, REG 2005, s. II-5527, punkt 71).

C — *Yrkandena om att förstainstansrätten skall förordna om åtgärder för bevisupptagning och processledning*

286 Sökanden har i målet om talan om ogiltigförklaring yrkat att förstainstansrätten skall förordna om åtgärder för bevisupptagning i syfte att klargöra under vilka omständigheter som de angripna besluten antogs och i synnerhet för att avgöra under vilka omständigheter ECB fick Monetära kommitténs rapport i sin besittning. Sökanden har även yrkat att ECB skall föreläggas att till handlingarna i målet ge in protokollen från ECB-rådets sammanträde den 21 oktober 1999.

287 Förstainstansrätten anser att syftet med de av sökanden framställda yrkandena har uppnåtts med hänsyn till följande: Det som ECB har uppgett ovan i punkt 144 om de omständigheter under vilka denne kom i besittning av Monetära kommitténs rapport. ECB:s företeende av olika handlingar, bland annat utdraget från ECB-rådets tjugonionde sammanträde den 21 oktober 1999. De förklaringar som rådet har lämnat och de handlingar som rådet har företett beträffande omständigheterna för antagandet av beslutet av den 30 juli 1999. Yrkandena har därför inte längre något syfte.

288 Sökandens yrkande om att det skall förordnas om en åtgärd för processledning, vars syfte är att ECB skall lägga fram statistik över tillgången till institutionens handlingar under perioden den 1 juni 1998–31 maj 2000, skall ogillas, eftersom det saknar betydelse för målets avgörande.

Skadeståndstalan

A — *Inledande överväganden*

289 Syftet med sökandens talan är att förstainstansrätten skall fastställa att gemenskapen har ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG, på grund av att dess organ har handlat rättsstridigt.

290 Det framgår av fast rättspraxis att gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar förutsätter att flera villkor samtidigt är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, Oleifici Mediterranei mot EEG, REG 1982, s. 3057, punkt 16, förstainstansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, International Procurement Services mot kommissionen REG 1996, s. II-729, punkt 44, av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, Efisol mot kommissionen, REG 1996, s. II-1343, punkt 30, och av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, Oleifici Italiani mot kommissionen, REG 1997, s. II-1239, punkt 20).

291 Beträffande villkoret i fråga om ett rättsstridigt handlande krävs det enligt rättspraxis att det har visats att det skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 42). Det avgörande kriteriet för att anse att detta krav är uppfyllt är att den berörda gemenskapsinstitutionen uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om denna institution i det aktuella fallet endast förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning kan redan den omständigheten att gemenskapsrätten har åsidosatts i sig räcka för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-312/00 P, kommissionen mot Camar och Tico, REG 2002, s. I-11355, punkt 54, förstainstansrättens dom av

den 12 juli 2001 i de förenade målen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 och T-225/99, Comafrica och Dole Fresh Fruit Europe mot kommissionen, REG 2001, s. II-1975, punkt 134).

292 Beträffande villkoret om orsakssambandet gäller att gemenskapen endast kan hållas ansvarig för en skada som är en tillräckligt direkt följd av den berörda institutionens felaktiga handlande (domstolens dom av den 4 oktober 1979 i de förenade målen 64/76 och 113/76, 167/78 och 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, Dumortier Frères m.fl. mot rådet, REG 1979, s. 3091, punkt 21, och förstainstansrättens dom av den 13 februari 2003 i mål T-333/01, Meyer mot kommissionen, REG 2003, s. II-117, punkt 32). Gemenskapen är däremot inte skyldig att utge ersättning för alla skadliga verkningar, inte ens avlägsna, som uppkommer till följd av dess organs agerande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dumortier Frères m.fl. mot rådet, punkt 21).

293 Den skada som det är fråga om skall vara faktisk och säker (domstolens dom av den 27 januari 1982 i de förenade målen 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 och 5/81, Birra Wührer m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 85, punkt 9, och förstainstansrättens dom av den 2 juli 2003 i mål T-99/98, Hameico Stuttgart m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 2003, s. II-2195, punkt 67) och skall gå att värdera (förstainstansrättens dom av den 16 januari 1996 i mål T-108/94, Candiotte mot rådet, REG 1996, s. II-87, punkt 54). En skada som endast är hypotetisk och obestämd ger däremot ingen rätt till skadestånd (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 290 nämnda målet Oleifici Italiani mot kommissionen, punkt 73).

