FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)

den 8 november 2007 *

I mål T-194/04,

The Bavarian Lager Co. Ltd, Clitheroe (Förenade kungariket), inledningsvis företrätt av J. Pearson och C. Bright, därefter av J. Webber och M. Readings, solicitors,

sökande,

med stöd av

Europeiska datatillsynsmannen, företrädd av H. Hijmans, i egenskap av ombud,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Docksey och P. Aalto, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 mars 2004 att avslå sökandens ansökan om tillgång till det fullständiga protokollet från ett sammanträde, vilket hade hållits i samband med ett fördragsbrottsförfarande, och ett yrkande om att förstainstansrätten skall fastställa att det var oriktigt av kommissionen att avsluta det förfarande som hade inletts mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Jaeger samt domarna V. Tiili och O. Czúcz,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 september 2006,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Artikel 6 EU har följande lydelse:

”1. Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.

2. Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

…”

2 Artikel 255 EG har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

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

… ”

3 I rådets och Europaparlamentets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255 EG. Förordningen är tillämplig sedan den 3 december 2001.

4 Genom kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (EGT L 345, s. 94) upphörde kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66) att gälla. Det sistnämnda beslutet utgjorde genomförandet, vad beträffar kommissionen, av uppförandekodexen om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, 1993, s. 41) (nedan kallad uppförandekodexen).

5 I skälen 4 och 11 i förordning nr 1049/2001 anges följande:

”(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 EG.

…

(11) I princip bör institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten. Vissa allmänna och privata intressen bör emellertid skyddas genom undantagsbestämmelser. Institutionerna bör ges möjlighet att skydda sina interna samråd och överläggningar då detta krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter. Vid fastställandet av dessa undantag bör institutionerna, på unionens samtliga verksamhetsområden, beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter.”

6 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001, vilken rör undantagen från rätten till tillgång till handlingar, stadgas följande:

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

…

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

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

…

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…

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

7 I artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att ”[s]ökanden … inte [är] skyldig att ange några skäl för sin ansökan.”

8 Medlemsstaterna är enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31) skyldiga att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd för privatlivet, i samband med behandling av personuppgifter.

9 I artikel 286 EG stadgas att gemenskapsrättsakter om skydd för enskilda när det gäller behandling av och fri rörlighet för personuppgifter skall vara tillämpliga på de institutioner och organ som inrättas genom eller på grundval av detta fördrag.

10 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1) har antagits med stöd av artikel 286 EG.

11 Skäl 15 i förordning nr 45/2001 har följande lydelse:

’ … Tillgången till handlingar, inbegripet villkoren för tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter, omfattas av de bestämmelser som antagits på grundval av artikel 255 [EG] vars tillämpningsområde utvidgats till avdelningarna V och VI i [EU-fördraget].”

12 I förordning nr 45/2001 stadgas följande:

’…

Artikel 1

Förordningens syfte

1. De institutioner och organ som inrättas genom eller på grundval av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna, nedan kallade gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen, skall i enlighet med denna förordning skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt deras rätt till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter, och de får varken begränsa eller förbjuda den fria rörligheten av personuppgifter sinsemellan eller till mottagare som omfattas av den nationella lagstiftningen som antagits i medlemsstaterna med tillämpning av direktiv 95/46 …

2. Den oberoende tillsynsmyndighet som inrättas genom denna förordning, nedan kallad den ’europeiska datatillsynsmannen’, skall övervaka att bestämmelserna i denna förordning tillämpas vid all behandling som utförs av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan.

Artikel 2

Definitioner

I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) [P]ersonuppgifter: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person … En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för personens fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

b) [B]ehandling av personuppgifter …: varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring.

c) [R]egister med personuppgifter (register): varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

…

Artikel 3

Tillämpningsområde

1. Denna förordning skall vara tillämplig på alla gemenskapsinstitutioners och gemenskapsorgans behandling av personuppgifter, om denna behandling genomförs för att utföra uppgifter som helt eller delvis omfattas av gemenskapsrätten.

