FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 12 juli 2001 *

I mål T-204/99,

Olli Mattila, bosatt i Hyvinkää (Finland), företrädd av advokaterna Z. Sundström och M. Kauppi, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Aussant och M. Bauer, båda i egenskap av ombud,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av U. Wölker och X. Lewis, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens och rådets beslut av den 5 och den 12 juli 1999 att vägra sökanden tillgång till vissa handlingar,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden P. Lindh samt domarna R. García-Valdecasas och J.D. Cooke,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 21 november 2000,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen) genom vilken man avsåg att fastställa de principer som skall gälla för tillgång till dessa institutioners handlingar.

2 I uppförandekodexen anges följande allmänna princip:

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

3 Begreppet "handling" definieras som "all skriven text, oberoende av medium, som innehåller sådana upplysningar som innehas av rådet eller kommissionen".

4 I uppförandekodexen anges bland annat följande omständigheter som kan åberopas av en institution som skäl för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar:

"Institutionerna skall vägra att ge tillgång till sådana handlingar som om de sprids kan skada

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

...

Institutionerna får också vägra tillgång till handlingarna för att skydda den sekretess som institutionens överläggningar omfattas av."

5 Därutöver föreskrivs följande i uppförandekodexen:

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

6 För att fullgöra detta åtagande antog rådet den 20 december 1993 beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64).

7 I artikel 4 i beslut 93/731 återges de omständigheter som rådet kan åberopa som skäl för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar, såsom de anges i uppförandekodexen.

8 För att fullgöra detta åtagande antog kommissionen den 8 februari 1994 beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66). I artikel 1 i detta beslut antas formellt uppförandekodexen, vars text har bifogats beslutet.

Bakgrund till tvisten

9 Den 8 mars 1999 vände sig sökanden genom sitt ombud till kommissionens generaldirektorat "Yttre förbindelser: Europa och de nya oberoende staterna, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, yttre representation" för att få tillgång till följande handlingar:

"— Dagordningen för gemensamma kommittén för EU—Ryssland av den 17 februari 1997, möteshandling nr 32 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien).

— Ryssland, förberedelse inför första samarbetsrådet inom ramen för avtalet om partnerskap och samarbete av den 8 december 1997, daterad den 14 november 1997 (IA.C.2.SG:jhp D(97)).

— Första samarbetsrådet EU—Ryska federationen (Bryssel, den 27 januari 1998), kommenterat utkast till dagordning av den 9 januari 1998. Handling nr UE-RU 1001/98.

— Bilaga till protokollet från mötet med samarbetskommittén för EU—Ryssland av den 7 april 1998. Möteshandling nr 23/98 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien).

— Kommenterad dagordning till mötet med samarbetskommittén för EU—Ryssland av den 20 april 1998, möteshandling nr 35/98 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien)."

10 Sökanden ansökte genom skrivelse av samma dag, som inkom till rådet den 12 mars 1999, tillgång till följande handlingar:

"— Lägesrapport från arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien, daterad den 23 september 1997, föreg. dok. nr 10188/97 NIS 116, handling daterad den 24 september 1997 (30.09); 10859/97.

— Informationspromemoria EU/Förenta staterna: DS 27/98: denna handling hör till 'EU III section'.

— Första samarbetsrådet EU—Ukraina, Bryssel, den 8—9 juni 1998; kommenterat utkast till dagordning EU—Ukraina av den 15 maj 1998. Möteshandling 40/98 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien).

— COREU: COEST/CODIA-rapport om mötet med trojkan arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien och Förenta staterna den 10 februari 1998. PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST Kaspiska havets energiresurser: utkast till förklaring EU/Förenta staterna av den 11 maj 1998. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Ryssland/Lettland: möte med Primakov den 8 maj 1998. PESC/PRES/LON/1244/98."

11 Eftersom de begärda handlingarna delvis hade utarbetats gemensamt av de båda institutionerna, hade rådet och kommissionen informella kontakter för att samordna svaren på ansökningarna.

12 Rådet delgav, genom skrivelse av den 19 april 1999, sökanden sitt beslut att ge honom tillgång till handling nr 10859/97, som var den första handlingen på den lista som sökanden upprättat och tillsänt rådet. Beträffande övriga handlingar som sökanden begärde tillgång till avslog rådet sökandens ansökan med följande motivering: "Var och en av dessa handlingar rör förhandlingar med vissa tredje länder. Det skulle kunna skada EU:s position i dessa förhandlingar eller i eventuella framtida förhandlingar mellan EU och dessa eller andra tredje länder, om dessa texter lämnades ut." Rådet angav även att handlingarna i fråga inte kunde lämnas ut till sökanden enligt artikel 4.1 i beslut 93/731.

13 Genom skrivelse samma dag vägrade kommissionen att ge sökanden tillgång till de begärda handlingarna, genom att åberopa undantaget med hänsyn till det allmänna samhällsintresset i uppförandekodexen och genom att hänvisa till behovet av sekretess i diskussionerna mellan Europeiska unionen och tredje länder.

14 Genom skrivelser av den 30 april 1999 ingav sökanden, genom sitt ombud, ansökningar om omprövning till de båda institutionerna i enlighet med artikel 7.1 i beslut 93/731 och artikel 2.2 i beslut 94/90, för att få tillgång till de handlingar som han hade vägrats tillgång till.

15 Kommissionen avslog ansökan om omprövning genom skrivelse av den 5 juli 1999 till sökandens ombud. Kommissionens generalsekreterare uppgav att

handling nr 4 (bilaga till protokollet från mötet med samarbetskommittén för EU-Ryssland av den 7 april 1998, möteshandling nr 23/98, arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien) inte hade gått att identifiera. Därefter angavs följande:

"Efter att ha prövat er ansökan avseende övriga handlingar är jag tvungen att bekräfta att jag inte kan lämna ut dessa handlingar till er, eftersom de omfattas av det tvingande undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset och i synnerhet internationella förbindelser. Detta undantag föreskrivs uttryckligen i uppförandekodexen för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar, som kommissionen antog den 4 februari 1994.

Var och en av dessa handlingar innehåller detaljerade upplysningar om den position som Europeiska unionen avser att inta i förbindelserna med Ryssland. Det skulle därför kunna äventyra EU:s position i aktuella och framtida förhandlingar med dessa tredje länder om dessa handlingar lämnades ut och ni kan därför inte få tillgång till dem.