294 Det är sökanden som inför gemenskapsdomstolarna har bevisbördan för att den skada som denne påstår sig ha lidit verkligen föreligger och för omfattningen av denna (domstolens dom av den 21 maj 1976 i mål 26/74, Roquette Frères mot kommissionen, REG 1976, s. 677, punkterna 22–24, förstainstansrättens dom av den 9 januari 1996 i mål T-575/93, Koelman mot kommissionen, REG 1996, s. II-1, punkt 97, och av den 28 april 1998 i mål T-184/95, Dorsch Consult mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-667, punkt 60).

295 Förstainstansrätten erinrar om att när ett av dessa villkor inte är uppfyllt skall talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren (domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994, s. I-4199, punkterna 19 och 81, och förstainstansrättens dom av den 20 februari 2002 i mål T-170/00, Förde-Reederei mot rådet och kommissionen, REG 2002, s. II-515, punkt 37).

B — *Förekomsten av skada och orsakssamband*

1. *Parternas argument*

296 Sökanden har beträffande förekomsten av skada för det första påstått att besluten från de två ”gemenskapsinstitutionerna” om avslag på hans ansökan om tillgång till den aktuella handlingen kullkastade hans planering för att skriva sin doktorsavhandling. Detta innebär att han än i dag, tre år och fyra månader efter det att tiden för att slutföra doktorsavhandlingen har gått ut (den 31 mars 2001), ännu inte har avslutat denna och inte har lagt fram den för juridiska fakulteten i Thessaloniki. En logisk följd av detta är att sökanden har lidit ekonomisk skada till följd av en förlust av den inkomst som han skulle ha uppburit om han hade kunnat använda sin doktorsexamen på ett rimligt och lämpligt sätt. I det föreliggande fallet skulle han ha fått anställning som jurist vid någon av de internationella institutionerna eller organisationerna, såsom ECB eller Internationella valutafonden (IMF).

297 Sökanden har anfört att den processrättsliga princip enligt vilken den som påstår att det föreligger skada har bevisbördan för detta påstående inte är utan begränsningar. Förstainstansrätten är skyldig att beakta de särskilda omständigheterna i målet, vilket slags skada som det är fråga om, principen att förfarandet skall vara jämbördigt i fråga om bevisbörderegler samt domstolens praxis.

298 Det är fråga om det första målet rörande gemenskapens utomobligatoriska skadestånd i samband med tillgång till handlingar. Den rättspraxis som ECB har hänvisat till är därför inte relevant. Endast rättspraxis i personalmål rörande gemenskapens tjänstemän kan vara ändamålsenlig till ledning för bedömningen.

299 Av innehållet i ansökan framgår utan tvekan att den skada som har gjorts gällande avser uteblivna intäkter (*lucrum cessans*) och inte en inträffad förlust (*damnum emergens*). *Lucrum cessans* och *damnum emergens* är två skilda begrepp i förstainstansrättens praxis (domen i det ovan i punkt 290 nämnda målet Oleifici Italiani mot kommissionen, punkt 72, och dom av den 30 september 1998 i mål T-149/96, Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-3841, punkt 48).

300 Enligt sökanden är beviskravet i fråga om utebliven vinst lägre än i fråga om inträffad förlust, eftersom förekomsten av skadan och uppskattningen av densamma skall prövas mot bakgrund av den normala händelseutvecklingen och de faktiska möjligheterna, och inte teoretiska möjligheter. Sökanden anser därför att han har lagt fram samtliga handlingar som är nödvändiga för att styrka att en faktisk skada är för handen.

301 Sökanden har förklarat att hans skada skall beräknas på grundval av de inkomster som en jurist med doktorsexamen, anställd vid ECB, skulle ha uppburit från och med den 1 april 2001 – det datum då han skulle ha lagt fram sin doktorsavhandling – till och med tre månader efter det att förstainstansrätten meddelat dom i förevarande mål, med avdrag för den inkomst som sökanden uppburit som advokat i Grekland under samma period. Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall begära att ECB lägger fram de relevanta upplysningarna om ersättning och löner till sina anställda, detta för att skadan skall kunna bestämmas till ett exakt belopp.