2. Denna förordning skall vara tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av sådana personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

…

Artikel 4

Uppgifternas kvalitet

1. Personuppgifter

a) skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt,

b) skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål; senare behandling får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål …

…

Artikel 5

När personuppgifter får behandlas

Personuppgifter får endast behandlas om

a) behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse på grundval av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna eller andra rättsakter som antagits på grundval av dessa fördrag eller som ett led i en rättsligt grundad myndighetsutövning som utförs av gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet eller av en tredje man till vilken uppgifterna lämnas ut, eller

b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige, eller

…

d) den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke …

Artikel 8

Överföring av personuppgifter till andra mottagare än gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen vilka omfattas av direktiv 95/46 …

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 4, 5, 6 och 10 får personuppgifter endast överföras till mottagare som omfattas av den nationella lagstiftning som har antagits för tillämpningen av direktiv 95/46 …,

a) om mottagaren visar att personuppgifterna är nödvändiga för att utföra ett uppdrag som är av allmänt intresse eller är förenat med myndighetsutövning, eller

b) om mottagaren visar att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs och det saknas skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas.

…

Artikel 18

Den registrerades rätt att göra invändningar

Den registrerade skall ha rätt

a) att när som helst av avgörande och berättigade skäl som rör hans personliga situation invända mot behandling av uppgifter som rör honom, utom i de fall som omfattas av artikel 5 b, c och d; om invändningen är berättigad får den ifrågavarande behandlingen inte längre avse dessa uppgifter,

…"

13 I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, stadgas följande:

"1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter."

14 I Utkast till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, s. 1) (nedan kallad stadgan), föreskrivs följande:

"*Artikel 7*

Respekt för privatlivet och familjelivet

Var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Artikel 8

Skydd av personuppgifter

1. Var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

2. Dessa uppgifter skall behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem.

3. En oberoende myndighet skall kontrollera att dessa regler efterlevs.

…

Artikel 42

Rätt till tillgång till handlingar

Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

…”

Bakgrund till tvisten

15 Sökanden är ett bolag som grundades den 28 maj 1992 i syfte att importera tyskt öl avsett för utskänkningsställen i Förenade kungariket, huvudsakligen i norra England.

16 Sökanden kunde emellertid inte sälja sina varor, eftersom ett stort antal innehavare av utskänkningsställen var bundna av exklusiva inköpsavtal enligt vilka de var skyldiga att köpa öl från vissa bryggerier.

17 Enligt den brittiska förordningen om försäljning av öl till utskänkningsställen som är bundna av inköpsavtal (Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390) är de brittiska bryggerierna, vilka har inköpsavtal med fler än 2 000 pubar, skyldiga att ge innehavarna rätt att köpa in en ölsort från ett annat bryggeri. Enligt artikel 7.2 a i den förordningen krävs att det är fråga om öl som har efterjäst på fat och att ölets alkoholhalt överstiger 1,2 volymprocent. Den bestämmelsen kallas allmänt för Guest Beer Provision (nedan kallad GBP).

18 De flesta ölsorter som tillverkas utanför Förenade kungariket kan emellertid inte anses som ”öl som har efterjäst på fat”, i den mening som avses i GBP. De faller därför inte inom bestämmelsens tillämpningsområde.

19 Sökanden ansåg att GBP utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och att den följaktligen var oförenlig med artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse). Sökanden ingav därför i en skrivelse av den 3 april 1993 ett klagomål till kommissionen. Klagomålet registrerades under ärendenummer P/93/4490/UK.

20 Efter att ha genomfört en undersökning beslutade kommissionen den 12 april 1995 att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. Kommissionen underrättade den 28 september 1995 sökanden om undersökningen och om att en formell underrättelse hade skickats till Förenade kungariket. Kommissionen beslutade

den 26 juni 1996 att tillställa Förenade kungariket ett motiverat yttrande. Den 5 augusti 1996 offentliggjorde kommissionen ett pressmeddelande, i vilket det beslutet tillkännagavs.

21 Den 11 oktober 1996 hölls ett sammanträde (nedan kallat sammanträdet den 11 oktober 1996), vid vilket närvarade företrädare för kommissionens generaldirektorat (GD) Inre marknaden och finansiella tjänster, för handels- och industriministeriet i Förenade kungariket och för den europeiska bryggeriorganisationen The Brewers of Europe (nedan kallad BoE). Sökanden hade, i en skrivelse av den 27 augusti 1996, begärt att få närvara vid sammanträdet. Kommissionen hade dock avslagit denna begäran.

