TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 26 oktober 2011 *

I mål T-436/09,

Julien Dufour, Jolivet (Frankrike), företrädd av advokaterna I. Schoenacker Rossi och H. Djeyaramane,

sökande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av B. Weis Fogh och S. Juul Jørgensen, båda i egenskap av ombud,

av

Republiken Finland, inledningsvis företrädd av J. Heliskoski, H. Leppo och M. Pere, därefter av J. Heliskoski och H. Leppo, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

och av

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk, K. Petkovska och S. Johannesson, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska centralbanken (ECB), inledningsvis företrädd av K. Laurinavicius och S. Lambrinoc, därefter av S. Lambrinoc och P. Embley, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-P. Keppenne och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av ett beslut från ECB:s direktion, vilket delgavs sökanden genom en skrivelse från ECB:s ordförande av den 2 september 2009 och varigenom ECB avslog sökandens ansökan om tillgång till de databaser som utgjort underlag för bankens rapporter avseende dess rekrytering och personalrörlighet, om att ECB ska förpliktas att ställa de aktuella databaserna till sökandens förfogande,

samt om ersättning för den skada sökanden påstår sig ha lidit på grund av att hans ansökan avslogs, meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden O. Czúcz samt domarna I. Labucka och D. Gratsias (referent),

justitiesekreterare: handläggaren V. Nagy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juni 2011,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar regleras i ECB:s beslut 2004/258/CE av den 4 mars 2004 (EUT L 80, s. 42). I artiklarna 2–4 och 6–9 i detta beslut anges

följande:

”*Artikel 2*

Tillgångsberättigade och tillämpningsområde

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 ECB:s handlingar, med beaktande av de villkor och gränser som fastställs i detta beslut.

…

Artikel 3

Definitioner

I detta beslut avses med

a) *handling och ECB-handling*: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som upprättats eller innehas av ECB och som har samband med dess policy, åtgärder eller beslut …

Artikel 4

Undantag

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

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— sekretessen vid överläggningar i ECB:s beslutande organ,

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

— ECB:s eller de nationella centralbankernas interna finanser,

— skyddet av eurosedlarnas ställning,

— allmän säkerhet,

— internationella finansiella, monetära eller ekonomiska förbindelser,

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

c) sekretessavseendeinformationsomisigärskyddadenligtgemenskapslagstiftningen.

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

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

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB eller med nationella centralbanker skall vägras även efter det att beslutet fattats, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

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

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

6. De undantag som anges i denna artikel skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år om inte ECB-rådet uttryckligen föreskriver något annat. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen får undantagen fortsätta att gälla även efter denna period.

…

Artikel 6

Ansökningar

1. En ansökan om tillgång till en handling skall inges till ECB i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av unionens officiella språk och vara tillräckligt utförlig för att ECB skall kunna identifiera handlingen. Sökanden är inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan.

2. Om en ansökan inte är tillräckligt utförlig skall ECB uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och bistå sökanden med detta.

3. Om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får ECB informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning.

Artikel 7

Behandling av ursprungliga ansökningar

1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Inom 20 arbetsdagar efter det att en ansökan mottagits, eller när förtydligandet av ansökan enligt artikel 6.2 mottagits, skall generaldirektören för sekretariat och språktjänster inom ECB antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 9, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2.

2. Om en ansökan helt eller delvis avslås får sökanden inom 20 arbetsdagar efter att ha mottagit ECB:s besked inge en bekräftande ansökan till ECB:s direktion med begäran om omprövning. Därutöver har sökanden, om inget besked ges av ECB inom den föreskrivna tidsfristen på 20 dagar för behandling av en ursprunglig ansökan, rätt att inge en bekräftande ansökan.

3. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, eller om samråd med en tredje part är erforderligt, får ECB förlänga den tidsfrist som anges i punkt 1 med 20 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

4. Punkt 1 gäller inte för ansökningar som är orimliga eller oskäliga, detta gäller i synnerhet repetitiva ansökningar.

Artikel 8

Behandling av bekräftande ansökningar

1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. ECB:s direktion skall inom 20 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan mottagits antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 9, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall ECB underrätta sökanden om de rättsmedel som finns enligt artiklarna 195 och 230 i fördraget.

2. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får ECB förlänga den tidsfrist som anges i punkt 1 med 20 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

3. Om inget besked ges av ECB inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan och/eller framföra klagomål till Europeiska ombudsmannen i enlighet med artiklarna 195 och 230 i fördraget.

Artikel 9

Tillgång efter en ansökan

1. Sökanden får ta del av en handling som ECB beviljat tillgång till antingen i ECB:s lokaler eller genom att erhålla en kopia, inklusive en kopia i elektronisk form, om handlingen finns i sådan form. Kostnaden för framställning och utskick av kopior får åläggas sökanden. Avgiften får inte vara högre än den faktiska kostnaden för att framställa och skicka kopiorna. Att ta del av en handling på stället, erhålla kopior på färre än 20 A4-sidor och direkt tillgång i elektronisk form skall vara kostnadsfritt.

2. Om en handling redan har offentliggjorts av ECB och är lätt tillgänglig, får ECB fullgöra sitt åliggande att ge tillgång till handlingen genom att upplysa sökanden om hur denne kan få tillgång till den begärda handlingen.

3. Handlingar skall ställas till förfogande i en befintlig version och ett befintligt format (inklusive i elektroniskt eller i ett alternativt format) enligt sökandens önskemål."

2 I artiklarna 3 a och 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) föreskrivs följande:

”*Artikel 3*

Definitioner

I denna förordning avses med

a) *handling*: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde,

…

Artikel 11

Register

1. För att medborgarna effektivt skall kunna utnyttja sina rättigheter enligt denna förordning, skall varje institution ställa ett register över handlingar till allmänhetens förfogande. Tillgång till registret bör ges i elektronisk form. Hänvisningar till handlingar skall omgående föras in i registret.

2. Registret skall för varje handling innehålla ett referensnummer (inklusive i förekommande fall den interinstitutionella referensen), ämnet och/eller en kort beskrivning av innehållet i handlingen och det datum då handlingen mottogs eller upprättades och registrerades. Hänvisningarna skall göras på ett sätt som inte undergräver skyddet för intressena i artikel 4.

3. Institutionerna skall omedelbart vidta de åtgärder som är nödvändiga för att upprätta ett register som skall vara i bruk senast den 3 juni 2002."

Bakgrund till tvisten

3 Sökanden, Julien Dufour, är doktorand i sociologi och skriver en doktorsavhandling med rubriken Sociogenèse de l'autorité d'une institution financière: le cas de la [BCE] ("Ett sociologiskt perspektiv på uppkomsten av auktoritet hos en finansiell institution: Fallet [ECB]").

4 Sökanden ansökte den 28 maj 2009, i ett e-meddelande till ECB, om att få tillgång till ECB:s rapporter avseende rekrytering och personalrörlighet (nedan kallade rapporterna) och till de "databaser som utgjort underlag för de statistiska analyserna i rapporterna".

5 I en skrivelse av den 23 juli 2009 upplyste ECB sökanden om sitt beslut att ge sökanden delvis tillgång till rapporterna. ECB avslog däremot sökandens ansökan om tillgång till de databaser som utgjort underlag för rapporterna. Som skäl angav ECB att databaserna "som sådana" inte omfattas av definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258 och att det inte fanns något självständigt dokument som kunde lämnas ut till sökanden som svar på dennes ansökan.

6 I en skrivelse av den 9 augusti 2009 ingav sökanden, i enlighet med artikel 7.2 i beslut 2004/258, en bekräftande ansökan om att få tillgång till de databaser som avsågs i den ursprungliga ansökan. I den bekräftande ansökan gjorde sökanden i huvudsak gällande att en databas, i motsats till vad ECB hävdat i sin skrivelse av den 23 juli 2009, är en handling i den mening som avses i beslut 2004/258. Enligt sökanden rådde det ”inga tvivel om att de data som ansökan [avsåg] verkligen [var] innehåll som lagrats i elektronisk form (’databaserna’) och som upprättats av ECB”. Sökanden angav dessutom att han inte ansökt om att få ta del av några personuppgifter och att ansökan avsåg de databaser som utgjort underlag för rapporterna, ”utan de kolumner där efternamn och förnamn anges” för de berörda medlemmarna av personalen.

7 Sökandens bekräftande ansökan avslogs genom beslut av ECB:s direktion, vilket delgavs sökanden i en skrivelse från ECB:s ordförande av den 2 september 2009 (nedan kallat det angripna beslutet). Som skäl för avslaget angav ECB följande:

> ”de elektroniska databaser som utgjort underlag för rapporterna … kan inte anses utgöra en handling i den mening som avses i [beslut 2004/258] om allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar, eftersom det inte finns några tryckta versioner av databaserna (som skulle kunna omfattas av definitionen av ’handling’) i form av självständiga handlingar. Följaktligen kan ECB inte tillmötesgå Er ansökan genom blott att inhämta data i form av en utskrift eller en elektronisk kopia. För att tillmötesgå Er ansökan skulle en systematisering och en ytterligare analys av uppgifterna behöva göras, varefter nya uppgifter skulle behöva sammanställas och tas in i en handling. Detta skulle kräva en betydande arbetsinsats. En sådan systematisering och ytterligare analys faller emellertid utanför ramen för det system för allmänhetens tillgång till EBC:s handlingar som införts genom [beslut 2004/258], eftersom handlingen inte existerar, utan måste skapas.”

Förfarandet och parternas yrkanden

8 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 oktober 2009.

9 Genom tre särskilda handlingar, som inkom till kansliet samma dag, framställde sökanden en begäran om skyndsam handläggning av målet i enlighet med artikel 76a i tribunalens rättegångsregler och två ansökningar om rättshjälp enligt artikel 94 i rättegångsreglerna. Begäran om skyndsam handläggning och ansökningarna om rättshjälp avslogs genom beslut av den 10 december 2009 respektive genom beslut från ordföranden för tribunalens femte avdelning av den 15 mars 2010 i målen T-436/09 AJ och T-436/09 AJ II, Dufour mot ECB (ej publicerade i rättsfallssamlingen).

10 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 9 februari, den 18 februari respektive den 8 mars 2010 ansökte Konungariket Danmark, Konungariket Sverige och Republiken Finland om att få intervenera till stöd för sökandens yrkanden. Ordföranden för tribunalens femte avdelning beviljade dessa interventionsansökningar genom beslut av den 24 mars och den 21 april 2010. Konungariket Sverige, Republiken Finland och Konungariket Danmark ingav sina interventionsinlagor den 12 maj, den 3 juni respektive den 9 juni 2010.

11 Europeiska kommissionen ansökte, genom en handling som inkom till tribunalens kansli den 25 februari 2010, om att få intervenera till stöd för ECB:s yrkanden. Ordföranden för tribunalens femte avdelning biföll denna interventionsansökan genom beslut av den 24 mars 2010. Kommissionen ingav sin interventionsinlaga den 9 juni 2010.

12 I och med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades förordnades den ursprunglige referenten att tjänstgöra på tredje avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning. På grund av den partiella nytillsättningen i tribunalen tilldelades målet en ny referent i samma avdelning.

13 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (tredje avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och anmodade, i enlighet med de bestämmelser om åtgärder för processledning som föreskrivs i artikel 64 i rättegångsreglerna, dels ECB och kommissionen att skriftligen besvara en fråga, dels ECB och Konungariket Sverige att inkomma med vissa handlingar. Parterna efterkom respektive anmodan.

14 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 7 juni 2011.

15 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

— förplikta ECB att låta sökanden ta del av samtliga databaser som har möjliggjort upprättandet av rapporterna,

— förplikta ECB att betala skadestånd med 5 000 euro för den skada sökanden har lidit, och

— förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har anslutit sig till sökandens yrkande om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

17 ECB har yrkat att tribunalen ska

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

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Kommissionen har anslutit sig till ECB:s yrkande om att talan om ogiltigförklaring ska ogillas.

Yrkandet om ogiltigförklaring

1. *Upptagande till sakprövning*

Parternas argument

19 ECB har inledningsvis gjort gällande att sökandens yrkande om ogiltigförklaring av det angripna beslutet inte kan prövas, då det saknar föremål.

20 För det första har ECB anfört att den, i sina rekryteringsförfaranden, använder ett datasystem som tillhandahålls av en extern tjänsteleverantör. Genom detta datasystem kan de sökande sända sina ansökningar elektroniskt och lämna erforderliga

personuppgifter samt erforderliga uppgifter om studier och arbetslivserfarenhet. Genom datasystemet går det dessutom att erhålla mer allmänna upplysningar om rekryteringsförfarandet, såsom antalet sökande. Den tekniska konfigurationen av det aktuella datasystemet ger emellertid inte möjlighet att inhämta upplysningar om samtliga profiler. Om en sökande inte inger någon ansökan med avseende på nya lediga tjänster raderas dessutom dennes personuppgifter automatiskt från datasystemet efter 24 månader, varefter de endast kan återskapas av en extern tjänsteleverantör mot betalning. Ett sådant datasystem har använts sedan december 2004. Dessförinnan grundade sig rekryteringsförfarandena på ansökningar från de sökande i pappersform. Vissa uppgifter i dessa ansökningar sammanfattades manuellt med hjälp av ett kalkylprogram.