302 Uppskattningen av skadan skall grunda sig på den troliga händelseutvecklingen. Det är inte fråga om en slumpartad situation, utan om en situation som hade alla

förutsättningar att inträffa med hänsyn till att sökanden hade ansökt om en tjänst vid ECB. Sökanden har påstått att de omständigheter som han har åberopat är mer än vad som krävs för att beviskravet i fråga om utebliven intäkt skall vara uppfyllt (förstainstansrättens dom av den 21 mars 2002 i mål T-231/99, Joynson mot kommissionen, REG 2002, s. II-2085, punkterna 102, 114, 124, 134, 137 och 173).

303 Sökanden har för det andra påstått att den försening om cirka tre och ett halvt år som uppstått för färdigställandet av hans doktorsavhandling har orsakat honom en mycket allvarlig ideell skada. Sistnämnda skada består av följande omständigheter:

— Det har skett en ansenlig förlängning av den tid under vilken sökanden har upplevt oro inför färdigställandet av doktorsavhandlingen.

— Sökandens utveckling i yrkesmässigt och ekonomiskt hänseende har fördröjts.

— Det har varit omöjligt för sökanden att utnyttja de yrkesmässiga möjligheter för vilka en doktorsexamen är nödvändig som stod till buds i Grekland och i synnerhet i utlandet.

— Sökandens akademiska verksamhet, vilken kräver en doktorsexamen, har skjutits upp. Detta har gett upphov till osäkerhet och en försämring av hans situation, särskilt med hänsyn till hans ålder.

— Det har varit nödvändigt för sökanden att uppdatera sin doktorsavhandling flera gånger på grund av EMU:s ständiga utveckling. Detta har gett upphov till tidsförluster och utmattning.

— Sökanden har fram till denna dag levt under psykisk press att färdigställa sin doktorsavhandling. Sökanden har varit, och är alltjämt, föremål för negativa och ironiska kommentarer. Sökanden måste ständigt lämna förklaringar när frågan om färdigställandet av hans doktorsavhandling kommer upp.

— Sökanden har förlorat tid och energi på grund av processerna i förstainstansrätten och domstolen.

— Sökanden känner sig psykiskt utsliten på grund av den långa tid som förfarandet har pågått. Utgången är av avgörande betydelse för hans framtid.

304 Mot denna bakgrund har sökanden krävt ersättning för ideell skada med ett belopp av 90 000 euro.

305 Beträffande villkoret om orsakssamband har sökanden påstått att den ekonomiska och ideella skada som han har lidit är en direkt följd av de rättsstridiga besluten att avslå hans ansökan om tillgång till de aktuella handlingarna, vilka är av central betydelse för hans forskning. Handlingarna utgör den enda rättsliga och historiska källan och är således oumbärliga för att ”bevisa förekomsten och funktionssättet av soft law på det ekonomiska och monetära området i EMU och i G7/8”.

306 Sökanden har gjort gällande att besluten om avslag har haft en katastrofalt negativ inverkan på hans planering för att skriva sin doktorsavhandling. Avslagsbesluten har nämligen inneburit att det har varit omöjligt för honom att iaktta den frist inom vilken avhandlingen skulle läggas fram. Utgången av denna frist var fastställd till den 31 december 2000, för att därefter flyttas fram till den 31 mars 2001. Denna negativa följd gör sig alltjämt gällande.

307 Sökanden har uppgett att han under tre års tid, från början av år 1997 till slutet på år 1999, uteslutande var sysselsatt med att skriva på sin doktorsavhandling. Sedan sommaren 1999, i långt framskridet skede av forskningen, har det inte inträffat något som har gjort det möjligt för honom att ändra sin planering och slutföra sin doktorsavhandling, med undantag av de aktuella besluten om avslag.

308 Sökanden har även åberopat praxis från domstolen och förstainstansrätten i fråga om orsakssamband och har särskilt lyft fram domstolens dom av den 5 oktober 2004 i mål T-45/01, Sanders m.fl. mot kommissionen (REG 2004, s. II-3315). I den domen har förstainstansrätten enligt sökanden upprättat en ”distinktion mellan teoretisk osäkerhet och faktisk osäkerhet samt erkänt de bevissvårigheter som föreligger”. Detta ledde till att kommissionen ålades bevisbördan.