22 Den 15 mars 1997 tillkännagav handels- och industriministeriet i Förenade kungariket att det förelåg ett utkast till ändring av GBP, enligt vilket öl som hade efterjäst på flaska skulle kunna säljas som öl från en annan leverantör, på samma sätt som öl som hade efterjäst på fat. Kommissionen beslutade två gånger, den 19 mars 1997 och den 26 juni 1997, att skjuta upp sitt beslut att tillställa Förenade kungariket ett motiverat yttrande. I en skrivelse av den 21 april 1997 underrättade enhetschefen för enhet 2, Tillämpning av artiklarna 30–36 i EG-fördraget (anmälningar, klagomål, överträdelser etc.) och avskaffande av restriktionerna för handeln, i direktorat B, Fri rörlighet för varor och offentlig upphandling, i GD Inre marknaden och finansiella tjänster, sökanden om att förfarandet enligt artikel 169 i EG-fördraget var vilande med hänsyn till utkastet till ändring av GBP och att det motiverade yttrandet inte hade delgetts Förenade kungarikets regering. Enhetschefen uppgav att förfarandet skulle avslutas så snart den ändrade lydelsen av GBP hade trätt i kraft. Den nya lydelsen av GBP trädde i kraft den 22 augusti 1997. Följaktligen tillställdes Förenade kungariket aldrig något motiverat yttrande och kommissionen beslutade den 10 december 1997 att lägga ned fördragsbrottsförfarandet.

23 I ett telefaxmeddelande till generaldirektören för GD Inre marknaden och finansiella tjänster av den 21 mars 1997 begärde sökanden i enlighet med uppförandekodexen att få en kopia av den formella underrättelsen. Denna ansökan avslogs, liksom en upprepad ansökan.

24 Kommissionens generalsekreterare fastställde i en skrivelse av den 18 september 1997 (nedan kallat beslutet av den 18 september 1997) beslutet att avslå den ansökan som hade gjorts till generaldirektören för GD Inre marknaden och finansiella tjänster.

25 Sökanden väckte talan mot beslutet av den 18 september 1997 vid förstainstansrätten. Talan registrerades under målnummer T-309/97. I dom av den 14 oktober 1999 i mål T-309/97, Bavarian Lager mot kommissionen (REG 1999, s. II-3217), ogillade förstainstansrätten talan. Förstainstansrätten ansåg att syftet att ge medlemsstaten tillfälle att frivilligt anpassa sig till fördragets krav eller att, i förekommande fall, motivera sin ståndpunkt, utgjorde grund för att, med hänvisning till allmänintresset, avslå en ansökan om tillgång till en förberedande handling hänförlig till utredningsskedet av förfarandet i artikel 169 i EG-fördraget.

26 Sökanden gjorde den 4 maj 1998 en ansökan hos kommissionen i enlighet med uppförandekodexen. Ansökan avsåg en begäran om att få tillgång till samtliga handlingar i akten i ärendet P/93/4490/UK, vilka hade getts in av elva namngivna bolag och organisationer och av tre angivna kategorier av personer och företag. Kommissionen avslog den första ansökan med motiveringen att uppförandekodexen inte var tillämplig på handlingar som hade upprättats av kommissionen. Den bekräftande ansökan avslogs med motiveringen att de aktuella handlingarna inte hade upprättats av kommissionen och att ansökan skulle göras hos den som hade upprättat dem.

27 Sökanden inkom den 8 juli 1998 med ett klagomål till Europeiska ombudsmannen, vilket registrerades under ärendenummer 713/98/IJH. Sökanden förklarade i en skrivelse av den 2 februari 1999 att denne ville ha reda på namnen på de företrädare för BoE som hade varit närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996, och på de bolag och de personer som ingick i de 14 kategorier som sökanden hade angett i sin första ansökan om tillgång till de yttranden som hade getts in till kommissionen i ärende nr P/93/4490/UK.

28 Efter att skriftväxling hade ägt rum mellan ombudsmannen och kommissionen, förklarade kommissionen, i oktober och november 1999, att den hade tagit emot tjugo svar på de skrivelser som hade skickats till berörda personer med en förfrågan om dessa gav sitt tillstånd till att deras identitet lämnades ut till sökanden. Av dessa svar var fjorton positiva och sex negativa. Kommissionen sände över namn- och adressuppgifter avseende de personer som hade godtagit detta. Sökanden förklarade för ombudsmannen att de uppgifter som kommissionen hade lämnat alltjämt var ofullständiga.

29 Ombudsmannen föreslog, i sitt utkast till rekommendation till kommissionen i klagomål 713/98/IJH av den 17 maj 2000, att kommissionen skulle lämna ut namnen på de företrädare för BoE som hade varit närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996, och på de bolag och de personer som ingick i de 14 kategorier som sökanden hade angett i sin första ansökan om tillgång till de yttranden som hade getts in till kommissionen i ärende nr P/93/4490/UK.