21 För det andra har ECB hävdat att uppgifter om personalrörlighet inom ECB, när det gäller dess anställda, endast kan erhållas från ett annat av dess datasystem, nämligen det datasystem som används för personal- och löneadministration. Detta datasystem innehåller upplysningar om alla anställda, tidigare och nuvarande, sedan år 1998, och om praktikanter och extern personal sedan år 2007. Vad närmare bestämt gäller uppgifter om personalrörlighet är dessa tillgängliga från och med år 2004. Uppgifter om personalrörlighet för perioden före år 2004 finns i en separat databas, som inte uppdateras. Det finns dessutom en annan databas som innehåller uppgifter om extern personal och praktikanter under perioden 1999–2007.

22 För det tredje har ECB anfört att rapporterna grundar sig på en systematisering och en analys av rådata som var tillgängliga vid den tidpunkt då rapporterna upprättades. ECB påstår sig ha förklarat för sökanden att dennes ansökan om tillgång till handlingar inte kunde tillmötesgås genom att uppgifterna blott inhämtades från de aktuella databaserna. Det skulle ha krävts en manuell sammanställning av de erforderliga

uppgifterna, utifrån fastställda sökparametrar, och upprättande av nya rapporter, i elektronisk form eller i pappersform.

23 ECB har dessutom anfört att de uppgifter som har legat till grund för rapporterna, med hänsyn till den automatiska raderingen av vissa uppgifter efter 24 månader och till att uppgifter avseende nya rekryteringsförfaranden inom ECB läggs till, inte längre är fullt ut tillgängliga i det skick de befann sig i när rapporterna upprättadesDet är endast några utdrag ur databaserna, vilka användes när uppgifterna systematiserades för utarbetandet av rapporterna, som bevarats och detta har skett på ett godtyckligt sätt.

24 ECB anser, mot bakgrund av ovanstående, att talan om ogiltigförklaring saknar föremål, eftersom sökanden efterfrågar tillgång till själva databaserna eller till utdrag från dessa databaser vilka inte existerar, och vilka behöver skapas om sökandes ansökan ska kunna tillmötesgås.

25 Vad därefter gäller sökandens andra yrkande har ECB gjort gällande att inte heller det kan prövas, eftersom det framgår av fast rättspraxis att unionsdomstolen, när den ogiltigförklarar ett beslut i fråga om tillgång till handlingar från någon av unionens institutioner eller byråer eller något av dess organ, inte kan ålägga den som antagit rättsakten att vidta de åtgärder som krävs för att verkställa domen.

26 Sökanden har bestritt ECB:s argument och hävdat att hans talan kan prövas.

Tribunalens bedömning

27 ECB:s påstående att yrkandet om ogiltigförklaring saknar föremål måste förstås så att sökanden inte har något intresse av att det angripna beslutet ogiltigförklaras, eftersom han, även om beslutet skulle ogiltigförklaras, inte skulle kunna få tillgång till de databaser som avses i hans ansökan av det skälet att de inte existerar.

28 En talan om ogiltigförklaring som har väckts av en fysisk eller juridisk person kan, enligt fast rättspraxis, endast upptas till sakprövning om denna person har ett intresse av att få den aktuella rättsakten ogiltigförklarad. Ett sådant intresse föreligger endast om ogiltigförklaringen av rättsakten i sig kan få rättsverkningar och om talan således kan medföra en fördel för den person som har väckt den (se tribunalens dom av den 10 december 2009 i mål T-195/08, Antwerpse Bouwwerken mot kommissionen, REU 2009, s. II-4439, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

29 Utan att ifrågasätta ovannämnda fasta rättspraxis finner tribunalen emellertid i förevarande mål, vilket avser tillgång till handlingar, att det även ska beaktas att lagstiftaren, genom att anta beslut 2004/258, var medveten om de verkliga svårigheter som den medborgare som söker upplysningar till att börja med ställs inför när det gäller identifikation av handlingarna. Denne medborgare vet oftast inte i vilka handlingar dessa upplysningar finns, utan måste vända sig till administrationen, vilken innehar handlingarna och därmed de efterfrågade upplysningarna (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 10 september 2008 i mål T-42/05, Williams mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 71).

30 Ordalydelsen i artikel 6.2 i beslut 2004/258, där verben ”uppmana” och ”bistå” används, synes således tala för att redan den omständigheten att ansökan, av något skäl, inte är tillräckligt utförlig ska föranleda den institution som tar emot ansökan att ta kontakt med den aktuella sökanden för att på bästa möjliga sätt kunna fastställa vilka handlingar som efterfrågas. Det rör sig således om en bestämmelse som, inom

området för allmänhetens tillgång till handlingar, formellt och i skrift återger principen om god förvaltningssed, vilken ingår bland de skyddsregler som föreskrivs i gemenskapsrätten när det gäller administrativa förfaranden. Serviceskyldigheten är således av grundläggande betydelse för att säkerställa att den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i beslut 2004/258 ges en ändamålsenlig verkan (se, analogt, domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Williams mot kommissionen, punkt 74).

31 Mot bakgrund av ovanstående kan ECB således inte omedelbart avslå en ansökan om tillgång till handlingar av det skälet att den handling som avses inte existerar. I en sådan situation ankommer det i stället på ECB att, i enlighet med artikel 6.2 i beslut 2004/258, uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och att bistå sökanden med detta, bland annat genom att informera sökanden om de handlingar den innehar som motsvarar de handlingar som avses i ansökan eller som skulle kunna innehålla en del av eller alla de upplysningar som sökanden eftersöker. Det är endast i de fall då sökanden, trots dessa förtydliganden, vidhåller sin ansökan om tillgång till en handling som inte existerar som ECB med fog kan avslå ansökan av det skälet att den avser en handling som inte existerar.

32 I förevarande fall avsåg Julien Dufours ursprungliga ansökan, bland annat, tillgång till ”de databaser som utgjort underlag för de statistiska analyserna i rapporterna” (se punkt 4 ovan).

33 ECB avslog denna ansökan, såväl i sin skrivelse av den 23 juli 2009 (se punkt 5 ovan) som i det angripna beslutet, med den huvudsakliga motiveringen att de databaser om Julien Dufour ansökte om tillgång till inte utgjorde handlingar i den mening som avses i beslut 2004/258. ECB ifrågasatte däremot inte på något sätt att databaserna existerade.

34 ECB har visserligen, genom den argumentation som sammanfattats i punkterna 20–23 ovan, i hög grad nyanserat denna ståndpunkt. ECB har, i huvudsak, förklarat att det inte fanns några specifika databaser som var avsedda att användas vid utarbetande av rapporterna, men att de i detta hänseende relevanta uppgifterna fanns i ett datasystem genom vilket ECB hanterar ansökningar om anställning samt i de olika databaser som ECB använder för personaladministration. Dessa uppgifter hade hämtats från nämnda databaser och därefter lagts till grund för rapporterna.

35 ECB:s kompletterande förklaringar kan emellertid inte på något sätt leda till slutsatsen att Julien Dufour saknar ett berättigat intresse av att ansöka om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

36 Det angripna beslutet grundar sig nämligen på uppfattningen att beslut 2004/258 inte är tillämpligt vad gäller tillgången till databaserna eller till de uppgifter de innehåller, en uppfattning som har bestritts av Julien Dufour.

37 Även om sökandens påstående om motsatsen skulle godtas, och det angripna beslutet således skulle ogiltigförklaras av detta skäl, skulle ECB förvisso inte vara skyldig att ge honom tillgång till databaser som inte existerar. I ett sådant fall skulle det emellertid åligga ECB att, i enlighet med artikel 6.2 i beslut 2004/258, anmoda sökanden att förtydliga sin ansökan och att bistå honom med detta, genom att informera honom, såsom den i huvudsak har gjort genom den argumentation som sammanfattats i punkterna 20–23 ovan, om de databaser som fortfarande finns och som kan innehålla för honom relevanta uppgifter.

38 Härav följer att sökanden har ett berättigat intresse av att få saken prövad, och att dennes yrkande om ogiltigförklaring kan prövas.

39 När det därefter gäller sökandens andra yrkande, om att ECB ska förpliktas att låta honom ”ta del av samtliga databaser som har möjliggjort upprättandet av rapporterna”, framgår det av fast rättspraxis att tribunalen, vid den lagenlighetsprövning den

utför, inte kan utfärda ett föreläggande gentemot institutionerna eller träda i deras ställe. Denna begränsning av lagenlighetsprövningen gäller alla de områden där tribunalen är behörig, däribland i fråga om tillgång till handlingar (tribunalens dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-2265, punkt 26).

40 Sökandens andra yrkande ska följaktligen avvisas.

2. *Prövning i sak*

41 Sökanden har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring anfört tre grunder. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning, i det att det angripna beslutet grundar sig på ett undantag från rätten till tillgång till handlingar som inte föreskrivs i beslut 2004/258. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning, i det att ECB, i det angripna beslutet, felaktigt fann att databaserna inte utgjorde handlingar i den mening som avses i artikel 3 a i nämnda beslut. Den tredje grunden avser felaktig rättstillämpning, i det att ECB i det angripna beslutet – som skäl för att avslå sökandens ansökan om tillgång till databaserna – hänvisade till den arbetsinsats och de praktiska svårigheter en sådan tillgång skulle innebära för ECB.

42 Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har dessutom, i sina interventionsinlagor, gjort gällande att ECB i det angripna beslutet har åsidosatt sin motiveringsskyldighet. Eftersom åsidosättande av motiveringsskyldigheten avser tvingande rätt och är en grund som domstolen vid behov till och med ska pröva ex officio (domstolens dom av den 20 februari 1997 i mål C-166/95 P, kommissionen mot Daffix, REG 1997, s. I-983, punkt 24, och förstainstansrättens dom av den 8 september 2009 i mål T-404/06 P, ETF mot Landgren, REG 2009, s. II-2841, punkt 137)

ska denna fråga behandlas först, före prövningen av de tre grunder som sökanden åberopat.

Motiveringen av det angripna beslutet

Parternas argument

43 Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har i huvudsak gjort gällande att det i det angripna beslutet inte på ett tillräckligt utförligt sätt redogörs för de omständigheter som lagts till grund för slutsatsen att sökandens ansökan om tillgång inte avser en handling i den mening som avses i beslut 2004/258.

44 ECB och kommissionen har yttrat sig skriftligen över detta påstående i sina svar på en skriftlig fråga från tribunalen. De har i huvudsak hävdat att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat och att intervenienterna därmed inte kan vinna framgång med sin argumentation i detta hänseende.

Tribunalens bedömning

45 I artiklarna 7.1 och 8.1 i beslut 2004/258 föreskrivs att ECB, som svar på en ansökan om tillgång till en av dess handlingar, antingen ska bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 9, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits.

46 Härav följer att såväl ECB:s beslut att avslå en ursprunglig ansökan om tillgång till handlingar som dess beslut att avslå en bekräftande ansökan ska motiveras.

47 Enligt fast rättspraxis, vilken även gäller inom området för tillgång till handlingar, ska motiveringen vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska 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 unionsdomstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området (se domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Williams mot kommissionen, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

48 I förevarande fall konstaterar tribunalen att ECB har uppfyllt sin skyldighet att ange skälen för att ansökan om tillgång till de aktuella databaserna helt eller delvis har avslagits.

49 I såväl skrivelsen av den 23 juli 2009, varigenom sökandens ursprungliga ansökan om tillgång till handlingar avslogs, som i det angripna beslutet anges, i huvudsak, att sökandens ansökan om tillgång till handlingar avslås av det skälet att den inte avser en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

50 Det framgår särskilt av motiveringen att de databaser som avses i sökandens ansökan om tillgång till handlingar, enligt ECB, inte utgör handlingar i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258. ECB påstod i detta hänseende att tryckta versioner av innehållet i de ifrågavarande databaserna skulle ha utgjort handlingar och skulle ha kunnat bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar, men angav att det inte fanns några sådana versioner. För att upprätta en sådan tryckt version skulle det ha krävts att ECB gjorde en systematisering och en ytterligare analys av uppgifterna och därefter skapade en ny handling. Enligt ECB omfattas ett sådant förfaringssätt, vilket skulle kräva en betydande arbetsinsats, inte av beslut 2004/258 (se punkterna 5 och 7 ovan).

51 Denna motivering har gjort det möjligt för sökanden att förstå skälen för ECB:s avslag på hans ansökan om tillgång till handlingar och att föra talan mot avslagsbeslutet vid unionsdomstolen, vilket han också har gjort, och tribunalen ska nu, inom ramen för prövningen av de grunder som sökanden åberopat till stöd för sin talan, ta ställning till huruvida de skäl som ECB angett för att avslå denna ansökan är riktiga eller felaktiga.