309 Sökanden har, beträffande frågan huruvida han kunde, eller till och med var skyldig att, lägga fram sin doktorsavhandling utan att hänsyn hade tagits till Basel/Nyborg-avtalet, anfört att denna fråga hänger samman med hans oavhängighet, hans frihet att styra sin forskning och hans oberoende vad gäller att fatta de vetenskapliga beslut som är nödvändiga för hans doktorsavhandling. Dessa är omständigheter som förstainstansrätten skall ta hänsyn till.

310 Sökanden har härvidlag hänvisat till domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet Mattila mot rådet och kommissionen. I den domen ansågs den som hade ansökt om tillgång till handlingar vara den ende som kunde avgöra vilka handlingar som denne hade behov av. Administrationen saknade befogenhet att göra en bedömning av vad som var ändamålsenligt och nödvändigt för den som hade ansökt om tillgång till handlingar.

311 Sökanden har hävdat att han inte kunde och inte borde bortse från Basel/Nyborg-avtalet och därmed lägga fram ett arbete för den juridiska fakulteten den 31 december 2000 som var undermåligt, eftersom han vid tidpunkten när han gjorde sin ansökan om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet ansåg att detta avtal är

relevant för hans doktorsavhandling. Detta är för övrigt något som han alltjämt anser. Det fanns inte heller någon alternativ lösning, vilken gjorde det möjligt för sökanden att konstatera med vilket rättsligt medel som G7:s makroekonomiska indikatorer år 1987 hade förts in i EMS, hur dessa indikatorer hade fungerat fram till dess att EMU såg dagens ljus år 1991/1992 och vilka dessa indikatorer egentligen var.

312 Sökanden har hävdat att vad han har anfört om sin oavhängighet och sitt inre vetenskapliga oberoende gör det möjligt att bemöta ECB:s påståenden om att han har medverkat till skadan.

313 Rådet och ECB har hävdat att de villkor för utomobligatoriskt skadeståndsansvar som rör förekomsten av en säker skada och förekomsten av ett direkt orsakssamband mellan den säkra skadan och det rättsstridiga handlandet inte är uppfyllda i det föreliggande fallet.

2. *Förstainstansrättens bedömning*

314 Sökanden har påstått att besluten om att avslå hans ansökan om tillgång till Basel/Nyborg-avtalet utgör den direkta orsaken till en ekonomisk och ideell skada.

315 Den ekonomiska skadan kan kvalificeras som en förlorad möjlighet eller utebliven inkomst. Den utgörs enligt sökanden av förlusten av de inkomster som denne skulle ha uppburit om denne, på ett lämpligt och rimligt sätt, hade kunnat använda den doktorsexamen som han dessförinnan hade avlagt. I det föreliggande fallet innebär detta att han skulle ha erhållit anställning som jurist vid någon internationell institution eller organisation, såsom ECB eller IMF.

316 Det framgår emellertid av sökandens inlagor att den förlorade möjlighet och den inkomstförlust som har påstått är följden av en första händelse, nämligen den omständigheten att doktorsavhandlingen inte hade färdigställts vid föreskrivet datum och att sökanden därefter inte hade fått titeln juris doktor.

317 Denna första händelse kan inte anses utgöra den direkta orsaken till den förlorade möjligheten och den inkomstförlust som har påstått av sökanden, eftersom denne inte har styrkt att doktorsexamen var ett nödvändigt villkor för att erhålla anställning hos de ovannämnda organisationerna.

318 Det faktum att doktorsavhandlingen inte har färdigställts och att den inte lades fram vid slutdatumet den 31 mars 2001 är inte heller den direkta följden av de aktuella besluten om avslag. Sökanden fick kännedom om besluten i augusti respektive november 1999. Han har själv uppgett att hans forskning befann sig i ett framskridet skede under sommaren 1999. Denna situation kan endast anses vara orsakad av sökanden själv. Denne borde, oberoende av att han hade överklagat besluten, ha sett till att skrivandet av doktorsavhandlingen fortskred i syfte att kunna lägga fram och försvara denna inom föreskriven tid, oaktat att denne var av uppfattningen att forskningsarbetet var ofullständigt.