Handlingarna har upprättats av kommissionen för rådets respektive enheter. Eftersom rådet har vägrat att ge tillgång till liknande handlingar av de skäl som angetts ovan, kan kommissionen av samma skäl inte ge er tillgång till handlingarna."

16 Rådets generalsekretariat utarbetade ett utkast till svar som först granskades av Ständiga representanternas kommittés (Coreper) arbetsgrupp för information vid ett möte den 23 juni 1999. Samtliga delegationer godkände generalsekretariatets utkast till svar, enligt vilket handlingarna inte skulle lämnas ut med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731. Utkastet till svar fanns därefter med "som punkt I" på

dagordningen för mötet den 30 juni 1999 med Coreper II, som består av medlemsstaternas ambassadörer vid de ständiga representationerna i Europeiska unionen, därefter som "punkt A" på rådets dagordning. Utkastet godkändes av rådet den 12 juli 1999. Rådets generalsekretariat delgav sökanden avslaget genom skrivelse av den 14 juli 1999. Skrivelsen har följande lydelse:

"Rådet har noga granskat ovannämnda handlingar och dragit följande slutsats:

1. DS 27/98: EU—USA allmän promemoria om Ukraina, upprättad av Europeiska kommissionen för att granskas av arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien. I handlingen beskrivs mycket detaljerat Europeiska unionens position och de prioriterade målen med de förhandlingar som man, tillsammans med Förenta staterna, skall föra med Ukraina. Det skulle kunna skada Europeiska unionens intressen i dessa förhandlingar samt i andra liknande förhandlingar med tredje land, om denna strategi blev känd.

Det skulle kunna ha en negativ inverkan på Europeiska unionens förbindelser med Ukraina om kommentarerna och övervägandena i handlingen lämnades ut.

Av dessa skäl har rådet i samråd med Europeiska kommissionen beslutat, med stöd av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser), att inte ge tillgång till handlingen.

2. DS 40/98: Kommenterat utkast till program för första samarbetsrådet Europeiska unionen/Ukraina (8—9 juni 1998), presenterat av Europeiska kommissionen för arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien.

Handlingen innehåller utförliga kommentarer, även beträffande Europeiska unionens positioner och mål, avseende varje punkt på dagordningen. Det skulle kunna skada Europeiska unionens position i kommande möten i samarbetsrådet samt dess förbindelser med Ukraina i allmänhet om dessa kommentarer lämnades ut.

Rådet har därför i samråd med Europeiska kommissionen beslutat att inte ge tillgång till handlingen, i enlighet med artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: konfidentiell rapport från mötet mellan trojkan Östeuropa/Arbetsgruppen för frågor som rör Centralasien och Förenta staterna (Washington, den 10 februari 1998).

Handlingen innehåller utförliga kommentarer av den amerikanska delegationen vid trojkans möte, vilket var konfidentiellt. Den omfattar även Europeiska unionens och Förenta staternas bedömning av situationen och politiken i tredje länder. Europeiska unionens position i förhandlingar med dessa länder skulle kunna äventyras om bedömningen lämnades ut.

Rådet har därför beslutat att inte ge tillgång till handlingen, i enlighet med artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST Kaspiska havets energiresurser: utkast till förklaring EU/Förenta staterna. Denna konfidentiella handling har utarbetats för att förbereda Europeiska unionens förhandlingsposition i förhandlingarna med Förenta staterna angående Kaspiska havets energiresurser. Det skulle kunna skada Europeiska unionens intressen i dessa förhandlingar, vilka fortfarande pågår, samt i andra liknande framtida förhandlingar om upplysningarna i denna handling lämnades ut.

Rådet har följaktligen beslutat att inte ge tillgång till handlingen med stöd av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Ryssland/Lettland: möte med Primakov (den 8 maj 1998). Handlingen avser Primakovs kommentarer i samband med ett konfidentiellt, bilateralt möte mellan utrikesministrarna.

Handlingen avser bland annat Europeiska unionens och Rysslands bedömning av situationen och politiken i tredje länder samt av pågående förhandlingar med berörda tredje länder. Förbindelserna mellan Europeiska unionen och Ryssland, samt deras förhandlingsposition gentemot dessa länder, skulle kunna äventyras om bedömningen lämnades ut.

Rådet har därför beslutat att inte ge tillgång till handlingen med stöd av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser)."

Förfarandet och parternas yrkanden

17 Mot denna bakgrund har sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 september 1999, väckt denna talan om i första hand ogiltigförklaring av kommissionens och rådets beslut av den 5 och den 12 juli 1999 (nedan kallade de omtvistade besluten).

18 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och att, som en åtgärd för processledning, anmoda kommissionen att inge sin skrivelse av den 19 april 1999 varigenom sökandens ursprungliga ansökan om tillgång till handlingar som denna institution innehar avslogs. Kommissionen efterkom denna anmodan.

19 Parterna utvecklade sin talan och besvarade förstainstansrättens frågor vid offentlig förhandling den 21 november 2000.

20 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara de omtvistade besluten,

— anmoda rådet och kommissionen att ompröva sina beslut och ge sökanden tillgång till de handlingar som anges i sökandens skrivelser av den 8 mars 1999,

och/eller, i andra hand, om förstainstansrätten anser det lämpligt,

— ge sökanden tillgång till åtminstone delar av handlingarna, efter det att de avsnitt som anses kunna skada Europeiska gemenskapens internationella förbindelser har avlägsnats,

— förplikta rådet och kommissionen att gemensamt ersätta rättegångskostnaderna.

21 I repliken har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall förordna om företeende av de begärda handlingarna för att förstainstansrätten skall kunna granska dessa.

22 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa yrkandet om att få tillgång till handlingarna samt yrkandet om att få tillgång till delar av handlingarna,

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Huruvida yrkandena om att få tillgång till handlingarna kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

24 Kommissionen och rådet anser att det är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning till den del sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall ge honom tillgång till åtminstone delar av handlingarna, efter det att de avsnitt som anses kunna skada Europeiska gemenskapens internationella förbindelser har avlägsnats. Kommissionen har i det avseendet hänvisat till rättspraxis enligt vilken det inte ankommer på gemenskapsdomstolarna att rikta förelägganden till institu-

tionerna (se förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i de förenade målen T-374/94, T-375/94, T-384/94 och T-388/94, European Night Services m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. II-3141, punkt 53, och förstainstansrättens beslut av den 27 oktober 1999 i mål T-106/99, Meyer mot kommissionen, REG 1999, s. II-3273, punkt 21).