52 Motiveringsskyldigheten utgör vidare, enligt fast rättspraxis, en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är hållbar, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (se förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i de förenade målen T-239/04 och T-323/04, Italien mot kommissionen, REG 2007, s. II-3265, punkt 117 och där angiven rättspraxis). En eventuellt felaktig motivering innebär nämligen inte att motiveringen kan anses obefintlig (se tribunalens dom av den 8 juli 2010 i mål T-368/09 P, Sevenier mot kommissionen, ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

53 Mot bakgrund härav konstaterar tribunalen att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat, dock utan att ta ställning till huruvida motiveringen är hållbar i sak, vilket kommer att prövas nedan. I detta hänseende är det lämpligt att först pröva den andra grunden, vilken avser felaktig rättstillämpning i det att ECB, i det angripna beslutet,

felaktigt ska ha funnit att databaserna inte utgjorde handlingar i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

Den andra grunden: Felaktig rättstillämpning i det att ECB, i det angripna beslutet, felaktigt fann att databaserna inte utgjorde handlingar i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258

Parternas argument

54 Sökanden samt Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har inledningsvis gjort gällande att de principer som ligger bakom förordning nr 1049/2001 och den rättspraxis som avser tillämpningen av denna förordning ska beaktas vid tolkningen av handlingsbegreppet i beslut 2004/258, inte minst då förordningen nämns i skäl 2 i beslutet.

55 De parter som intervenerat till stöd för sökandens yrkanden anser dessutom att handlingsbegreppet, vilket definierats på samma sätt i beslut 2004/258 och i förordning nr 1049/2001, i båda fallen ska tolkas enhetligt och extensivt, med beaktande av den tekniska utvecklingen. Republiken Finland har tillagt att en alltför restriktiv tolkning av detta begrepp indirekt leder till att tillämpningsområdet för olika undantag från allmänhetens rätt till tillgång till handlingar utvidgas på ett sätt som strider mot rättspraxis, enligt vilken sådana undantag bör tolkas och tillämpas restriktivt.

56 Sökanden har gjort gällande att ECB har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i det att den, i det angripna beslutet, fann att en databas inte var en handling som kunde bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av beslut 2004/258. Enligt sökanden har ECB, i det angripna beslutet, felaktigt låtit en databas egenskap av handling, i den mening som avses i beslut 2004/258, bero på förekomsten av en tryckt version av denna databas. En databas är emellertid, enligt formuleringen av artikel 3 a i sistnämnda beslut, i sig en handling. Sökanden har i detta hänseende åberopat domstolens dom av den 9 november 2004 i mål C-444/02, Fixtures Marketing (REG 2004, s. I-10549), punkt 30, vilken enligt sökanden stödjer dess uppfattning, och har preciserat att dess ansökan om tillgång till handlingar avsåg rådata, det vill säga uppgifter som inte varit föremål för någon behandling, ur de ifrågavarande databaserna hos ECB.

57 Sökanden har tillagt att ett bifall till hans ansökan inte på något sätt förutsätter att det skapas en ny handling. Det skulle endast vara nödvändigt att välja ut vissa variabler och att kopiera dem, vilket kan liknas vid selektiv fotokopiering av en handling. Sökanden har dessutom, till bemötande av argumentet att en handling i den mening som avses i beslut 2004/258 i viss utsträckning måste vara varaktig, framhävt att det här fråga om ett ytterligare kriterium som inte framgår av definitionen i artikel 3 a i beslutet.

58 Även om var och en av de tre intervenienterna på sökandens sida biträder sökandens yrkande om ogiltigförklaring av det angripna beslutet skiljer sig deras respektive inställning åt en aning i frågan huruvida en databas, och de uppgifter den innehåller, utgör en handling i den mening som avses i beslut 2004/258.

59 Konungariket Danmark har gjort gällande att en databas i sig inte utgör en handling vid tillämpningen av bestämmelserna om tillgång till handlingar. Dessa bestämmelser omfattar endast enskilda, existerande och klart avgränsade handlingar. All information som kan hämtas från en databas genom en normal sökning eller en rutinsökning, vilken inte kräver en orimligt stor arbetsinsats, måste emellertid anses utgöra en

handling som kan bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar. Konungariket Danmark anser således att ECB borde ha undersökt om de av sökanden efterfrågade upplysningarna kunde hämtas från dess databaser genom en normal sökning. Om så hade varit fallet borde ECB ha bifallit sökandens ansökan om tillgång till handlingar.

60 Konungariket Sverige har bestritt påståendet i det angripna beslutet om att sökandens ansökan om tillgång inte avsåg någon handling. Enligt Konungariket Sverige är ECB, i enlighet med beslut 2004/258, skyldig att ge sökanden tillgång till uppgifter som lagrats elektroniskt i en databas, för såvitt det inte föreligger hinder för utlämnande enligt något av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i beslutet. Den omständigheten att de elektroniskt lagrade uppgifterna inte var fysiskt uppdelade på något särskilt sätt, utan endast logiskt uppdelade, föranleder inte någon annan bedömning. Det saknar även betydelse var uppgifterna är lagrade.

61 Enligt Konungariket Sverige kan sådana uppgifter som raderats ur en databas emellertid inte omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar. På samma sätt kan det inte krävas att en institution köper in information som den inte har åtkomst till för att tillmötesgå en sådan ansökan.

62 Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har dessutom gjort gällande att kommissionen, i sitt yttrande över klagomål 1693/2005/PB inför Europeiska ombudsmannen, själv tolkade handlingsbegreppet i förordning nr 1049/2001 så, att det även avser resultatet av en normal sökning i en databas.

63 Republiken Finland anser att det angripna beslutet grundar sig på en alltför restriktiv definition av handlingsbegreppet i beslut 2004/258. Enligt Republiken Finland

omfattar detta begrepp även sammanställningar av uppgifter ur en databas som kan utföras med hjälp av de sökverktyg som finns tillgängliga i denna databas. Även om det kan förhålla sig så att den aktuella institutionen inte företar sådana sökningar i sin löpande verksamhet saknar denna omständighet betydelse i detta hänseende. I andra hand har Republiken Finland gjort gällande att ECB, även om uppgifter i en databas inte skulle anses utgöra handlingar i den mening som avses i beslut 2004/258, var skyldig att till sökanden lämna ut alla självständiga utskrivbara dokument som hade kunnat tillmötesgå sökandens ansökan om tillgång till handlingar.

64 Sökanden, liksom Republiken Finland och Konungariket Sverige, har även åberopat artiklarna 6 och 9 i beslut 2004/258. Enligt dessa bestämmelser kan varken eventuella svårigheter att identifiera en handling som avses i en ansökan om tillgång eller de praktiska svårigheter som ett tillmötesgående av en sådan ansökan skulle kunna innebära för ECB, inbegripet en orimligt stor arbetsinsats, utgöra godtagbara skäl för att avslå ansökan. Detta gäller i ännu högre grad då ECB kunde ha vänt sig till sökanden för att få de förtydliganden som eventuellt hade varit nödvändiga för att finna en gemensam lösning med denne. ECB kunde även, om det hade behövts på grund av att det var fråga om omfattande handlingar, ha låtit sökanden ta del av handlingarna i bankens lokaler.

65 Avslutningsvis har sökanden även bestritt ECB:s argument att det är omöjligt att föra register över en databas på sätt som anges i artikel 11 i förordning nr 1049/2001. Sökanden har i detta hänseende åberopat den praxis som gäller i Eurostat (Europeiska unionens statistikkontor) och som innebär att allmänheten erbjuds elektronisk tillgång till olika statistikserier.

66 ECB har, för det första, erinrat om att den varken omfattas av artikel 255 EG eller av förordning nr 1049/2001. I beslut 2004/258 hänvisas visserligen till artikel 1 EU och till det gemensamma uttalandet om nämnda förordning. Beslutet utgör emellertid en rättsakt som antagits med stöd av stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken och med stöd av artikel 23 i ECB:s arbetsordning. Även om liknande formuleringar används i förordning nr 1049/2001 och beslut 2004/258

är syftet med beslutet således inte att tillämpningsområdet för förordningen ska utvidgas till att även gälla ECB:s handlingar. Enligt ECB ska beslutet således ges en innebörd som är förenlig med syftet med den särskilda regleringen av allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar.

67 ECB och kommissionen har dessutom anfört att domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Fixtures Marketing, vilken åberopats av sökanden, avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser (EGT L 77, s. 20). Denna dom saknar således relevans i förevarande mål, vilket avser tolkningen av beslut 2004/258. ECB har dessutom erinrat om att sökanden inte har framställt någon invändning om rättsstridighet vad gäller det beslutet, vilket under alla omständigheter ska presumeras vara lagenligt.

68 Kommissionen anser, till skillnad från ECB, att tolkningen av definitionen i artikel 3 i beslut 2004/258 – med beaktande av att det i beslutet hänvisas till förordning nr 1049/2001 och av de identiska definitionerna av handlingsbegreppet i de båda rättsakterna – måste vara förenlig med förordningens ordalydelse och struktur.

69 ECB har, för det andra, redogjort för vissa överväganden beträffande vad som kännetecknar en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258. Eftersom definitionen i denna bestämmelse avser ”allt innehåll”, är syftet med definitionen att den ska omfatta så många element som möjligt från den verkliga världen. Det sätt på vilket de aktuella uppgifterna lagras, det vill säga om det är fråga om elektronisk eller annan lagring, saknar dessutom betydelse. Slutligen måste ett ”element” anses utgöra en handling i den mening som avses i denna definition om det har sammanställts av eller skapats av ECB eller om det helt enkelt innehas av banken.

70 Enligt ECB och kommissionen måste den definition av handlingsbegreppet som anges i beslut 2004/258 bedömas mot bakgrund av övriga bestämmelser i beslutet, särskilt artiklarna 6 och 9, och göras till föremål för en ”systematisk tolkning”. Det framgår av nämnda artiklar att de handlingar som avses i beslutet ska kunna överlämnas till sökanden i oförändrat skick, utan att deras innehåll eller form ändras, existera såsom självständiga och konkreta dokument, utan att behöva skapas, och vara tillräckligt varaktiga för att kunna ha ett ”innehåll”. Detta är bland annat fallet med en text på en papperslapp eller i ett elektroniskt dokument.

71 ECB har dessutom hävdat att tolkningen av handlingsbegreppet i beslut 2004/258 måste vara förenlig med syftet med beslutet, det vill säga att ECB måste kunna pröva vilken potentiell skada utlämnandet av en handling till en person ur allmänheten skulle kunna förorsaka och därmed fastställa om något av undantagen i artikel 4 i beslutet skulle hindra ett sådant utlämnande. Detta syfte stödjer även uppfattningen att det aktuella elementet, för att omfattas av handlingsbegreppet, förutsätts vara i viss utsträckning varaktigt och konkret och inte får ha ett innehåll som ändras konstant eller ad hoc.

72 ECB har slutligen hävdat att det varken i beslut 2004/258 eller, mer allmänt, i unionsrätten föreskrivs någon rätt för allmänheten att få tillgång till information. Handlingsbegreppet i nämnda beslut ska således inte tolkas så, att en sådan rätt de facto erkänns.

73 För det tredje har ECB och kommissionen gjort gällande att de databaser som avses i sökandens ansökan om tillgång till handlingar inte utgör handlingar i den mening som avses i beslut 2004/258. Till att börja med grundar sig sökandens påstående, att det i det angripna beslutet anges att enbart tryckta versioner av en databas kan anses utgöra handlingar, på en alltför ensidig tolkning av det angripna beslutet. De databaser som avses i sökandens ansökan om tillgång till handlingar utgör varken register

eller sammanställningar av dokument och är, till skillnad från en dokumentdatabas, såsom EUR-Lex, inte dokumentariska till sin karaktär. De uppgifter som finns i dessa databaser kan endast användas vid upprättandet av ”interna” dokument i ett specifikt syfte, med hjälp av de verktyg för att samla in och systematisera information som tillhandahålls för de aktuella databaserna. ECB anser följaktligen att den information som finns i dessa databaser inte i sig kan utlämnas till sökanden. För att tillmötesgå sökandens ansökan skulle en ny handling behöva skapas. Detta faller emellertid utanför ramen för beslut 2004/258. Dessutom har sökanden inte förklarat varför de databaser som avses i hans ansökan skulle anses utgöra handlingar.

74 Kommissionen har i detta sammanhang gjort gällande att sökanden genom sin ansökan ville få tillgång till databaserna som sådana. Förutom information innehåller dessa databaser emellertid bland annat den programvara som erfordras för att de ska kunna fungera, sökverktyg samt logiska kopplingar och systemkopplingar. Sökandens ansökan om tillgång till handlingar omfattar därmed mer än bara tillgång till en handling. Sökanden önskar i praktiken få tillgång till ett verktyg som gör det möjligt för honom att utarbeta egna dokument med hjälp av de sökkriterier som han väljer.