319 Förstainstansrätten erinrar om att förlusten av en möjlighet kan utgöra en skada som går att ersätta (förstainstansrättens dom av den 27 oktober 1994 i mål T-47/93, C mot kommissionen, REGP 1994, s. I-A-233 och s. II-743, punkt 54). För att skadan skall kunna ersättas krävs emellertid att den är faktisk och säker.

320 Sökanden har emellertid inte styrkt att den möjlighet att erhålla anställning hos ECB eller en annan organisation, och därigenom åtnjuta den därmed sammanhängande lönen, som han gått miste om är faktisk och säker, i den betydelsen att om han inte hade alla möjligheter att erhålla en sådan anställning, så hade han i vart fall en god

möjlighet därtill (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 6 juni 2006 i mål T-10/02, Girardot mot kommissionen, REGP 2006, s. II-000, punkterna 96–98 och där angiven rättspraxis). Det är inte möjligt att, på grundval av de ansökningar om anställning som sökanden gjorde hos ECB år 1999, anse att denne var föremål för en rekryteringsprocess som skulle avslutas efter det att denne hade avlagt doktorsexamen. Vad sökanden har anfört om sina möjligheter att få en tjänst hos ECB eller hos någon annan organisation efter det att han med framgång hade avlagt doktorsexamen är i själva verket rena spekulationer.

321 Förstainstansrätten konstaterar för det andra att sökanden själv, i punkt 35 i ansökan genom vilken talan har väckts, har uppgett att det är den ”försening” om cirka tre och ett halvt år i skrivandet av sin doktorsavhandling som har orsakat honom en mycket allvarlig ideell skada.

322 Av de skäl som har anförts i punkt 318 ovan finner förstainstansrätten att det inte föreligger något direkt orsakssamband mellan de aktuella besluten om avslag och den påstådda ideella skadan.

323 Förstainstansrätten noterar att i den ideella skada som sökanden påstår sig ha lidit, såsom denna definieras i punkt 303 ovan, ingår förlust av tid och energi och en psykisk utmattning på grund av det engagemang som har krävts för att driva domstolsprocesserna i fråga om de aktuella besluten om avslag samt den långa tid som dessa processer har tagit.

324 Tidsförlusten, förlusten av energi och den psykiska utmattning som sökanden har gjort gällande skiljer sig från sökandens påståenden om osäkerhet, oro och frustration orsakade av att doktorsavhandlingen inte har färdigställts inom föreskriven tid och av att sökanden därefter inte har fått doktorsgraden. Såvitt tids- och energiförlusten samt den psykiska utmattningen kan anses vara en direkt följd av de aktuella besluten om avslag, kan de dock inte anses utgöra en ersättningsgill ideell skada.

325 Förstainstansrätten konstaterar beträffande den psykiska utmattning som sökanden påstår sig ha upplevt att denne endast har påstått detta och inte åberopat någon skriftlig bevisning som visar på psykisk ohälsa. Den påstådda tids- och energiförlusten är kännetecknande för envar som inleder och driver en domstolsprocess. De kan därför inte anses vara en ersättningsgill ideell skada. Förstainstansrätten påpekar i detta sammanhang att sökanden, i detta mål och i det förfarande vid domstolen som gav upphov till domen i det ovan i punkt 38 nämnda Pitsiorlasmålet, var företrädd av en advokat, i enlighet med artikel 19 i domstolens stadga. Advokatens uppgift är att biträda den enskilde, bland annat genom att i huvudmannens namn och för dennes räkning upprätta rättegångsinlagor och följa förfarandet.

326 Av vad som anförts ovan framgår att villkoren för utomobligatoriskt skadeståndsansvar i form av förekomsten av en faktisk och säker skada och förekomsten av ett direkt orsakssamband mellan denna skada och svarandenas påstått rättstridiga handlingar inte är uppfyllda. Skadeståndstalan skall därför ogillas, utan att det finns anledning att pröva villkoret för utomobligatoriskt skadeståndsansvar hänförligt till rådets och ECB:s påstått rättsstridiga handlingar.

Rättegångskostnader

327 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt punkt 3 i samma artikel får förstainstansrätten, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter eller om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sina kostnader.

328 Förstainstansrätten konstaterar att sökandens yrkande om ogiltigförklaring av ECB:s beslut har bifallits och att rådets invändning om rättegångshinder mot den del av talan om ogiltigförklaring som avsåg dess beslut av den 30 juli 1999 har ogillats. Sökandens yrkande om ogiltigförklaring av sistnämnda beslut samt dennes skadeståndstalan mot rådet och ECB har ogillats.