25 Sökanden har hävdat att den rättspraxis som kommissionen har åberopat inte kan tillämpas i detta fall, eftersom sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara beslut varigenom sökanden vägrats tillgång till handlingar som upprättats av rådet och kommissionen. Sökanden har understrukit att allmänhetens tillgång till offentliga handlingar är en väsentlig del av insynspolitiken.

Förstainstansrättens bedömning

26 Det framgår av fast rättspraxis att förstainstansrätten inte kan rikta ett föreläggande till institutionerna eller träda i deras ställe när den prövar en rättsakts lagenlighet. Denna begränsning av prövningen av rättsakters lagenlighet gäller alla de områden där förstainstansrätten är behörig, däribland i fråga om tillgång till handlingar, såsom förstainstansrätten redan har fastslagit i beslutet i det ovannämnda målet Meyer mot kommissionen (punkt 21).

27 Sökanden kan därför inte yrka att förstainstansrätten skall anmoda rådet och kommissionen att ge honom tillgång till de handlingar som anges i sökandens skrivelser av den 8 mars 1999, och ge honom tillgång till åtminstone delar av handlingarna, efter det att de avsnitt som skulle anses kunna skada Europeiska gemenskapens internationella förbindelser har avlägsnats.

Huruvida talan kan prövas på sökandens grunder

28 I ansökan har sökanden i huvudsak åberopat fem grunder till stöd för talan. Den första grunden avser att det gjordes en uppenbart oriktig bedömning vid tolkningen av undantaget för skyddet för internationella förbindelser. Den andra grunden avser att proportionalitetsprincipen åsidosattes genom att möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte beaktades och sådan tillgång inte heller beviljades. Den tredje grunden avser åsidosättande av principen om att en ansökan om tillgång till handlingar skall bedömas med hänsyn till varje enskild handling. Den fjärde grunden avser att motiveringsskyldigheten åsidosattes och den femte grunden avser att sökandens särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna i fråga inte beaktades.

29 I repliken anförde sökanden även följande två grunder:

— De omtvistade besluten strider mot "principen om en självständig bedömning" av rådet och kommissionen, särskilt därför att förfarandet i Coreper II medför att den självständiga bedömningen av de institutioner som innehar handlingarna ersätts av en bedömning av Ständiga representanternas ambassadörer från Europeiska unionens medlemsstater. Utkastet till svar på ansökan om tillgång till handlingar sattes nämligen upp som "punkt I" på dagordningen för Coreper II, därefter som "punkt A" på rådets dagordning, vilket innebär att någon diskussion inte förekom och att institutionen således inte gjorde någon prövning innan den fattade ett beslut som, om än inte formellt, i praktiken härrörde från Coreper II.

— De omtvistade besluten utgör maktmissbruk, eftersom rådet och kommissionen enbart gav allmänna skäl till att handlingarna inte lämnades ut, utan att beakta handlingarnas innehåll eller den faktiska skada som skulle kunna orsakas om de lämnades ut. Detta agerande medför att det blir omöjligt för

sökanden, som i princip inte har tillgång till handlingarna, att visa varför rådets och kommissionens ståndpunkt är felaktig i förhållande till handlingarnas innehåll.

30 Under förhandlingen åberopade sökanden som en ytterligare grund för ogiltigförklaring att svarandeinstitutionerna åsidosatte samarbetsskyldigheten genom att de delvis avslog sökandens ansökningar på grund av att de inte var tillräckligt preciserade, utan att de försökte identifiera och hitta handlingarna i fråga.

31 Kommissionen har bestritt att talan kan prövas på den grunden att "principen om en självständig bedömning" har åsidosatts. Förstainstansrätten kan dock enligt artikel 113 i rättegångsreglerna på eget initiativ pröva om talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Förstainstansrätten skall därför undersöka huruvida talan kan prövas på de grunder som åberopades först i repliken eller under förhandlingen, utan att inskränka sig till den invändning som kommissionen gjort (se förstainstansrättens dom av den 20 april 1999 i de förenade målen T-305/94—T-307/94, T-313/94—T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 och T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. II-931, punkterna 60 och 63).

32 Det följer av artikel 44.1 c jämförd med artikel 48.2 i förstainstansrättens rättegångsregler att ansökan genom vilken talan anhängiggjorts skall innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna och att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte avser rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare — direkt eller underförstått — har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid läggas till grund för sakprövningen (se domstolens dom av den 19 maj 1983 i mål 306/81, Verros mot parlamentet, REG 1983, s. 1755, punkt 9, och förstainstansrättens dom av den 5 februari 1997 i mål T-207/95, Ibarra Gil mot kommissionen, REGP 1997, s. I-A-13 och II-31, punkt 51, och av den 17 december 1997 i mål T-217/95, Passera mot kommissionen, REGP 1997, s. I-A-413 och II-1109, punkt 87).

33 De grunder som avser åsidosättande av "principen om en självständig bedömning", maktmissbruk och underlåtenhet att iaktta den samarbetsskyldighet som åligger institutionerna har varken direkt eller underförstått åberopats i ansökan och de har inte ett nära samband med de övriga grunderna i ansökan. De utgör följaktligen nya grunder.

34 Det har inte heller vare sig visats eller ens gjorts gällande att dessa grunder avser rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. Följaktligen finner förstainstansrätten att det är uppenbart att grunderna skall avvisas.

Prövning i sak

35 Det är lämpligt att förstainstansrätten samtidigt behandlar dels de två första grunderna, dels den tredje och den fjärde grunden, som sökanden har åberopat i ansökan (se punkt 28 ovan).

Den första och den andra grunden: Uppenbart oriktig bedömning vid tolkningen av undantaget för skyddet för internationella förbindelser och åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte beaktades och sådan tillgång inte heller beviljades

Parternas argument

36 Sökanden har hävdat att de båda institutionerna gjorde en felaktig tolkning av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset som nämns i besluten

93/731 och 94/90. Sökanden anser att det inte föreligger någon risk för att det allmänna samhällsintresset skulle skadas om handlingarna i fråga lämnades ut.