75 Vidare har ECB och kommissionen gjort gällande att de databaser som avses i sökandens ansökan om tillgång till handlingar inte har ett tillräckligt varaktigt innehåll för att kunna kvalificeras som handlingar. Databasernas innehåll varierar nämligen konstant, genom att uppgifter läggs till eller tas bort. Kommissionen har, i detta sammanhang, även påpekat att detta påstående vinner stöd av att orden ”upprättats eller innehas” och ”härrörande” används i artikel 3 a respektive i artikel 5 i beslut 2004/258. Detsamma gäller hänvisningarna till en ”mycket omfattande handling” och till ett

”mycket stort antal handlingar” i artiklarna 6.3, 7.3 och 8.2 i beslutet. Sådana kvantitativa angivelser förutsätter ett varaktigt innehåll, som kan individualiseras.

76 ECB och kommissionen har dessutom gjort gällande att det skulle leda till ett antal praktiska svårigheter om de databaser som förevarande mål gäller ansågs utgöra handlingar som kan bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar. För att en konkret och individuell prövning av varje enskild handling som avses i en ansökan om tillgång ska kunna utföras, vilket krävs enligt rättspraxis, förutsätts, till att börja med, att det är fråga om en varaktig och identifierbar handling. En sådan prövning skulle följaktligen inte vara möjlig i fråga om en databas vars innehåll ständigt ändras.

77 Det skulle vidare inte kunna prövas huruvida något av undantagen i artikel 4 i beslut 2004/258 vore till hinder för utlämnande, särskilt i sådana fall då den aktuella databasen innehåller ett stort antal personuppgifter.

78 Slutligen följer det av de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 och som syftar till att underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar, såsom upprättande av register över handlingar eller offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, att lagstiftaren specifikt har avsett enskilda handlingar, och inte databaser, såsom de som är aktuella i detta fall. Den omständigheten att det i beslut 2004/258 inte föreskrivs att det ska upprättas ett register över handlingar, liknande det som ska upprättas enligt artikel 11 i förordning nr 1049/2001, leder inte till någon annan slutsats.

79 ECB och kommissionen har, för det fjärde, åberopat ombudsmannens rapport av den 10 december 2008 avseende allmänhetens tillgång till Europeiska unionens databaser, kommissionens grönbok med titeln ”Allmänhetens tillgång till handlingar från Europeiska gemenskapens institutioner – En översyn” (KOM(2007) 185 slutlig) samt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (KOM(2008) 229 slutlig – COD 2008/0090) och kommissionens rapport om genomförandet av principerna i

förordning (EG) nr 1049/2001 (KOM(2004) 45 slutlig). Dessa stödjer, enligt ECB och kommissionen, den uppfattningen att databaser inte kan anses utgöra handlingar vid tillämpningen av bestämmelser om tillgång till handlingar.

80 Kommissionen har hävdat att även bakgrunden till antagandet av förordning nr 1049/2001 stödjer uppfattningen att en databas inte kan anses utgöra en handling i den mening som avses i denna förordning och i beslut 2004/258. Kommissionen har, till stöd för detta påstående, hänvisat till ett antal dokument som föregick antagandet av förordningen.

81 ECB har dessutom gjort gällande att banken upprättade rapporterna just av den anledningen att uppgifterna i dess databaser inte utgör handlingar. ECB avsåg härigenom uppfylla sin skyldighet enligt rättspraxis (förstainstansrättens dom av den 25 april 2007 i mål T-264/04, WWF European Policy Programme mot rådet, REG 2007, s. II-911, punkt 61) att upprätta och bevara dokumentation över sin verksamhet.

Tribunalens bedömning

— Begreppet databas

82 Tribunalen konstaterar att samtliga parter i sin argumentation har tagit upp begreppet databas, utan att ange någon definition härav. Prövningen av denna grund bör således inledas med en analys av detta begrepp.

83 Även om den definition av begreppet databas som anges i artikel 1.2 i direktiv 96/9, såsom ECB har hävdat (se punkt 67 ovan), endast gäller vid tillämpningen av det direktivet, kan den tjäna som inspirationskälla i detta fall. Detta gäller i än högre grad då ECB under förhandlingen, med vidhållande av att direktiv 96/9 inte är tillämpligt i förevarande mål, som svar på en fråga från tribunalen angav att de aktuella databaserna ”ur it-synpunkt” omfattas av ovannämnda definition, vilket har antecknats i förhandlingsprotokollet.

84 I artikel 1.2 i direktiv 96/9 definieras en databas som ”en samling av verk, data eller andra självständiga element som sammanställts på ett systematiskt [eller] metodiskt sätt och som var för sig är tillgänglig[a] genom elektroniska medier eller på något annat sätt”.

85 Såsom domstolen slog fast i domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Fixtures Marketing (punkterna 29 och 30) krävs det, för att något ska kunna kvalificeras som en databas, för det första att det föreligger en samling av ”självständiga element”, det vill säga element som kan särskiljas från varandra utan att deras informativa, litterära, konstnärliga eller musikaliska innehållsvärde, eller något annat innehållsvärde, påverkas. Det krävs för det andra att de självständiga elementen i samlingen har sammanställts på ett systematiskt eller metodiskt sätt och att de är individuellt tillgängliga på något sätt. Det krävs visserligen inte att denna systematiska eller metodiska sammanställning är fysiskt synlig. Däremot innebär detta villkor att samlingen ska finnas på ett fast medium av något slag och innehålla tekniska medel, till exempel en elektronisk, elektromagnetisk eller en elektrooptisk metod, eller andra medel, till exempel ett index, en innehållsförteckning, en översikt eller en särskild klassificeringsmetod, som gör det möjligt att finna varje självständigt element i samlingen.

86 Detta andra villkor gör det möjligt att särskilja en databas i den mening som avses i direktiv 96/9 – det vill säga en databas som kännetecknas av att den innefattar ett medel för att i densamma återfinna vart och ett av dess element – från en samling element som innehåller upplysningar, men där det saknas ett medel för att behandla de enskilda elementen i samlingen.

87 Mot bakgrund av denna analys har domstolen slagit fast att begreppet databas i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 96/9 avser varje samling som innehåller verk, uppgifter eller andra element som kan särskiljas från varandra utan att deras innehållsvärde påverkas och som innefattar någon form av metod eller system som gör det möjligt att återfinna vart och ett av dess element (domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Fixtures Marketing, punkt 32).

— Analys av definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258

88 De olika delarna i definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258 ska analyseras. I detta hänseende finner tribunalen för det första att det framgår, underförstått men klart, av den omständigheten att orden ”medium”, ”lagrat”, ”upptagningar”, ”upprättats” och ”innehas” använts i denna definition att det ska röra sig om ett innehåll som bevaras och som kan återges eller som det är möjligt att ta del av efter det att det upprättats. De element som inte bevaras utgör således inte handlingar, även om ECB skulle känna till dem.

89 Om det som avhandlas på ett personalmöte i ECB varken blir föremål för en ljudupptagning eller en audiovisuell upptagning och inte heller intas i ett protokoll, finns det således inte någon handling som skulle kunna bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar, även om de som deltog i det aktuella mötet skulle ha ett exakt minne

av innehållet i de diskussioner som fördes (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 81 nämnda målet WWF European Policy Programme mot rådet, punkterna 76–78).

90 För det andra framgår det av definitionen i artikel 3 a i beslut 2004/258 att det, när det gäller frågan huruvida ett innehåll utgör eller inte utgör en handling, saknar betydelse på vilket medium detta innehåll lagras. Det kan således röra sig om traditionella medier, såsom pappersdokument, eller mer sofistikerade medier, såsom olika elektroniska lagringsenheter (hårddiskar, elektroniska minneschips och så vidare). Det kan också röra sig om olika medier som används för ljud- och bildupptagningar eller audiovisuella upptagningar (CD, DVD, videokassetter och så vidare). Alla slags lagrings- och upptagningsmedier som eventuellt kan komma att utvecklas i framtiden omfattas i princip redan av den aktuella definitionen.

91 För det tredje avser artikel 3 a i beslut 2004/258, enligt sin ordalydelse, ”allt innehåll”. Med andra ord saknar även det lagrade innehållets art och beskaffenhet betydelse. Det förhållandet att alla typer av medier omfattas innebär nämligen nödvändigtvis att allt innehåll som kan lagras på de olika medierna omfattas. En handling enligt definitionen i nämnda beslut kan således inte bara innehålla ord, siffror eller andra typer av symboler, utan även bilder, ljudupptagningar, såsom en persons utsaga, och bildupptagningar, såsom en film.

92 Den enda begränsningen när det gäller sådant innehåll som kan omfattas av definitionen i artikel 3 a i beslut 2004/258 är villkoret att detta innehåll måste avse ECB:s policy, åtgärder eller beslut.

93 För det fjärde följer det, av samma skäl, av definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258 att omfattningen, längden, betydelsen eller framställningen av ett innehåll saknar betydelse för frågan huruvida detta innehåll omfattas eller inte omfattas av nämnda definition.

94 Tribunalen finner således att en handling i den mening som avses i beslut 2004/258 kan vara såväl en bok på några hundra sidor som en papperslapp (enligt den formulering som ECB använt i det argument som det redogjorts för i punkt 70 ovan) endast innehållande ett ord eller en siffra, exempelvis ett namn eller ett telefonnummer. På samma sätt kan en handling bestå inte bara av en text, såsom ett brev eller en skrivelse, utan även av en tabell, en katalog eller en lista, såsom en telefonkatalog, en prislista eller en lista över reservdelar.

— Föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar

95 Såsom framgår av de överväganden det har redogjorts för i punkterna 82–87 ovan avser begreppet databas inte bara de samlade uppgifterna i databasen, utan även det tekniska medel den är utrustad med, genom vilket nämnda uppgifter kan sammanställas systematiskt och metodiskt samt genom vilket varje enskild uppgift kan inhämtas på ett målinriktat sätt.

96 Det kan emellertid konstateras att sökanden inte, vare sig i sin ursprungliga eller bekräftande ansökan om tillgång till handlingar eller i sina inlagor till tribunalen, har gjort en klar åtskillnad mellan de uppgifter som en databas innehåller och själva databasen. Såsom just har påpekats har begreppet databas en större räckvidd.

97 Även om sökanden i sin ursprungliga ansökan (se punkt 4 ovan) hänvisade till ”de databaser som utgjort underlag för de statistiska analyserna i rapporterna”, har han nämligen i sin bekräftande ansökan (se punkt 6 ovan) angett att ”de data som ansökan [avsåg] verkligen [var] innehåll som lagrats i elektronisk form (’databaserna’) och som upprättats av ECB”. Sökanden har således gett intryck av att hans ansökan om tillgång till handlingar endast avsåg de uppgifter som ingår i ECB:s databaser. Det verkar även som om sökanden använder uttrycket databas som en samlingsbeteckning för att ange de uppgifter som denna innehåller, med bortseende helt från databasens strukturella element.

98 Dessutom gjorde sökanden i sin ansökan till tribunalen, i rubriken till förevarande grund, förvisso gällande att ”en databas utgör en handling”. I repliken påstod han emellertid att en databas är ”både ’innehåll’ och ’bärare’” och att hans ansökan om tillgång till handlingar endast avsåg ”rådata”.

99 Sökandens svar på en fråga från tribunalen under förhandlingen har inte heller kunnat bringa klarhet i den förvirring som skapats genom denna terminologiska inkonsekvens. När sökanden tillfrågades om hans ansökan endast avsåg de uppgifter som ingick i ECB:s databaser eller om den skulle förstås så att den även avsåg andra element i dessa databaser, vilka han i så fall skulle ha haft att precisera, svarade sökanden att han hade ansökt om tillgång till just en ”databas”, eftersom han letade efter ”exempelvis en tabell som skulle kunna innehålla uppgifter om rekrytering och personalrörlighet”. Sökanden angav att han, om det hade funnits en sådan databas, skulle ha velat ha en ”fotokopia” härav och tillade att han skulle ha förväntat sig att bli tillhandahållen ”denna databas, denna sammanställning”. Han angav vidare att om ECB inte hade ”en sådan tabell, en sådan sammanställning” så måste det i vart fall ha funnits personalakter, som han hade kunnat använda. När sökanden tillfrågades om det, mot bakgrund av hans förklaringar, var riktigt uppfattat att han skulle ha nöjt sig med en fotokopia och att han följaktligen inte ansökte om tillgång till verktygen i den aktuella databasen, svarade han att han ”från början” skulle ha nöjt sig med en fotokopia, men att han

senare eventuellt skulle ha behövt de verktyg som fanns tillgängliga med avseende på den aktuella databasen. Dessa förklaringar har noterats i förhandlingsprotokollet.

100 När det gäller övriga parter i detta mål har de i sin argumentation i vissa fall hänvisat till de uppgifter som ingår i en databas och i andra fall till databasen ”i sig”.