329 Förstainstansrätten anser att det mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet skall göras en skälighetsbedömning. Förstainstansrätten finner därför att rådet, ECB och sökanden skall bära sina rättegångskostnader i målen T-3/00 och T-337/04. Rådet skall även bära sina rättegångkostnader i mål C-193/01 P och ersätta sökandens rättegångskostnader i det målet.

330 Förstainstansrätten konstaterar att ECB inte har åberopat någon omständighet som motiverar att artikel 87.3 i rättegångsreglerna tillämpas och att sökanden skall förpliktas att ersätta de kostnader som denne har orsakat ECB i onödan eller mot bättre vetande.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande:

1) ECB-rådets beslut av den 21 oktober 1999, såsom det kom till sökandens kännedom genom Europeiska centralbankens skrivelse av den 8 november 1999, ogiltigförklaras.

2) Talan om ogiltigförklaring ogillas i övrigt.

3) Skadeståndstalan ogillas.

4) Europeiska centralbanken, rådet och sökanden skall bära sina rättegångskostnader i målen T-3/00 och T-337/04. Rådet skall bära sina rättegångskostnader i mål C-193/01 P och ersätta sökandens rättegångskostnader i det målet.

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 november 2007.

E. Coulon M. Vilaras

Justitiesekreterare Ordförande

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser ..... II - 4786

Bakgrunden till tvisten ..... II - 4793

Förfarandet och parternas yrkanden ..... II - 4797

A — Yrkanden i mål T-3/00 ..... II - 4799

B — Yrkanden i mål T-337/04 ..... II - 4801

Talan om ogiltigförklaring ..... II - 4803

A — Upptagande till sakprövning ..... II - 4803

1. Huruvida det är fråga om rättsakter mot vilka talan kan väckas ..... II - 4803

2. Påståendet att talan om ogiltigförklaring har väckts för sent ..... II - 4809

3. Påståendet att talan utgör rättegångsmissbruk ..... II - 4810

4. Påståendet att ECB saknade behörighet att bevilja tillgång till Monetära kommitténs rapport ..... II - 4811

B — Prövning i sak ..... II - 4812

1. Yrkandet om ogiltigförklaring av rådets beslut ..... II - 4812

a) Parternas argument ..... II - 4812

b) Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4815

Inledande överväganden ..... II - 4815

Rådets påstått bedrägliga handlande ..... II - 4817

Åsidosättande av rätten till tillgång till handlingar enligt beslut 93/731 .. II - 4820

Åsidosättande av motiveringsskyldigheten ..... II - 4826

Åsidosättande av principen om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar ..... II - 4829

2. Yrkandet om ogiltigförklaring av ECB:s beslut ..... II - 4832

a) Invändningarna om rättsstridighet beträffande artikel 1 i beslut 1999/284 och artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning ..... II - 4832

Invändningen om rättsstridighet beträffande artikel 1 i beslut 1999/284 .. II - 4833

Invändningen om rättsstridighet beträffande artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning ..... II - 4834

— Huruvida invändningen om rättsstridighet beträffande artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning kan prövas i sak ..... II - 4834

— Grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den bestämmelsen utgör ett åsidosättande av artikel 12.3 i ECBS-stadgan ..... II - 4836

— Grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den bestämmelsen utgör ett åsidosättande av rätten till tillgång till handlingar och den grundläggande principen om öppenhet ..... II - 4840

— Grunden att artikel 23.3 i ECB:s arbetsordning är rättsstridig på grund av att den bestämmelsen har sin grund i maktmissbruk .... II - 4851

b) Åsidosättande av motiveringsskyldigheten ..... II - 4852

C — Yrkandena om att förstainstansrätten skall förordna om åtgärder för bevisupptagning och processledning ..... II - 4860

Skadeståndstalan ..... II - 4861

A — Inledande överväganden ..... II - 4861

B — Förekomsten av skada och orsakssamband ..... II - 4863

1. Parternas argument ..... II - 4863

2. Förstainstansrättens bedömning ..... II - 4868

Rättegångskostnader ..... II - 4871