37 I repliken har sökanden angett att institutionerna vid sin tolkning varken beaktade beslutens lydelse eller domstolens och förstainstansrättens rättspraxis, av vilken det framgår att huvudregeln är att allmänheten skall ges tillgång till handlingar. Enligt sökanden valde rådet och kommissionen att begränsa sin bedömning till de skäl som motiverar begränsningar av tillgången till handlingar utan att beakta det faktum att dessa skäl skall tolkas restriktivt.

38 Sökanden har påpekat att förstainstansrätten, i sin dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489, vilken har överklagats till domstolen, där det nu är anhängigt som mål C-353/99 P), särskilt framhöll att rådet är skyldigt att ge största möjliga tillgång till handlingarna.

39 Sökanden har uppgett att förevarande mål är speciellt, eftersom han har viss kännedom om innehållet i de begärda handlingarna, grundad på vissa versioner av dessa handlingar, även om han inte kan hävda att de begärda handlingarna är helt identiska med de handlingar som han har tagit del av. Sökanden fick nämligen kännedom om handlingarna i sitt arbete vid Finlands utrikesministerium och genom att han, för Republiken Finlands räkning, deltog i Europeiska unionens arbetsgrupp avseende Ryska federationen och Östeuropa. Han kan därför hävda att rådet och kommissionen *prima facie* inte tillämpade befintliga regler om insyn på ett korrekt sätt. Han anser att det under dessa omständigheter ankommer på svarandeinstitutionerna att bevisa motsatsen.

40 Sökanden har gjort gällande att samtliga handlingar som begärts från kommissionen på något sätt rör samarbetskommittén för EU—Ryssland eller samarbetsrådet. Dessa organ utövar verksamhet som hör till det offentligrättsliga

området. Enligt sökanden framgår det inte vid en granskning av de ämnen som kommittén eller rådet tagit upp att de frågor som behandlas i dessa handlingar är hemliga i den mening som avses i tillämpliga regler. Sökanden har i det avseendet framhållit att handling nr 10859/97 lämnades ut till honom, trots att den behandlar samma ämne som de handlingar som han vägrades tillgång till. Efter att ha kommenterat innehållet i varje handling har sökanden dragit slutsatsen att dessa handlingar inte innehåller något som kräver fortsatt sekretess. Följaktligen borde dessa handlingar ha lämnats ut till sökanden.

41 Samma sak gäller de handlingar som rådet innehar. Sökanden har angett att flertalet av dessa handlingar avser avtalet om partnerskap och samarbete som upprättar ett partnerskap mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Ryska federationen, å andra sidan (EGT L 327, 1997, s. 3), och dess genomförande. En handling avser ett möte med "trojkan" i juni 1998, medan handling 1239/98 innehåller en förklaring av Europeiska unionen och Förenta staterna som var avsedd att offentliggöras och som faktiskt offentliggjordes. Vidare finns det en handling (nr 1244/98) avseende ett möte i Finland vid vilket Ryska federationens premiärminister Primakov deltog, vilken innehåller anteckningar som, såvitt sökanden vet, även offentliggjordes. Efter förtydliganden från rådet medgav sökanden under förhandlingen att handling nr 1244/98 avsåg ett möte som hölls i London och inte i Finland, och han uppgav följaktligen att han inte begär tillgång till denna handling.

42 Sökanden anser att säkerhetsfrågor inte behandlas i de begärda handlingarna och att dessa inte heller innehåller några upplysningar som skulle kunna skada förbindelserna med tredje land om de lämnades ut. Enligt sökanden finns det därför inte något giltigt skäl för att vägra att lämna ut de begärda handlingarna.

43 Innehållet i de begärda handlingarna är dessutom av begränsad betydelse. Handlingarna avser frågor som normalt kommer till allmänhetens kännedom, såsom handelsförhandlingar, kärnkraftssäkerhet, hur programmet för tekniskt

bistånd TACIS fortskrider, miljö- och konsumentskydd, lagstiftningsprogram etcetera. Sökanden har tillagt att den omständigheten att det förekommer gemenskapsfinansiering av program avsedda att uppnå ovannämnda mål, såsom kan framgå av de begärda handlingarna, är av särskilt intresse för allmänheten och kan även anses utgöra skäl för att handlingarna skall lämnas ut i största möjliga utsträckning.

44 Sökanden har därav dragit slutsatsen att bedömningen av hans ansökningar om tillgång till handlingarna i huvudsak — om inte enbart — gjordes på grundval av deras uppenbara klassificering, det vill säga som handlingar som upprättats inom ramen för COREU-nätet. COREU-nätet är ett särskilt korrespondenssystem som medlemsstaterna och kommissionen infört inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med tillämpning av bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen.

45 Sökanden har tillagt att om det är tillräckligt att kommissionen och rådet, i ett beslut om att avslå en ansökan om tillgång till handlingar, gör gällande att handlingen omfattas av ett av undantagen i reglerna, behöver de således inte hänvisa till handlingarnas innehåll. Medborgaren har således inga möjligheter att bedöma huruvida det har gjorts en bedömning av handlingens innehåll och, för det fall en sådan bedömning har gjorts, huruvida avslaget är grundat på sakliga skäl eller om det, som i detta fall, enbart är grundat på att det föreligger något slags samband med internationella förbindelser eller en särskild metod för att översända handlingar.

46 Slutligen har sökanden hävdat att institutionerna enligt rättspraxis (se domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet) är skyldiga att ge största möjliga tillgång till handlingar som de innehar. De borde därför ha undersökt om det var möjligt att åtminstone ge tillgång till delar av de begärda handlingarna, vilket inte skedde i detta fall.

47 Rådet har med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet (punkterna 71 och 72) erinrat om att dess utrymme för skönsmässig bedömning omfattas av det politiska ansvar som det ges genom bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Det är nämligen med stöd av dessa befogenheter som rådet skall fastställa eventuella följder av att en handling om Europeiska unionens internationella förbindelser lämnas ut. Under dessa förhållanden skall förstainstansrättens prövning endast avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering av den omtvistade rättsakten har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk.

48 Rådet har hävdat att det gjorde en konkret bedömning av riskerna med att lämna ut de handlingar som sökanden begärt. Tillsammans med kommissionen kom rådet fram till att Europeiska unionens internationella förbindelser skulle riskera att skadas om man gav tillgång till handlingarna.