101 Med beaktande även av sökandens förklaringar under förhandlingen finner tribunalen att sökandens ansökan åtminstone avsåg tillgång till de samlade uppgifterna i en eller flera av ECB:s databaser, men att det inte helt kan uteslutas att den även avsåg andra element i dessa databaser. Under dessa omständigheter ska tribunalen först pröva huruvida nämnda samling uppgifter utgör en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258. Frågan huruvida även andra element i en sådan databas kan bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar kommer, vid behov, att prövas först i ett senare skede.

— Fråga huruvida de samlade uppgifterna i en databas kan kvalificeras som en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258

102 Tribunalen finner, såsom framgår av övervägandena i punkterna 82–87 ovan, att en databas bland annat kännetecknas av dels att det finns ett innehåll av något slag (informativt, litterärt, artistiskt, musikaliskt eller annat), dels att det finns ett fast medium av något slag på vilket detta innehåll är lagrat.

103 Det kan således konstateras att de samlade uppgifter som ingår i en databas i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 96/9 uppvisar de två huvudsakliga kännetecknen för en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258, eftersom de utgör innehåll som är lagrat på ett medium. Detta gäller även för de uppgifter som ingår i ECB:s databaser, vilka är i fråga i detta mål. Dessa databaser omfattas, såsom redan har angetts, av ovannämnda definition i den mån de avser ECB:s verksamhet.

104 Genom den argumentation som det har redogjorts för i punkt 73 ovan har ECB och kommissionen emellertid i huvudsak hävdat att en databas inte är en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 och att de uppgifter som ingår i en databas således inte kan anses utgöra handlingar endast av det skälet att de ingår i den aktuella databasen.

105 Varken ECB eller kommissionen har förklarat vad de anser utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258. De har inte heller angett varför de uppgifter som ingår i en databas inte skulle kunna omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar. Den åtskillnad som kommissionen försöker upprätthålla mellan databaser av dokumentarisk karaktär, såsom databasen EUR-Lex, och databaser som inte är av dokumentarisk karaktär kan på samma sätt ifrågasättas.

106 ECB:s och kommissionens argumentation, vilken har berörts i punkt 105 ovan, synes – även om detta inte har nämnts av vare sig ECB eller kommissionen – underförstått utgå från antagandet att en enskild uppgift inte är ett ”innehåll” av sådan omfattning eller sådan art att det kan utgöra en handling i den mening som avses i beslut 2004/258 eller i förordning nr 1049/2001.

107 Om detta antagande vore riktigt skulle det, med hänsyn till de kännetecken för en databas som nämnts i punkt 87 ovan, kunna hävdas att en databas på sin höjd skulle

kunna innehålla handlingar, om dessa utgör något mer än bara enkla uppgifter. De element som utgör en sådan databas, det vill säga uppgifterna, är nämligen självständiga i förhållande till varandra. De förekommer i allmänhet inte i en fast och oföränderlig konfiguration, utan de kan, med hjälp av tekniska medel eller andra medel som ställs till förfogande, framställas i flera olika konstellationer. Om det godtogs att var och en av dessa element inte nödvändigtvis utgör en handling och om det härutöver inte fanns någon fast konstellation av flera sådana element, som skulle kunna utgöra en handling, skulle det ligga nära till hands att dra slutsatsen att den uppgiftsmassa som ingår i en databas inte, som helhet, utgör en ”handling”.

108 Det kan emellertid konstateras att det antagande som nämnts i punkt 106 ovan inte vinner något stöd i ordalydelsen av den definition som anges i artikel 3 a i beslut 2004/258, enligt vilken ”allt innehåll” kan utgöra en handling. Såsom redan har påpekats (se punkterna 93 och 94 ovan) måste den formulering som använts i denna definition innebära att även ett innehåll av mycket liten omfattning, exempelvis ett enda ord eller en siffra, kan utgöra en handling, om det är lagrat (exempelvis om det är nedskrivet på en papperslapp).

109 Dessutom skulle det, för det fall nämnda antagande vore riktigt, uppkomma fråga om vilken omfattning ett innehåll ska ha för att kunna utgöra en handling i den mening som avses i beslut 2004/258. Med andra ord, om det godtogs att exempelvis en siffra eller ett enda ord inte utgjorde ett tillräckligt omfattande innehåll, skulle det behöva fastställas om kravet skulle vara en mening, ett helt stycke eller än ännu mer omfattande text. Det organ som har fattat nämnda beslut har bestämt att, i definitionen i artikel 3 a i beslutet, inte ange något krav på minsta omfattning när det gäller innehåll, och en sådan uppgift kan därmed inte anses ankomma på unionsdomstolen.

110 Dessutom skulle alla sammanställningar av element av liten omfattning, för det fall det antagande som nämnts i punkt 106 ovan vore riktigt, falla utanför definitionen av

handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258, när elementen är självständiga, det vill säga när de kan särskiljas från varandra utan att deras värde påverkas. En prislista, en reservdelslista och till och med en telefonkatalog skulle därmed falla utanför handlingsbegreppet, eftersom de inte är sådana texter som läses i sin helhet utan snarare punktvis, med avsikten att hitta en specifik upplysning av mindre omfattning, såsom priset på en viss produkt eller telefonnumret till en person. Varken ECB eller kommissionen synes emellertid hävda att listor eller kataloger inte utgör handlingar i den mening som avses i beslut 2004/258.

111 När det gäller det antagande som nämnts i punkt 106 ovan har det, slutligen, inte beaktats att betydelsen av en uppgift i en databas inte endast ligger i dess omfattning, som eventuellt är mycket begränsad, utan även i dess olika kopplingar, direkta eller indirekta, med andra uppgifter i samma databas. Det är nämligen just dessa kopplingar som gör att ett innehåll i en databas, enligt den formulering som använts i domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Fixtures Marketing (punkt 30), kan vara ”sammanställt på ett systematiskt eller metodiskt sätt”. Således kan även ett litet antal uppgifter som hämtats från en databas förmedla en eller flera användbara upplysningar, medan en bit av en text som tas ur sitt sammanhang i allmänhet förlorar sin betydelse.

112 Mot bakgrund av ovanstående resonemang underkänner tribunalen även argumentet att en samling uppgifter som hämtas från en databas skulle vara obegriplig, vilket framfördes av ECB och kommissionen under förhandlingen.

113 På frågan om detta argument ska förstås så att ett innehåll som lagrats på ett medium måste vara begripligt för att kunna utgöra en handling i den mening som avses i beslut 2004/258, förklarade ECB att det inte rör sig om ett ”helt isolerat kriterium”, utan om ”något som ska ses mot bakgrund av handlingen”. ECB tillade att även om ett

innehåll inte måste vara begripligt i sig så måste det ingå i en handling som är begriplig för den som ansöker om tillgång, eftersom lagstiftaren inte kan ha avsett att införa ett system varigenom det är möjligt att efterfråga obegripliga handlingar.

114 Kommissionen anförde, som svar på samma fråga, att det i viss mån kan sägas ingå i dess tolkning av artikel 3 a i beslut 2004/258 att en handling som omfattas av en ansökan om tillgång ska vara begriplig, men att detta i juridiskt hänseende inte är den avgörande punkten. Den avgörande punkten är, enligt kommissionen, att innehållet i en icke dokumentarisk databas inte motsvarar resultaten av en sökning, då det rör sig om två olika innehåll. Begreppen innehåll och rådata har ingen mening när det gäller en icke dokumentarisk databas. För att uppgifterna ska motsvara en viss klassificering krävs det att ett utdrag görs, vilket skulle innebära en övergång från ett innehåll till ett annat. I de fall då det obearbetade innehållet är obegripligt är det, enligt kommissionen, följaktligen ändringen av innehållet och således skapandet av en ny handling som leder till att en ansökan som den förevarande inte kan anses utgöra en ansökan om tillgång till en redan existerande och identifierbar handling. ECB:s och kommissionens förklaringar har noterats i förhandlingsprotokollet.

115 ECB och kommissionen kan emellertid inte vinna framgång med denna argumentation. Såsom dessa två parter underförstått medger, innehåller artikel 3 a i beslut 2004/258, enligt sin ordalydelse, inte något kriterium som innebär att det lagrade innehållet ska vara begripligt. Om ett sådant kriterium infördes skulle det vara nödvändigt att precisera ur vilket perspektiv det ska bedömas om ett innehåll är begripligt. Ett innehåll kan nämligen ha en innebörd för vissa personer, medan det är obegripligt för andra.

116 Under alla omständigheter saknar ECB och kommissionen, med hänsyn till vad som angetts i punkt 111 ovan, fog för sitt underförstådda men klara påstående att de samlade uppgifterna i en databas utgör en massa som helt saknar innebörd. Dessa

uppgifter är nämligen inte lagrade på ett slumpmässigt och oorganiserat sätt, utan enligt ett exakt klassificeringsschema, vilket – genom sin komplicerade beskaffenhet – gör det möjligt att skapa flera olika kopplingar mellan dem.

117 I motsats till vad kommissionen gjort gällande är det således inte vid den tidpunkt då uppgifterna hämtas från databasen som de klassificeras. Denna klassificering har funnits sedan databasen skapades och sedan varje enskild uppgift lades in i den. Det är alltid möjligt att inhämta de uppgifter som ingår i en databas och att framställa dem på ett begripligt sätt. Databasens klassificeringsschema kan, om det är tillräckligt komplicerat, till och med ge utrymme för olika framställningar av de uppgifter som ingår i databasen. Dessa framställningar kan variera utifrån det klassificeringskriterium som väljs (alfabetisk ordning, stigande ordning, fallande ordning och så vidare). En framställning av de samlade uppgifterna i en databas som innehåller ett stort antal uppgifter skulle, på grund av sin omfattning, visserligen kunna skapa problem när det gäller lokaliseringen av en särskild upplysning som gömmer sig i en mängd liknande upplysningar. Detta innebär emellertid på intet sätt att en sådan framställning är ”obegriplig”.

118 Allt det ovan anförda talar således för den slutsatsen att de samlade uppgifterna i en databas som innehas av ECB utgör en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 och således kan bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av detta beslut.

— De praktiska svårigheter som påstås bli följden av en rätt till tillgång till en institutions databaser

119 Tribunalen ska ta ställning till om det, med hänsyn till de eventuella praktiska svårigheter som av ECB och kommissionen påstås bli följden av en rätt till tillgång till en institutions handlingar, kan anses motiverat att tolka artikel 3 a i beslut 2004/258 på

ett sådant sätt att uppgifterna i en databas tillhörande ECB faller utanför handlingsbegreppet. I detta hänseende ska tribunalen, i tur och ordning, pröva argumenten att det skulle kräva en orimligt stor arbetsinsats att medge en sådan rätt, att innehållet i en databas inte är tillräckligt varaktigt, att uppgifterna i en sådan databas eventuellt kan vara känsliga eller konfidentiella och att det kan vara svårt att föra register över en databas på sätt som anges i artikel 11 i förordning nr 1049/2001.

120 För det första ska det noteras att det inte finns något som tyder på att tillämpningen av artikel 9.1 i beslut 2004/258 på uppgifter i en databas skulle kunna ge upphov till problem av någon större omfattning. I princip borde det alltid vara möjligt för den berörde att ta del av ECB:s databaser i bankens lokaler och, om det är nödvändigt, genom förmedling av eller under kontroll av en medlem av bankens personal. Det kan heller inte a priori uteslutas att innehållet i en databas i sin helhet kan utlämnas till den berörde i form av en elektronisk kopia, särskilt om det är fråga om en databas av begränsad omfattning.

121 Förstainstansrätten har emellertid redan haft anledning att, när det gäller förordning nr 1049/2001, klargöra att det ska beaktas att en sökande på grundval av denna förordning kan ge in en ansökan om tillgång till handlingar, varigenom den institution som mottar ansökan åläggs en arbetsinsats som i hög grad skulle kunna förlama dess verksamhet. Förstainstansrätten har slagit fast att rätten för institutionen att försöka finna en ”rimlig lösning” tillsammans med sökanden, med tillämpning av artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001, i ett sådant fall är ett uttryck för möjligheten att – om än på ett synnerligen begränsat sätt – beakta den eventuella nödvändigheten av att förena sökandens intressen med intresset av en god förvaltning. Mot bakgrund härav konstaterade förstainstansrätten att en institution således måste ha möjlighet att göra en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av att få tillgång till handlingar, och, å andra sidan, den arbetsinsats som följer därav, för att i särskilda fall

skydda intresset av en god förvaltning (förstainstansrättens dom av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkterna 101 och 102, och domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Williams mot kommissionen, punkt 85).

122 Förstainstansrätten har emellertid klargjort att denna möjlighet endast ska användas i exceptionella fall, särskilt med hänsyn till att den arbetsinsats som krävs för utövandet av rätten till tillgång till handlingar och sökandens intresse i princip inte är relevanta för att avpassa utövandet av sagda rättighet. Eftersom rätten till tillgång till handlingar som finns hos institutionerna är huvudregeln, är det den institution som gör gällande att det ska göras ett undantag på grund av att det arbete som ansökan skulle medföra är orimligt som har bevisbördan för arbetets omfattning (domarna i det ovan i punkt 121 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkterna 103, 108 och 113, och det ovan i punkt 29 nämnda målet Williams mot kommissionen, punkt 86).

123 Dessa överväganden är analogt tillämpliga när det gäller beslut 2004/258. Artikel 6.3 i beslutet är identisk med artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001. I artikel 7.4 i beslutet föreskrivs vidare att punkt 1 i samma artikel, vilken avser prövningen av ursprungliga ansökningar, inte gäller för ansökningar som är ”orimliga eller oskäliga”.

124 Härav följer att den omständigheten att de samlade uppgifterna i en databas i vissa fall kan ha en betydande omfattning inte med framgång kan åberopas som argument för att uppgifterna inte ska anses utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258. Den möjligheten att en ansökan om tillgång till handlingar, på grund av att föremålet härför är omfattande, kan innebära en betydande arbetsbörda för den som mottar ansökan har nämligen redan uppmärksammats i rättspraxis, varvid det även angetts hur ett sådan exceptionellt fall ska lösas.

125 För det andra kan det inte heller av den omständigheten att en databas, enligt vad ECB och kommissionen påstått, inte är varaktig dras slutsatsen att innehållet i en sådan databas inte kan anses utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

126 I detta hänseende påpekar tribunalen att ett innehåll visserligen måste ha en viss minsta grad av varaktighet för att det ska anses vara lagrat på ett medium. Ett innehåll som endast för ett kort ögonblick är upptaget på en teknisk anordning uppfyller inte detta villkor. Ett telefonsamtal mellan två personer eller bilder som tas av en övervakningskamera och återges på en bildskärm utgör således inte en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258. De är endast upptagna på den aktuella tekniska anordningen (telefonlinjen respektive bildskärmen) under en kort stund, och det kan följaktligen inte vara fråga om ett innehåll som är lagrat på ett medium.

127 Från och med det att ett innehåll lagras av ECB på ett lämpligt medium utgör det emellertid en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258, som kan omfattas av en ansökan om tillgång. Den omständigheten att innehållet senare kan ändras saknar i detta avseende betydelse. För att återkomma till fallet med övervakningskameran som sänder bilder: Om kameran är kopplad till en anordning som automatiskt spelar in de bilder som har sänts under de senaste 30 dagarna utgör denna upptagning obestridligen en handling som kan bli föremål för en ansökan om tillgång. Enbart den omständigheten att bilder som är äldre än 30 dagar varje dag raderas från systemet och ersätts med nyare bilder föranleder inte någon annan bedömning.

128 Det är uppenbart att en ansökan om tillgång till handlingar inte kan omfatta ett framtida, och således ännu inte inspelat innehåll, eftersom det i så fall rör sig om en handling som inte existerar vid tiden för ansökan, och inte heller ett innehåll som, trots att det har inspelats, har raderats innan ansökan ingetts.

129 Vad närmare bestämt gäller innehåll som har raderats kan detta inte anses innehas av ECB i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258, om ECB inte kan få tillgång till innehållet genom en normal användning av den upptagningsanordning på vilken innehållet var lagrat. Den omständigheten att en specialist, med tekniska medel som faller utanför en normal användning, skulle kunna återskapa ett innehåll som raderats från ett av ECB:s lagringsmedier på detta medium räcker inte för att ECB ska anses inneha innehållet.

130 Med andra ord kan det krävas att ECB, vid mottagandet av en ansökan om tillgång till handlingar som gjorts med stöd av beslut 2004/258, gör en sökning i det befintliga innehållet i de olika lagringsmedier banken innehar, för att lokalisera föremålet för denna ansökan. Det kan däremot inte krävas att ECB, inom ramen för en sådan sökning, återskapar ett tidigare raderat innehåll.

131 Ett innehåll som är lagrat hos en extern tjänsteleverantör för ECB:s räkning på ett sådant sätt att det ständigt står till ECB:s förfogande kan däremot, såsom Konungariket Sverige har gjort gällande, anses innehas av ECB i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

132 Ovanstående resonemang kan utan några särskilda problem tillämpas på uppgifter i databaser. I detta hänseende finner tribunalen att det är fullt tänkbart att det finns databaser som har ett varaktigt innehåll som inte kan ändras. Den databas avseende leveranser av utfälld kalciumkarbonat och mald kalciumkarbonat för åren 2002–2004 från de främsta leverantörerna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vilken var i fråga i förstainstansrättens dom av den 4 februari 2009 i mål T-145/06, Omya mot kommissionen (REG 2009, s. II-145), punkt 2, kan exempelvis i princip inte ändras när den en gång är komplett.

133 Detta resonemang innebär att ECB:s och kommissionens argument, som grundar sig på påståendet att innehållet i de aktuella databaserna inte är varaktigt, framstår som mindre övertygande. Om uppgifterna i en databas som är helt varaktig kan utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258, är det nämligen svårt att komma till en annan slutsats när det gäller uppgifterna i en databas vars innehåll kan variera över tiden.

134 En lämplig lösning när det gäller de problem som följer av att innehållet i en databas som är föremål för en ansökan om tillgång till handlingar som gjorts med stöd av beslut 2004/258 eventuellt inte är varaktigt kan dessutom finnas i de överväganden som gjorts i punkterna 128–130 ovan.

135 Det säger således sig självt att en sådan ansökan endast kan omfatta databasens innehåll vid tiden för dess ingivande och följaktligen inte kan omfatta vare sig uppgifter som redan raderats ur denna databas eller uppgifter som vid denna tid inte har införts i denna.

136 Att en ansökan inges om tillgång till en databas med ett innehåll som kan variera skulle visserligen kunna innebära att ECB tvingas vidta nödvändiga åtgärder för att se till att ingen av de uppgifter som ingår i denna databas vid tiden för ansökans ingivande raderas innan ansökan har besvarats.

137 Denna skyldighet följer emellertid av själva utövandet av rätten till tillgång till ECB:s handlingar enligt beslut 2004/258, och eventuella problem kan lösas på ett lämpligt och rimligt sätt genom det samråd mellan ECB och den som inger en sådan ansökan som föreskrivs i artikel 6.3 i beslutet.

138 När det gäller den del av ECB:s och kommissionens argumentation som i huvudsak grundar sig på att vissa uppgifter i ECB:s databaser kan vara känsliga och konfidentiella, finner tribunalen, för det tredje, att denna eventualitet inte i något fall kan utgöra en korrekt grund för slutsatsen att innehållet i en sådan databas inte ska anses utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

139 De olika undantag från rätten till tillgång till handlingar som anges i artikel 4 i beslut 2004/258 innebär nämligen att ECB i princip kan vägra att lämna ut sådana uppgifter, utan att det ifrågasätts att de samlade uppgifterna i en databas kvalificeras som handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

140 Kommissionen kan inte heller vinna framgång med sitt argument att det inte är möjligt att utföra en konkret och individuell prövning av de samlade uppgifterna i en databas i syfte att fastställa huruvida de omfattas av något av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen, i detta fall i artikel 4 i beslut 2004/258.

141 Även med bortseende från att det – såsom domstolen har angett i sin dom av den 29 juni 2010 i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau (REU 2010, s. I-5885), punkt 54 – i vissa fall står den aktuella institutionen fritt att i detta avseende grunda sig på allmänna presumtionsregler, är det på intet sätt otänkbart att det utförs en konkret undersökning av en databas för att fastställa huruvida den innehåller några uppgifter som skulle kunna omfattas av något av de aktuella undantagen.

142 Då en databas, genom själva sin beskaffenhet, ger tillgång till varje enskild uppgift som den innehåller (se punkterna 85–87 ovan), räcker det utan tvivel att institutionen, vid denna undersökning, finner en enda uppgift som omfattas av något av undantagen från rätten till tillgång till handlingar för att den ska kunna konstatera att tillgång till de samlade uppgifterna i databasen inte kan beviljas.

143 Därefter skulle det, i ett sådant fall, ankomma på ECB att pröva huruvida tillgång kan ges till delar av handlingarna i enlighet med artikel 4.6 i beslut 2004/258.

144 I detta hänseende finner tribunalen att det framgår av själva lydelsen av denna bestämmelse att ECB måste pröva om det är möjligt att ge tillgång till delar av de handlingar som avses i en ansökan om tillgång, genom att begränsa ett eventuellt avslag på ansökan till att endast avse sådana uppgifter som omfattas av de aktuella undantagen. ECB ska lämna ut delar av handlingarna om institutionens syfte, när den vägrar att ge tillgång till handlingen, kan uppnås även om den begränsar sig till att dölja de avsnitt eller uppgifter som kan skada det skyddade allmänna samhällsintresset (se, analogt, domen i det ovan i punkt 81 nämnda målet WWF European Policy Programme mot rådet, punkt 50).

145 Det är just i ett sådant fall som de olika sökverktyg med vilka en elektronisk databas är utrustad – och i sista hand dess operativa programvara – är av särskild betydelse. Det är nämligen dessa verktyg som gör det möjligt för ECB, eventuellt efter ett informellt samråd med sökanden enligt artikel 6.3 i beslut 2004/258, att identifiera och till sökanden lämna ut de uppgifter som denne efterfrågar och att hålla inne alla uppgifter som omfattas av något av undantagen i artikel 4 i beslutet.

146 Detsamma gör sig gällande för en ansökan som inges med avsikten att ECB ska utföra en sökning i sina databaser och lämna ut resultatet av denna sökning, eftersom en sådan ansökan i huvudsak utgör en ansökan om att få tillgång till delar av en handling (det vill säga de samlade uppgifterna i databasen).

147 Ett utlämnande av en del av en handling betraktas visserligen i artikel 4.5 i beslut 2004/258 som en lösning som kan väljas när det inte är möjligt att bifalla en ansökan om tillgång till handlingar i dess helhet. De personer som avses i artikel 2.1 i beslutet har emellertid i princip rätt att få tillgång till alla ECB:s handlingar i deras helhet, och de kan därmed, med desto större skäl, ansöka om att endast få tillgång till delar av sådana handlingar.

148 En sådan ansökan om att få tillgång till delar av en handling ska uppfylla villkoren i artikel 6.1 i beslut 2004/258, med de justeringar som följer av att ansökan endast avser en del av en handling. Ansökan måste således på ett tillräckligt utförligt sätt identifiera inte bara handlingen i den mening som avses i artikel 3 a i beslutet, vilken utgör föremålet för ansökan, utan även den del av denna handling som sökanden vill ha tillgång till. De eventuella svårigheter som sökanden ställs inför i detta hänseende kan emellertid överbryggas genom tillämpningen av bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.3 i beslutet.

149 Även om en databas är av en sådan beskaffenhet att det finns stora möjligheter att få tillgång till just sådana delar av handlingen som är av intresse för sökanden, ska det dock beaktas att en ansökan om tillgång till handlingar, såsom angetts i punkt 128 ovan, endast kan avse en existerande handling och följaktligen inte kan syfta till att det ska skapas en ny handling (se även, för ett liknande resonemang och analogt, domen i det ovan i punkt 81 nämnda målet WWF European Policy Programme mot rådet, punkt 76). En ansökan om tillgång vars tillmötesgående skulle leda till att ECB måste skapa en ny handling utgör inte en ansökan om tillgång till delar av en handling och faller utanför tillämpningsområdet för beslut 2004/258, även om den nya handlingen skulle kunna skapas på grundval av uppgifter i redan existerande handlingar som innehas av ECB.

150 Tillämpat på fallet med databaser innebär sistnämnda övervägande att ECB – för det fall en ansökan inges med avsikten att banken ska utföra en sökning i en av sina databaser enligt de kriterier som sökanden uppställer – är skyldig att, med förbehåll för en eventuell tillämpning av artikel 4 i beslut 2004/258, tillmötesgå denna, om den sökning som efterfrågas kan utföras med hjälp av de sökverktyg som är tillgängliga för denna databas.

151 Såsom redan har angetts (se punkt 117 ovan) är, på grund av de komplicerade kopplingar i en databas som sammanbinder varje enskild uppgift med flera andra uppgifter, olika framställningar av de samlade uppgifterna i en sådan databas möjliga. Det är även möjligt att endast välja en del av de i databasen ingående uppgifterna i en sådan framställning och dölja övriga uppgifter.

152 Det kan däremot inte krävas att ECB, för att tillmötesgå en ansökan om tillgång till handlingar som ingetts med stöd av beslut 2004/258, till sökanden ska lämna ut en del av eller samtliga de uppgifter som ingår i en av dess databaser, klassificerade enligt ett schema som inte finns i denna databas. En sådan ansökan syftar nämligen till att det ska skapas en ny ”handling” och faller följaktligen utanför tillämpningsområdet för nämnda beslut. Det som efterfrågas genom en sådan ansökan är nämligen inte tillgång till delar av en klassificering som kan utföras med hjälp av de verktyg som ECB har till sitt förfogande för den aktuella databasen (och som i denna mening redan existerar), utan skapandet av en ny klassificering och således en ny handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslutet.