49 Rådet har i det avseendet påpekat att hälften av handlingarna upprättades inom ramen för COREU-systemet och att spridningen av handlingar genom detta system är begränsad till ett inskränkt antal godkända mottagare i medlemsstaterna, till kommissionen och till generalsekretariatet. De meddelanden som skickas via COREU-systemet är enligt rådet att jämställa med diplomattelegram. Under förhandlingen underströk dock rådet att de handlingar som översänds via COREU-nätet inte är undantagna från tillämpningsområdet för beslut 93/731 och att frågan huruvida handlingarna skall lämnas ut alltid prövas i sak, såsom skett i detta fall.

50 Rådet har även anfört att handlingarna i fråga innehåller detaljerade kommentarer om Europeiska unionens positioner och mål i internationella förhandlingar och att dessa upplysningar fortsätter att vara betydelsefulla även efter det att förhandlingsmötena avslutats. Följaktligen skulle Europeiska unionens internationella förbindelser, i synnerhet med Ukraina, riskera att skadas om man gav tillgång till handlingarna.

51 Rådet har tillbakavisat sökandens påståenden om att handlingarna inte innehåller något som kräver fortsatt sekretess. Det har påpekat att det inte bara är det ämne som behandlas i handlingen som avgör om den är konfidentiell, utan även uppgifternas art och hur pass detaljerade dessa är. I motsats till handling nr 10859/97 — vilken lämnades ut till sökanden och som utgör en sammanfattning av frågor som behandlats av arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien och som inte innehåller några sakupplysningar i ärendena i fråga — innehåller handlingen DS 27/98 (informationspromemoria EU/Förenta staterna om Ukraina) en mycket detaljerad beskrivning av Europeiska unionens position och mål i förhandlingarna med Förenta staterna avseende Ukraina. Samma sak gäller handlingen DS 40/98, vilken innehåller detaljerade upplysningar om Europeiska unionens positioner vid första mötet med samarbetsrådet EU—Ukraina.

52 Rådet har påpekat att handling nr 1239/98 avseende utkastet till förklaring EU/Förenta staterna om Kaspiska havets energiresurser inte bara innehåller utkastet till den offentliga förklaringen, utan även berör vissa känsliga frågor som framkom under förhandlingarna mellan Europeiska unionen och Förenta staterna, och i handlingen anges hur detta beaktades vid utarbetandet av förklaringen.

53 Vad beträffar möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna i fråga har rådet hävdat att det saknas anledning att beakta domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet, vilken avkunnades den 19 juli 1999, det vill säga efter det att rådet fattade sitt beslut den 12 juli 1999.

54 För övrigt finns det inte någon skyldighet enligt beslut 93/731 att ge tillgång till delar av handlingar. I det avseendet har rådet påpekat att domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet har överklagats till domstolen, där det nu är anhängigt.

55 Med hänsyn till handlingarnas art var det enligt rådet inte under några omständigheter möjligt att ge sökanden tillgång till delar av handlingarna.

56 Kommissionen har påpekat att den har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och att förstainstansrättens prövning endast skall avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering av det omtvistade beslutet har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk.

57 Kommissionen har därefter framfört samma argument som rådet för att motivera vägran att ge sökanden tillgång till handlingarna. Den har påpekat att det är gemenskapens internationella förbindelser med Ryssland som är i fråga. Sådana frågor omfattas av bestämmelserna i avdelning V i Fördraget om Europeiska unionen. Kommissionen har vidare påpekat att den gjorde en konkret bedömning av riskerna med att lämna ut handlingarna i fråga. Kommissionen har tillagt att det var nödvändigt att den samordnade sitt svar med rådets svar, med hänsyn till handlingarnas specifika karaktär.

58 Kommissionen har hävdat att även om det förelåg en skyldighet att beakta möjligheten att ge tillgång till delar av en handling, skulle det i detta fall inte ha varit möjligt att göra åtskillnad mellan handlingarna och de upplysningar som dessa innehåller. Om de upplysningar som rådet och kommissionen anser omfattas av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset hade strukits över, skulle de handlingar som lämnats ut innehålla så lite upplysningar att de skulle ha varit oanvändbara för sökanden.

Förstainstansrättens bedömning

59 Svarandeinstitutionerna vägrade genom de omtvistade besluten att ge tillgång till de omtvistade handlingarna genom att åberopa skyddet för det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser. Förstainstansrättens prövning av beslutens lagenlighet skall endast avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk.

60 Under dessa omständigheter medför inte det faktum att sökanden har viss kännedom om handlingarna, och följaktligen har åberopat deras innehåll till stöd för talan, att han befrias från skyldigheten att styrka att svarandeinstitutionerna gjorde sig skyldiga till ett fel, mot bakgrund av motiveringen av de omtvistade besluten, som kan medföra att besluten ogiltigförklaras.

61 I förevarande mål har sökanden hävdat att svarandeinstitutionerna gjorde en felaktig tolkning av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser, vilket föreskrivs i besluten 93/731 och 94/90.

62 Ovannämnda undantag, vilket är avfattat i tvingande ordalag, lyder: "Institutionerna skall vägra att ge tillgång till sådana handlingar som om de sprids kan skada... skyddet för det allmänna samhällsintresset (... internationella förbindelser...)." Av detta följer att institutionerna är skyldiga att vägra tillgång till handlingar som omfattas av detta undantag, när detta förhållande har bevisats (se förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 58).

63 I förevarande mål har det inte bestritts att de omtvistade handlingarna innehåller upplysningar om Europeiska unionens position i förbindelserna med Ryssland och Ukraina samt i förhandlingarna som skall föras tillsammans med Förenta staterna angående Ukraina. Det skall därför framhållas att handlingarna som ansökan om tillgång avser upprättades i samband med internationella förhandlingar, där Europeiska unionens intressen vid förbindelser med tredje land, och särskilt Ryssland, Ukraina och Förenta staterna, står på spel.

64 Det skall även påpekas att det är korrekt av rådet att hävda att det under dessa förhållanden, vid bedömningen av möjligheten att kunna ge tillgång till handlingarna i fråga, är relevant att beakta uppgifternas art och hur pass detaljerade uppgifterna i dessa handlingar är. Följaktligen kan inte sökanden stödja sig på den omständigheten att handling nr 10859/97, vilken behandlar samma fråga som de handlingar som han vägrades tillgång till, lämnades ut till honom. Denna handling finns med bland de inlagor som ingetts under förfarandet och utgör, såsom rådet har förklarat, en sammanfattning av de frågor som behandlades av arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien. Handlingen innehåller inga sakuppgifter i ärendena i fråga, vilket motiverade att den lämnades ut.

65 Mot bakgrund av det ovan anförda anser förstainstansrätten att svarandeinstitutionerna inte gjorde sig skyldiga till ett uppenbart fel när de ansåg att det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser kunde skadas om de omtvistade handlingarna lämnades ut. Med hänsyn till handlingarnas innehåll var det således riktigt av svarandeinstitutionerna att anse att Europeiska unionens position i nuvarande och framtida förhandlingar med de länder som nämns i punkt 63 ovan skulle kunna äventyras om dessa handlingar lämnades ut.

66 Sökanden har även gjort gällande att institutionerna borde ha undersökt möjligheten att ge honom tillgång till åtminstone delar av handlingarna, i enlighet med vad som fastslogs i domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet. I denna dom fann förstainstansrätten att undantaget för det allmänna samhällsintresset skall tolkas mot bakgrund av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen. Förstainstansrätten ansåg att rådet därför är

skyldigt att pröva om det går att bevilja tillgång till delar av de begärda handlingarna, det vill säga tillgång till uppgifter som inte omfattas av undantagen (se domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet, punkt 87).

67 Förstainstansrätten kan i det avseendet inte godta rådets argument att domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet inte skall beaktas. Det är visserligen korrekt att denna dom avkunnades efter det att de omtvistade besluten fattats, men denna dom klarlade omfattningen av en redan existerande rätt, nämligen rätten att få tillgång till rådets och kommissionens handlingar, vilken föreskrivs i uppförandekodexen.

68 Det framgår av domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet att rådet och kommissionen i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligt administrativt arbete för dem, enligt proportionalitetsprincipen kan göra en avvägning mellan, å ena sidan, allmänhetens intresse av att få tillgång till ofullständiga delar och, å andra sidan, den arbetsbörda som detta skulle medföra (punkt 86). Rådet och kommissionen kan således i särskilda fall ge intresset av att upprätthålla en god förvaltning företräde.

69 I enlighet med domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet är rådet och kommissionen visserligen skyldiga att undersöka om tillgång kan ges till uppgifter som inte omfattas av undantagen. Enligt principen om god förvaltningssed får dock kravet på att ge tillgång till delar av handlingar inte medföra ett oskäligt administrativt arbete med hänsyn till sökandens intresse av att få tillgång till uppgifterna. I det avseendet måste rådet och kommissionen under alla förhållanden anses ha rätt att vägra att ge tillgång till delar av handlingar om det vid en bedömning av handlingarna i fråga framkommer att det inte skulle vara meningsfullt att ge tillgång till delar av dessa handlingar på grund av att avsnitten i dem skulle vara oanvändbara för den som begärt att få tillgång till handlingarna, om de lämnades ut.

70 Rådet och kommissionen har i detta förfarande gjort gällande att det inte var möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna, eftersom de avsnitt av handlingarna som man skulle kunna ge sökanden tillgång till innehöll så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden. Under förhandlingen uppgav rådet att det i allmänhet är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja.

71 Svarandeinstitutionerna har således inte bestritt att de inte har övervägt möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna i fråga. Med hänsyn till de förklaringar som svarandeinstitutionen har gett och med hänsyn till de omtvistade handlingarnas art skall det dock anses att en sådan bedömning hur som helst inte skulle ha kunnat leda till att tillgång gavs till delar av handlingarna. Den omständigheten att svarandeinstitutionerna inte undersökte möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna har, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet, således inte haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996 i mål T-75/95, Günzler Aluminium mot kommissionen, REG 1996, s. II-497, punkt 55, och av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m.fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-229, punkt 199).

72 Förstainstansrätten påpekar i det avseendet att de omtvistade handlingarna, såsom tidigare har konstaterats, upprättades i samband med förhandlingar och de innehåller upplysningar om Europeiska unionens position i förbindelserna med Ryssland och Ukraina samt i de förhandlingar som man skall föra tillsammans med Förenta staterna angående Ukraina. Att handlingarna har ett känsligt innehåll bekräftas dessutom av att sökanden under förhandlingen angav att Finlands Högsta domstol dömt honom för att ha lämnat ut handlingar till den ryska staten med ett innehåll som i praktiken överensstämde med innehållet i de handlingar som svarandeinstitutionerna vägrat ge honom tillgång till.

73 Vidare finns det inget som motsäger rådets påstående att det är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja. Förstainstansrätten påpekar i det avseendet att sökanden inte har fog att hävda att handlingen COREU PESC/PRES/1239/98 särskilt innehåller

utkastet till offentlig förklaring EU/Förenta staterna, som borde ha lämnats ut just på grund av dess offentliga karaktär. Den omständigheten att denna handling innehåller uppgifter som angetts i en offentlig förklaring innebär inte att rådet var skyldigt att lämna ut utkastet till denna förklaring, vilket per definition endast utgjorde en förberedande handling och således var avsett för internt bruk. Såsom rådet påpekade under förhandlingen finns det i allmänhet skillnader mellan utkastet till en förklaring och den slutliga texten som visar på meningsskiljaktigheter som omfattas av sekretess. För övrigt säkerställs informationen till medborgarna tillräckligt genom möjligheten att få tillgång till den slutliga versionen av förklaringen.

74 Av det ovan anförda följer att det inte kan anses att svarandeinstitutionerna åsidosatte proportionalitetsprincipen genom att de inte beviljade tillgång till delar av de omtvistade handlingarna.

75 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första och den andra grunden.

Den tredje och den fjärde grunden: Åsidosättande av principen om att en ansökan om tillgång till handlingar skall bedömas med hänsyn till varje enskild handling och åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

76 Sökanden har först hävdat att svarandeinstitutionerna avslog hans ansökningar om tillgång till handlingar "i klump".

77 Eftersom de båda institutionerna rådgjorde med varandra innan de besvarade hans ansökningar, anser sökanden att man kan dra slutsatsen att kommissionen grundade sitt beslut att vägra lämna ut handlingarna på rådets ståndpunkt, i stället för att bilda sig en egen uppfattning genom att göra en självständig bedömning.