153 Mot bakgrund härav konstaterar tribunalen således att den uppfattning som företräds av Konungariket Danmark och Republiken Finland när det gäller ansökningar om tillgång till delar av en handling (punkt 59 respektive punkt 62 ovan) – vilken innebär att allt som kan inhämtas från en databas genom en normal sökning eller en rutinsökning kan bli föremål för en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av beslut 2004/258 – är riktig.

154 För det fjärde kan inte heller ECB:s och kommissionens argument att det skulle vara omöjligt att föra register över en databas på sätt som anges i artikel 11 i förordning nr1049/2001 godtas.

155 I beslut 2004/258 föreskrivs, till skillnad från vad som gäller enligt förordning nr 1049/2001, inte någon skyldighet för ECB att upprätta ett sådant register över handlingar. Dessutom är syftet med den skyldighet att upprätta ett register som föreskrivs i artikel 11 i förordning nr 1049/2001 att medborgarna effektivt ska kunna utnyttja sina rättigheter enligt förordningen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Williams mot kommissionen, punkt 72). Det är således tveksamt om man mot bakgrund av den omständigheten att det är svårt, eller till och med omöjligt, att föra in ett element i ett sådant register skulle kunna dra slutsatsen att elementet inte utgör en handling i den mening som avses i artikel 3 i nämnda beslut.

156 Under alla omständigheter torde registrering av en databas i ett sådant register, med angivande av de upplysningar som föreskrivs i artikel 11.2 i förordning nr 1049/2001, inte ge upphov till några särskilda svårigheter. Enligt denna bestämmelse krävs det på intet sätt att registreringen modifieras varje gång en upplysning läggs till i databasen eller raderas från denna. En sådan modifikation krävs på sin höjd vid betydande ändringar av innehållet i en databas. Registreringen av databasen kan dessutom uppdateras med rimliga tidsintervall, för att på bästa sätt återge det aktuella innehållet i databasen.

157 Det framgår av ovanstående att en kvalificering av de samlade uppgifterna i en databas som en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 inte medför några oöverstigliga praktiska svårigheter. ECB:s och kommissionens argument att så är fallet ska därmed underkännas.

— Argumenten avseende förarbetena till förordning nr 1049/2001 och andra handlingar som parterna åberopat

158 Tribunalen ska nu pröva argumenten avseende förarbetena till förordning nr 1049/2001 och de övriga handlingar som parterna åberopat.

159 Det kan inte dras någon lärdom av de handlingar som rör tillkomsten av förordning nr 1049/2001, vilka ingetts och åberopats av kommissionen. Frågan om databaser behandlas nämligen inte särskilt i dessa handlingar. Dessutom skiljer sig de definitioner av handlingsbegreppet som anges i dessa handlingar från den definition som slutligen antogs och som framgår av artikel 3 a i förordning nr 1049/2001.

160 Kommissionens förslag i handlingen KOM(2008) 229 slutlig – COD 2008/0090, att till nämnda definition foga en precisering enligt vilken ”elektroniskt lagrade uppgifter [i] system för behandling och återvinning av uppgifter är att betrakta som handlingar om informationen kan skrivas ut eller kopieras elektroniskt med de verktyg som finns tillgängliga för att hantera systemet”, skulle, om det hade antagits, i huvudsak ha lett till samma resultat som de överväganden som redovisats i punkterna 146–153 ovan. Förslaget påverkar därmed inte den bedömning som gjorts i dessa punkter, eftersom det rimligen kan hävdas att det endast avser att förtydliga vad som redan, underförstått men med nödvändighet, framgår av den aktuella lydelsen av definitionen av handlingsbegreppet i förordning nr 1049/2001 och i beslut 2004/258. Detsamma gäller kommissionens grönbok, vilken åberopats av ECB (se punkt 79 ovan). I denna grönbok konstateras att det måste klargöras vilken ställning upplysningar i databaser har, varvid en lösning föreslås som går i samma riktning som det ovannämnda förslaget från kommissionen.

161 När det gäller kommissionens rapport om genomförandet av principerna i nämnda förordning, vilken åberopats av ECB, upprepas i denna – avseende frågan huruvida en databas utgör en ”handling” i den mening som avses i förordning nr 1049/2001 – endast det argumentet att en databas inte utgör en ”handling”, eftersom den inte innehåller några ”handlingar”. Detta argument har redan prövats och underkänts (se punkterna 105–118 ovan).

162 När det gäller ombudsmannens rapport, vilken åberopats av ECB (se punkt 79 ovan), finner tribunalen att ECB felaktigt har påstått att ombudsmannen i rapporten uttryckligen har angett att definitionen av handlingsbegreppet i förordning nr 1049/2001 inte omfattar uppgifter i databaser. Ombudsmannen konstaterar i rapporten endast att uppgifter i en databas ”inte klart omfattas av tillämpningsområdet” för bestämmelserna om allmänhetens rätt till tillgång till handlingar. Dessutom anger ombudsmannen att han inte behövde ta ställning till denna fråga inom ramen för klagomålet 1693/2005/PB, till vilket Konungariket Danmark och Konungariket Sverige har hänvisat (se punkt 62 ovan).

163 Tribunalen konstaterar följaktligen att det i de handlingar som avses i punkterna 159–162 ovan inte finns några argument som talar mot att kvalificera de samlade uppgifterna i en databas som en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

— Slutsats

164 Det framgår av det ovan anförda att en bokstavstolkning av definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258 leder till slutsatsen att de samlade uppgifterna

i en databas ska anses utgöra en handling i den mening som avses i denna bestämmelse, och att inga praktiska hänsyn och ingen av de olika handlingar som parterna åberopat föranleder en annan bedömning.

165 Slutsatsen att de samlade uppgifterna i en databas ska anses utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 är dessutom förenlig med målet att ge större tillgång till ECB:s handlingar, vilket det erinras om i skäl 3 i beslutet. Enligt detta skäl ”[bör] större tillgång [ges] till ECB:s handlingar”.

166 I motsats till vad ECB har hävdat (se punkt 66 ovan) talar varken det faktum att artikel 255 EG och förordning nr 1049/2001 inte är tillämpliga på ECB eller ”syftet med den särskilda regleringen av allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar” mot denna tolkning av artikel 3 a i beslut 2004/258. I skäl 3 i beslutet, vilket nämnts i punkt 165 ovan, anges visserligen även att ”ECB:s och de nationella centralbankernas oberoende [måste] säkerställas och sekretessen avseende vissa frågor som specifikt rör utförandet av ECB:s uppgifter upprätthållas”. Även om detta krav kan utgöra skäl för att anta särskilda undantag från rätten till tillgång till ECB:s handlingar, bland annat dem som avses i artikel 4.1 a första–fjärde strecksatserna i beslutet, så kan det emellertid på intet sätt rättfärdiga en tolkning av artikel 3 a i beslutet som strider mot dess ordalydelse. När det gäller ECB:s argument att artikel 255 EG och förordning nr 1049/2001 inte är tillämpliga finner tribunalen, för det första, att slutsatsen i punkt 164 ovan grundar sig på ordalydelsen i artikel 3 a i beslut 2004/258, utan att det i någon del hänvisas till artikel 255 EG eller till förordning nr 1049/2001. För det andra finner tribunalen att ECB, under alla omständigheter, i skäl 2 i beslutet själv har nämnt det gemensamma uttalandet om förordning nr 1049/2001, där det ges en uppmaning till ”unionens övriga institutioner och organ att anta interna bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar som beaktar de principer och gränser som

anges i denna förordning" och där slutsatsen dras att "regler[na] för allmänhetens tillgång till ECB:s dokument … därför [bör] revideras".

167 Slutsatsen att de samlade uppgifterna i en databas utgör en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 innebär i sig att det angripna beslutet grundar sig på felaktig rättstillämpning och ska ogiltigförklaras.

168 Skälen för det angripna beslutet vilar nämligen på antagandet att de samlade uppgifterna i en databas inte utgör en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258.

169 Endast om detta antagande vore riktigt skulle sökandens ansökan om tillgång till handlingar kunna avslås med motiveringen att "tryckta versioner" av de databaser som ansökan omfattar inte existerar i form av "självständiga handlingar". Såsom ECB och kommissionen har påstått (se punkt 73 ovan) ska detta övervägande i det angripna beslutet inte förstås så, att ECB:s ståndpunkt är att endast handlingar i pappersform omfattas av definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258, vilket uppenbarligen skulle stå i strid med ordalydelsen i denna bestämmelse. Den ska snarare förstås så, att uppgifter inte utgör en "handling" så länge som de ingår i en databas och att de inte får denna egenskap förrän de hämtas från databasen för att intas i en annan, utskriven eller utskrivbar, handling.

170 Samma antagande ligger till grund för ECB:s påstående i det angripna beslutet att sökandens ansökan om tillgång till handlingar inte kan tillmötesgås "genom blott att inhämta data", utan att detta skulle kräva en "systematisering" och en "ytterligare

analys”, vilket ECB anser falla utanför ramen för de regler för tillgång till ECB:s handlingar som införts genom beslut 2004/258. Den omständigheten att denna del av skälen till det angripna beslutet inleds med ordet ”[f]öljaktligen” stödjer denna slutsats.

171 Tribunalen anser att denna del av det angripna beslutet inte kan tolkas på något annat sätt. Det framgår visserligen av vad som angetts i punkterna 145–153 ovan att ECB har rätt att avslå en ansökan om tillgång till handlingar i en av dess databaser, när det – på grund av att de sökverktyg som är tillgängliga för denna databas är otillräckliga eller inadekvata – är omöjligt att inhämta och till sökanden utlämna de uppgifter som avses i dennes ansökan.

172 Det framgår emellertid av samma överväganden att ECB, innan den avslår en ansökan om tillgång till handlingar av ett sådant skäl, ska samråda med sökanden i enlighet med artikel 6.2 och 6.3 i beslut 2004/258. I detta hänseende ska ECB ge sökanden en kort redogörelse för de olika sökmetoderna i den aktuella databasen och ge sökanden tillfälle att, vid behov, förtydliga eller ändra sin ansökan så att den avser de uppgifter som intresserar sökanden och som kan inhämtas från den aktuella databasen genom de sökverktyg som är tillgängliga för denna databas.

173 Även om det, efter ett sådant samråd, fortfarande inte skulle vara möjligt att, med hjälp av tillgängliga sökverktyg, lokalisera de uppgifter som avses i ansökan om tillgång till handlingar, måste ECB dessutom i sitt avslagsbeslut kort redogöra för de skäl som rör den tekniska konfigurationen av den aktuella databasen, och som gör att den inte kan tillmötesgå sökandens ansökan. Det kan konstateras att en sådan förklaring helt saknas i det angripna beslutet.

174 Påståendet i det angripna beslutet, att sökandens ansökan om tillgång till handlingar inte kunde tillmötesgås ”genom blott att inhämta data” kan följaktligen inte förstås så, att de uppgifter som avses i ansökan inte kunde hämtas från de aktuella databaserna genom en normal sökning med hjälp av de verktyg som fanns tillgängliga för detta ändamål.

175 Tribunalen finner slutligen att ECB:s påstående i det angripna beslutet, att ”[d]etta[, det vill säga systematiseringen och den ytterligare analysen,] skulle kräva en betydande arbetsinsats”, inte utgör ett självständigt skäl för avslaget på sökandens ansökan om tillgång till handlingar, utan endast får anses vara en anmärkning av underordnad betydelse, som inte har något direkt samband med nämnda avslag.

176 Detta gäller i än högre grad då en enkel hänvisning till den ”betydande arbetsinsats” som skulle krävas för att tillmötesgå en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av beslut 2004/258 – enligt vad som framgår av punkterna 121–124 ovan och den rättspraxis som där anges – är en uppenbart otillräcklig motivering för att avslå denna ansökan.

177 Enligt samma resonemang krävs för ett sådant avslag, som endast får meddelas i exceptionella fall, att den aktuella institutionen styrker omfattningen av den arbetsinsats som krävs, vilket ECB inte på något sätt har gjort i det angripna beslutet. Innan avslaget meddelas måste det även, enligt artikel 6.3 i beslut 2004/258, ha gjorts en ansträngning att tillsammans med sökanden hitta en ”rimlig lösning”, vilket inte har skett i förevarande fall.

178 Härav följer att avslaget på sökandens ansökan om tillgång till handlingar snarast grundas på den uppfattningen att systematiseringen och den ytterligare analysen av uppgifter i en databas inte omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2004/258. Denna uppfattning vilar i sin tur på antagandet att nämnda uppgifter inte utgör en handling i den mening som avses i beslutet, eftersom de ingår i en databas. Detta

antagande strider emellertid mot den slutsats som dragits i punkt 164 ovan och är därmed felaktigt, vilket innebär att det angripna beslutet grundar sig på felaktig rättstillämpning.