78 Sökanden har även gjort gällande att rådet lämnade ut handling nr 10859/97 därför att handlingens innehåll — åtminstone delvis — fanns tillgängligt på Internet. Enligt sökanden visar detta att det inte gjordes en metodisk prövning av innehållet i de begärda handlingarna. För att motivera avslaget åberopade rådet och kommissionen tvärtom handlingarnas art eller klassificering som konfidentiella handlingar, särskilt med hänsyn till hur de översänts (COREU-nätet), och inte deras innehåll.

79 Vidare har sökanden hävdat att motiveringen i de omtvistade besluten är otillräcklig. Han har påpekat att kommissionens beslut endast innehåller ett stycke som motiverar beslutet att vägra ge tillgång till handlingarna, vilket inte kan anses vara tillräckligt.

80 Sökanden har hävdat att kommissionen skall ange de skäl som ligger till grund för beslutet. I det avseendet har han åberopat förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet (REG 1995, s. II-2765), och domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, av vilka det framgår att när en gemenskapsinstitution använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om handlingar skall lämnas ut, skall den göra en verklig avvägning mellan å ena sidan enskildas intresse av att få tillgång till dessa handlingar och å andra sidan institutionens behov av att sekretessbelägga sina överläggningar. Enligt sökanden skall kommissionen ge en riktig motivering när den avviker från målet om öppenhet och tillämpar ett undantag från den allmänna principen om tillgång till handlingar.

81 Rådet har påpekat att det tydligt framgår av det omtvistade beslutet att det omsorgsfullt och separat undersökte möjligheten att ge tillgång till varje enskild handling.

82 Rådet har tillbakavisat sökandens påståenden om att tillgång till handlingarna vägrades särskilt på grund av att dessa hade översänts via COREU-nätet och att deras innehåll således inte undersökts. Såsom framgår av motiveringen till avslaget på ansökan om tillgång avsåg samtliga handlingar som sökanden åsyftade "själva kärnan i Europeiska unionens internationella förbindelser".

83 Rådet anser även att det tillräckligt motiverade beslutet att inte ge tillgång till de handlingar som sökanden åsyftade. Det har, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen (punkt 65), hävdat att det inte "för varje enskild handling alltid måste ange 'tvingande skäl' för att motivera tillämpningen av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset". Annars skulle det huvudsakliga syftet med det ifrågavarande undantaget kunna undergrävas.

84 Rådet anser emellertid att dess beslut innehåller tillräckliga uppgifter för att upplysa sökanden om skälen till avslaget och för att göra det möjligt för förstainstansrätten att utöva sin prövningsrätt, dock utan att avslöja fakta som skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset.

85 Kommissionen har anfört att den inte vägrade tillgång till handlingarna "i klump", utan att den tvärtom separat undersökte möjligheten att ge tillgång till varje enskild handling.

86 Kommissionen anser dessutom att dess beslut var tillräckligt motiverat.

Förstainstansrättens bedömning

87 Det är riktigt att rådet och kommissionen inte har rätt att generellt vägra tillgång till handlingar som den berörda personen begärt tillgång till. Innan dessa institutioner tar ställning till en ansökan om tillgång till handlingar är de skyldiga att avseende varje begärd handling pröva om något av de skyddade allmänna samhällsintressena, mot bakgrund av tillgängliga upplysningar, faktiskt kan skadas om handlingen lämnas ut. Denna skyldighet innebär emellertid inte att institutionerna för varje enskild handling alltid måste ange de tvingande skäl som motiverar tillämpningen av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset, vilket skulle kunna undergräva det huvudsakliga syftet med det ifrågavarande undantaget. Det torde nämligen vara omöjligt att för varje enskild handling ange skälen till att den skall sekretessbeläggas, utan att innehållet i denna handling samtidigt offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas (se domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 65).

88 I förevarande mål har det tidigare konstaterats att det var korrekt av svarandeinstitutionerna att anse att varje handling som inte lämnades ut omfattades av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser.

89 Mot denna bakgrund kan förstainstansrätten inte godta sökandens argument att institutionerna generellt vägrade att ge tillgång till handlingarna, särskilt på grund av att dessa hade översänts via COREU-nätet, och att deras innehåll således inte hade undersökts. Det framgår nämligen tydligt av rådets beslut (se punkt 16 ovan) att ansökan om tillgång till handlingar prövades med hänsyn till innehållet i varje handling. Även om motiveringen i kommissionens beslut är mer

kortfattad framgår det av denna att kommissionen prövade ansökan om tillgång till handlingar genom att beakta varje handling för sig. Detta bekräftas för övrigt av att kommissionen hänvisar till rådets motivering i dess beslut att vägra ge tillgång till liknande handlingar (se punkt 15 ovan). Sökandens antagande att rådet lämnade ut handling nr 10859/97 på grund av att handlingens innehåll — åtminstone delvis — fanns tillgängligt på Internet saknar i det avseendet relevans, och styrker inte att rådet inte gjorde en metodisk prövning av innehållet i samtliga begärda handlingar.

90 Sökanden kan inte heller stödja sig på den omständigheten att svarandeinstitutionerna rådgjorde med varandra innan de besvarade hans begäran, eftersom de begärda handlingarna delvis hade utarbetats gemensamt av institutionerna i fråga. Förstainstansrätten anser att svarandeinstitutionernas agerande var lämpligt i detta fall och förenligt med principen om god förvaltningssed.

91 Förstainstansrätten erinrar om att motiveringsskyldigheten har till syfte att upplysa dem som berörs därav om skälen för den vidtagna åtgärden för att de skall kunna göra gällande sina rättigheter och göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet (se särskilt domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 15, och förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995 i mål T-85/94, Branco mot kommissionen, REG 1995, s. II-45, punkt 32).

92 Enligt fast rättspraxis skall av motiveringen vidare klart och tydligt framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit den omtvistade rättsakten har resonerat (se domstolens dom av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen, REG 1997, s. I-2507, punkt 17, och förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 66, och av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen, REG 1998, s. II-231, punkt 53).

93 Skyldigheten för svarandeinstitutionerna att göra en verklig avvägning mellan å ena sidan enskildas intresse av att få tillgång till dessa handlingar och å andra sidan institutionernas behov av att sekretessbelägga sina överläggningar är, i motsats till vad sökanden har hävdat, inte tillämplig i detta fall, eftersom vägran att ge sökanden tillgång till handlingarna inte var grundad på den sekretess som institutionens överläggningar omfattas av (se domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 59).

94 I förevarande fall var svarandeinstitutionerna skyldiga att ange, åtminstone för varje grupp av handlingar, skälen till att de ansåg att de handlingar som angavs i de inlämnade ansökningarna omfattades av undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser genom att precisera på vilket sätt detta intresse skulle kunna skadas om handlingarna lämnades ut, med beaktande av de allmänna kraven på motivering som anges i punkterna 91 och 92 ovan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 64).

95 Det framgår att institutionerna åberopade undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset vad gäller internationella förbindelser och angav skälen till att de ansåg att undantaget var tillämpligt. När rådet avslog ansökan om omprövning förklarade det varför varje enskild handling omfattades av detta undantag (se punkt 16 ovan). Av denna motivering framgår att Europeiska unionens position i nuvarande och framtida förhandlingar med vissa tredje länder skulle kunna äventyras om någon av de handlingar som sökanden åsyftade lämnades ut. Även om motiveringen i kommissionens beslut är kortfattad överensstämmer också den med kraven i rättspraxis. Kommissionen samordnade nämligen sitt svar med rådets svar och angav att var och en av de begärda handlingarna innehåller detaljerade upplysningar om den position som Europeiska unionen avser att inta i förbindelserna med Ryssland (se punkt 15 ovan). Rådet och kommissionen kan i detta fall inte klandras för att ha använt alltför generella ordalag, eftersom de var berättigade att anse att det var omöjligt att ange skälen till att handlingarna var sekretessbelagda i mer exakta ordalag, utan att innehållet i dessa handlingar samtidigt offentliggjordes och det huvudsakliga

syftet med undantaget på så sätt urholkades (se domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 65).

96 Av detta följer att svarandeinstitutionerna inte åsidosatte motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG.

97 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den tredje och den fjärde grunden.

Den femte grunden: Sökandens särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna beaktades inte

Parternas argument

98 Sökanden har gjort gällande att det ålåg svarandeinstitutionerna att inte bara beakta det allmänna samhällsintresset, utan även sökandens särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna. I förevarande mål behövde sökanden handlingarna för att åberopa dem till sitt försvar vid finländsk domstol.

99 I repliken tillade sökanden att den omständigheten att domstolsförfarandet i Finland delvis avser samma handlingar som sökanden har begärt skall lämnas ut i förevarande mål visar sökandens särskilda intresse av att den allmänna principen om tillgång till handlingar tillämpas i detta fall.

100 Under förhandlingen uppgav sökanden att han inte visste om de handlingar vars innehåll han avslöjat, för vilket han dömdes i Finland, var exakt desamma som de handlingar som han begärt tillgång till, vilket förklarar varför han vände sig till svarandeinstitutionerna.

101 Sökanden anser att svarandeinstitutionerna borde ha gjort en avvägning mellan de olika föreliggande intressena innan de fattade ett beslut.

102 Rådet har hävdat att sökanden inte upplyste rådet om den omständigheten att han behövde handlingarna för att åberopa dem till sitt försvar vid finländsk domstol. Denna omständighet kan följaktligen inte beaktas i förevarande mål. Under förhandlingen gjorde rådet gällande att detta särskilda intresse inte längre var aktuellt, eftersom domstolsförfarandet i Finland hade avslutats efter ett avgörande från Högsta domstolen. Under alla omständigheter anser rådet att sökandens påstådda särskilda intresse saknade relevans och inte skulle ha godtagits.

103 Kommissionen har påpekat att undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset är tvingande. Därav följer att det saknades anledning för kommissionen att göra en avvägning mellan, å ena sidan, intressena hos den som ansökt om tillgång till handlingarna och, å andra sidan, institutionens intresse av att inte ge tillgång till dessa.

104 Kommissionen har även påpekat att sökanden, innan han väckte talan vid förstainstansrätten, inte hade uppgett att han behövde handlingarna i fråga för att åberopa dem till sitt försvar vid finländsk domstol. Kommissionen kunde därför inte beakta sökandens särskilda intresse vid bedömningen av ansökan om tillgång.

105 Under förhandlingen tillade kommissionen att sökandens argument inte åberopades i god tro, eftersom domstolsförfarandet i Finland hade avslutats, i motsats till vad sökanden låtit antyda. Det är därför tveksamt om sökanden har intresse av att fullfölja talan.

Förstainstansrättens bedömning

106 Förstainstansrätten erinrar om att vem som helst kan begära att få tillgång till vilken som helst av rådets eller kommissionens handlingar som inte offentliggjorts, utan att det fordras att begäran motiveras (se förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 48, och av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkterna 65—67). En person som vägrats tillgång till en handling eller en del av en handling har således enbart på grund av detta ett intresse av att avslaget ogiltigförklaras.

107 Vad vidare beträffar sökandens påstående om att svarandeinstitutionerna inte beaktade hans särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna i fråga, är det tillräckligt att förstainstansrätten påpekar att en intresseavvägning skall göras endast när rådet eller kommissionen bedömer ansökningar om tillgång till handlingar som rör deras överläggningar, vilket inte är fallet i förevarande mål (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 59).

108 Talan kan inte vinna bifall på denna grund, eftersom den saknar relevans.

Yrkandet om företeende av handlingar

109 I repliken har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall förordna om företeende av de begärda handlingarna för att förstainstansrätten skall kunna granska dessa mot bakgrund av sökandens påståenden om handlingarnas sannolika innehåll och för att förstainstansrätten skall kunna bedöma det sätt på vilket kommissionen och rådet prövade sökandens ansökningar om tillgång till dessa handlingar. Sökanden har yrkat att hans advokat skall få tillstånd att undersöka handlingarna tillsammans med förstainstansrätten, vid behov med förbehåll för sekretess. Om nödvändigt avstår sökanden och hans advokat från rätten att ta del av handlingarna.

110 Mot bakgrund av bedömningen av samtliga grunder som sökanden åberopat, konstaterar förstainstansrätten att det inte är nödvändigt att förordna om företeende av handlingarna för att avgöra tvisten.

Rättegångskostnader

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

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Sökanden skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta rådets och kommissionens rättegångskostnader.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 juli 2001.

H. Jung

Justitiesekreterare

P. Lindh

Ordförande