179 När det gäller frågan huruvida en databas ”i sig” utgör en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258, erinrar tribunalen om att sökandens ansökan om tillgång till handlingar i viss mån var oklar, eftersom innehållet i databaserna, det vill säga uppgifterna, inte klart kunde åtskiljas från själva databaserna (se punkterna 96–99 ovan). Det är således inte alls säkert att sökandens syfte var att han skulle få tillgång till databaserna ”i sig”, såsom kommissionen har gjort gällande (se punkt 74 ovan). Under alla omständigheter framgår det såväl av sökandens påstående i repliken, att hans ansökan avsåg ”rådata”, som av de muntliga förklaringar som han lämnade under förhandlingen (se punkt 98 respektive punkt 99 ovan) att, även om det skulle antas att syftet med hans ansökan om tillgång till handlingar inte enbart var att få tillgång till uppgifterna i ECB:s databaser, så var detta med all säkerhet ett av hans syften och till och med hans huvudsakliga syfte.

180 Tribunalen erinrar även om att sökanden, i sin ansökan om tillgång till handlingar, uppenbarligen har utgått från antagandet att ECB hade särskilda databaser som var avsedda att utgöra underlag för rapporterna. ECB har först vid tribunalen, genom förklaringar som inte har bestritts av sökanden, visat att detta var ett felaktigt antagande (se punkterna 32–34 ovan).

181 Även om ECB:s kompletterande förklaringar på intet sätt kan läggas till grund för slutsatsen att sökanden inte hade något berättigat intresse av att ansöka om ogiltigförklaring av det angripna beslutet (se punkt 35 ovan), så ska de i alla fall beaktas vid fastställandet av hur sökandens ansökan om tillgång till handlingar kunde ha handlagts.

182 Oavsett hur sökandens ansökan om tillgång till handlingar var formulerad i detalj står det nämligen, med hänsyn till ECB:s kompletterande förklaringar, klart att det inte fanns någon självständig databas som ”i sig” kunde ha omfattats av denna ansökan. Det framgår snarare av nämnda förklaringar att de uppgifter som intresserar sökanden ingår i flera databaser hos ECB, vilka även innehåller andra uppgifter som inte har något intresse för sökanden. I detta hänseende ska det påpekas att sökanden i sin replik har förklarat att det endast var upplysningar om personer som rent faktiskt hade trätt i tjänst hos ECB som intresserade honom, och inte uppgifter om de personer som sökt anställning men som inte hade anställts.

183 Det framgår av vad som angetts ovan att det inte alls är nödvändigt att i detta mål avgöra huruvida ECB:s databaser ”i sig” kan omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar med stöd av beslut 2004/258. Då det inte finns en separat databas hos ECB som sökanden skulle kunna få tillgång till ”som sådan” genom sin ansökan, räcker det förhållandet att de samlade uppgifterna i en databas anses utgöra en handling i den mening som avses i artikel 3 a i nämnda beslut för att sökanden, som svar på sin ansökan, ska kunna få tillgång till exakt de uppgifter som intresserar honom och samtidigt, på de villkor som angetts i punkterna 146–153 ovan, få utnyttja de verktyg som finns tillgängliga för de databaser hos ECB där dessa uppgifter ingår, allt under förutsättning att inget av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i beslutet är tillämpligt. När det särskilt gäller nämnda verktyg, kan sökanden tillåtas utnyttja dem i den meningen att han kan begära att ECB använder verktygen, för att – på grundval av de kriterier som sökanden själv uppställer – utföra sökningar i sina databaser, och därefter lämnar ut resultatet av dessa sökningar till honom (se punkt 150 ovan).

184 Tribunalen finner således, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som sökanden åberopat till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring, att sökandens talan ska bifallas såvitt avser den andra grunden och att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

3. *Skadeståndsyrkandet*

Parternas argument

185 Sökanden har gjort gällande att ECB:s vägran att ge honom tillgång till de databaser som avses i hans ansökan om tillgång till handlingar har försenat arbetet med hans doktorsavhandling, vilken han skulle ha försvarat vid en disputation före den 1 februari 2011. Sökanden har dessutom bestritt ECB:s argument att skadeståndsyrkandet inte kan prövas.

186 ECB har hävdat att skadeståndsyrkandet inte uppfyller de villkor som anges i artikel 21 i domstolens stadga och i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna och därmed ska avvisas. I ansökan anges inget orsakssamband mellan ECB:s påstått felaktiga handlande och den skada som sökanden har lidit. Sökanden har heller inte åberopat någon bevisning till stöd för sitt yrkande, utan har nöjt sig med att påstå att det angripna beslutet har hindrat honom från att komma vidare i sitt arbete med doktorsavhandlingen.

187 ECB har tillagt att banken har tillmötesgått flera andra ansökningar om tillgång till handlingar som ingetts av sökanden. Sökanden förfogar därmed över ett tillräckligt stort underlag för sin doktorsavhandling och det är alltså inte fråga om att sökandens ansökningar systematiskt har avslagits. Sökanden har inte heller redogjort för på vilket sätt det förhållandet att han inte har fått tillgång till de aktuella databaserna har hindrat honom från att komma vidare i sitt arbete med doktorsavhandlingen.

Tribunalens bedömning

188 Tribunalen erinrar inledningsvis om att Europeiska gemenskapen – enligt artikel 288 andra stycket EG, vilken är tillämplig på förhållandena i målet, då de hänför sig till tiden före ikraftträdandet av Lissabonfördraget den 1 december 2009 – ska ersätta skada som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar. Enligt tredje stycket i denna artikel ska andra stycket på samma villkor tillämpas på skada som orsakats av ECB eller av dess anställda under tjänsteutövning. Trots att ECB, enligt artikel 107.2 EG, är en juridisk person föreskrivs således i artikel 288 andra och tredje styckena att det är gemenskapen (och, från och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget, Europeiska unionen, som enligt artikel 1 tredje stycket tredje meningen FUE har ersatt och efterträtt gemenskapen) som ska ersätta skada som orsakats av ECB (förstainstansrättens beslut av den 5 september 2007 i mål T-295/05, Document Security Systems mot ECB, REG 2007, s. II-2835, punkt 76).

189 Enligt fast rättspraxis förutsätter gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG, för dess organs rättsstridiga handlande att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och den åberopade skadan (se förstainstansrättens dom av den 27 november 2007 i de förenade målen T-3/00 och T-337/04, Pitsiorlas mot rådet och ECB, REG 2007, s. II-4779, punkt 290 och där angiven rättspraxis).

190 Såvitt avser det första villkoret krävs det enligt rättspraxis att det har skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som syftar till 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). Vad gäller förutsättningen att överträdelsen ska anses vara tillräckligt klar, är det avgörande kriteriet för att detta villkor ska anses

uppfyllt att den berörda institutionen uppenbart och allvarligt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om institutionen endast förfogar 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 ska vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (se domen i de ovan i punkt 189 förenade målen Pitsiorlas mot rådet och ECB, punkt 291 och där angiven rättspraxis).

191 Beträffande villkoret om orsakssambandet gäller att unionen endast kan hållas ansvarig för en skada som är en tillräckligt direkt följd av den berörda institutionens felaktiga handlande (se domen i de ovan i punkt 189 nämnda förenade målen Pitsiorlas mot rådet och ECB, punkt 292 och där angiven rättspraxis).

192 Den skada som det är fråga om ska vara faktisk och säker samt gå att värdera. En skada som endast är hypotetisk och obestämd ger däremot ingen rätt till skadestånd. Det är sökanden som har bevisbördan för att den skada som denne påstår sig ha lidit verkligen föreligger och för omfattningen av denna (se domen i de i punkt 189 ovan nämnda förenade målen Pitsiorlas mot rådet och ECB, punkterna 293 och 294 och där angiven rättspraxis).

193 Dessutom ska det erinras om att när ett av dessa villkor inte är uppfyllt ska talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren (se domen i de i punkt 189 ovan nämnda förenade målen Pitsiorlas mot rådet och ECB, punkt 295 och där angiven rättspraxis).

194 Slutligen ska en ansökan, enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna, innehålla uppgifter om föremålet för tvisten samt en kortfattad framställning av grunderna för talan. För

att uppfylla dess krav måste en ansökan om ersättning för skada som har vållats av en gemenskapsinstitution innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera bland annat den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (domstolens dom av den 5 oktober 1999 i mål C-327/97 P, Apostolidis m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. I-6709, punkt 37).

195 I förevarande fall har sökanden till stöd för sitt skadeståndsyrkande gjort gällande att ECB:s vägran att ge honom tillgång till de databaser som avses i hans ansökan om tillgång till handlingar har medfört att arbetet med hans doktorsavhandling har försenats och dessutom kommer att innebära en försämring av den vetenskapliga kvaliteten på denna doktorsavhandling, när den en gång blir färdig.

196 Tribunalen konstaterar således att sökanden, genom sitt skadeståndsyrkande, i huvudsak önskar ersättning för en ideell skada, som påstås ha orsakats av antagandet av det angripna beslutet, och att han tillräckligt utförligt har angett arten och omfattningen av denna skada i sin ansökan. Härav följer att detta yrkande, i motsats till vad ECB har hävdat, kan prövas.

197 I sak är yrkandet emellertid för tidigt framställt och ska av detta skäl ogillas (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 18 maj 1995 i mål T-478/93, Wafer Zoo mot kommissionen, REG 1995, s. II-1479, punkterna 49 och 50, och av den 15 december 1999 i mål T-300/97, Latino mot kommissionen, REGP 1999, s. I-A-259 och s. II-1263, punkterna 95 och 101). Under förhandlingen uppgav sökanden nämligen, på fråga från tribunalen, att doktorsdisputationen hade skjutits upp till september 2012. Sökanden tillade att denna försening inte bara berodde på att han saknade de upplysningar som han borde ha fått tillgång till, utan även på andra faktorer. Dessa förklaringar har noterats i förhandlingsprotokollet.

198 Eftersom det angripna beslutet ska ogiltigförklaras (se punkt 184 ovan) är ECB skyldig att ompröva sökandens ansökan om tillgång till handlingar. Det kan inte a priori uteslutas att ECB, efter att ha företagit en sådan omprövning, ger sökanden tillgång till de uppgifter i bankens databaser som han påstår sig behöva för sin doktorsavhandling och att detta sker i tillräckligt god tid för att avhandlingen ska kunna försvaras på doktorsdisputationen i september 2012. Det kan inte heller uteslutas att ECB, av något godtagbart skäl, avslår ansökan helt eller delvis. Härav följer att tribunalen, för närvarande, varken kan pröva huruvida sökanden kommer att lida skada på grund av att hans ansökan om tillgång till handlingar har avslagits genom det angripna beslutet eller huruvida denna hypotetiska skada kan tillskrivas ECB:s rättsstridiga handlande.

199 Skadeståndsyrkandet ska följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

200 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom ECB i huvudsak har tappat målet, ska den förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med sökandens yrkande.

201 Konungariket Danmark, Republiken Finland, Konungariket Sverige och kommissionen ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Det beslut från direktionen för Europeiska centralbanken (ECB) som delgavs Julien Dufour genom en skrivelse från ECB:s ordförande av den 2 september 2009 ogiltigförklaras.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) ECB ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Julien Dufours rättegångskostnader.

4) Konungariket Danmark, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Czúcz Labucka Gratsias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 2011.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser ..... II - 7739

Bakgrund till tvisten ..... II - 7748

Förfarandet och parternas yrkanden ..... II - 7750

Yrkandet om ogiltigförklaring ..... II - 7752

1. Upptagande till sakprövning ..... II - 7752

Parternas argument ..... II - 7752

Tribunalens bedömning ..... II - 7755

2. Prövning i sak ..... II - 7758

Motiveringen av det angripna beslutet ..... II - 7759

Parternas argument ..... II - 7759

Tribunalens bedömning ..... II - 7759

Den andra grunden: Felaktig rättstillämpning i det att ECB, i det angripna beslutet, felaktigt fann att databaserna inte utgjorde handlingar i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 ..... II - 7762

Parternas argument ..... II - 7762

Tribunalens bedömning ..... II - 7770

— Begreppet databas ..... II - 7770

— Analys av definitionen av handlingsbegreppet i artikel 3 a i beslut 2004/258 ..... II - 7772

— Föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar ..... II - 7774

— Fråga huruvida de samlade uppgifterna i en databas kan kvalificeras som en handling i den mening som avses i artikel 3 a i beslut 2004/258 ..... II - 7776

— De praktiska svårigheter som påstås bli följden av en rätt till tillgång till en institutions databaser ..... II - 7781

— Argumenten avseende förarbetena till förordning nr 1049/2001 och andra handlingar som parterna åberopat ..... II - 7792

— Slutsats ..... II - 7793

3. Skadeståndsyrkandet ..... II - 7800

Parternas argument ..... II - 7800

Tribunalens bedömning ..... II - 7801

Rättegångskostnader ..... II - 7804