30 Kommissionen vidhöll i sitt detaljerade yttrande av den 3 juli 2000 till ombudsmannen att den berörda personens samtycke var nödvändigt, men ansåg att namnen på de personer som inte hade svarat på skrivelsen med begäran om tillstånd kunde lämnas ut, eftersom intresset av att skydda de grundläggande fri- och rättigheterna för de personer som inte hade svarat inte kunde ges företräde. Kommissionen lade därför till namnen på de 25 övriga personerna.

31 Ombudsmannen lade den 23 november 2000 fram sin särskilda rapport till parlamentet med anledning av det förslag till rekommendation som riktats till kommissionen i klagomål 713/98/IJH (nedan kallad den särskilda rapporten). Ombudsmannen fann i den särskilda rapporten att det inte existerade någon grundläggande rättighet att lämna uppgifter till en administrativ myndighet i hemlighet och att kommissionen genom direktiv 95/46 inte ålades att hemlighålla namnen på personer som lämnar in synpunkter eller uppgifter till den i samband med utövandet av dess funktioner.

32 Den 30 september 2002 tillställde ombudsmannen kommissionens ordförande, Romano Prodi, en skrivelse med följande innehåll:

”Ombudsmannen anser att det finns anledning att oroa sig över att det görs en oriktig tolkning av bestämmelserna om skydd för personuppgifter, vilken innebär att dessa bestämmelser innefattar en allmänt tillämplig rättighet att delta anonymt i offentlig verksamhet. En sådan felaktig tolkning riskerar att undergräva principen om öppenhet och allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, såväl på gemenskapsnivå som i de medlemsstater i vilka principen om öppenhet och allmänhetens rätt till tillgång till handlingar är fastslagen i nationell grundlag.”

33 Enligt ombudsmannens pressmeddelande nr 23/2001 av den 12 december 2001 antog parlamentet en resolution om den särskilda rapporten, i vilken den uppmanade kommissionen att lämna ut de uppgifter som sökanden hade begärt.

34 Sökanden ansökte i ett e-postmeddelande av den 5 december 2003 om tillgång till de handlingar som nämnts ovan i punkt 27. Ansökan grundade sig på förordning nr 1049/2001.

35 I en skrivelse av den 27 januari 2004 förklarade kommissionen att vissa handlingar rörande sammanträdet kunde lämnas ut. Kommissionen uppmärksammade dock sökanden på att fem namn hade täckts över i protokollet från sammanträdet den 11 oktober 1996, eftersom två personer uttryckligen hade motsatt sig att deras identitet avslöjades och kommissionen inte hade lyckats kontakta de tre andra.

36 Sökanden gav i ett e-postmeddelande av den 9 februari 2004 in en bekräftande ansökan, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, i syfte att få tillgång till hela protokollet från sammanträdet den 11 oktober 1996, med namnen på samtliga närvarande.

37 Kommissionen avslog sökandens bekräftande ansökan i en skrivelse av den 18 mars 2004 (nedan kallat det angripna beslutet). Kommissionen förklarade att förordning nr 45/2001 var tillämplig på ansökan om att namnen på de övriga personer som hade närvarat vid sammanträdet skulle lämnas ut. Enligt kommissionen var inte kraven i artikel 8 i förordningen uppfyllda, eftersom sökanden varken hade visat att det förelåg något uttryckligt och berättigat syfte i vilket uppgifterna skulle kunna lämnas ut, eller att det skulle vara nödvändigt att göra detta. Undantagsregeln i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 var därför tillämplig. Kommissionen tillade att även om reglerna om skydd för personuppgifter inte var tillämpliga skulle den trots detta kunna avslå ansökan om att lämna ut de övriga namnen enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, för att undvika att dess möjligheter att genomföra utredningar äventyrades.

Förfarandet och parternas yrkanden

38 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 maj 2004.

39 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning den 6 december 2004, tilläts Republiken Finland att intervenera till stöd för sökandens yrkanden. Efter det att Republiken Finland hade återkallat sin ansökan om intervention beslutade ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning den 27 april 2005 att Republiken Finland inte längre skulle vara intervenient i målet.

40 Europeiska datatillsynsmannen ansökte genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 februari 2006 om att få intervenera i målet till stöd för sökandens yrkanden. Ansökan bifölls i ett beslut av ordföranden för förstainstansrättens tredje avdelning den 6 juni 2006.

41 Som åtgärder för processledning anmodades sökanden och kommissionen att förete vissa handlingar. Sökanden och kommissionen efterkom denna begäran inom angiven tidsfrist.

42 Förstainstansrätten förelade kommissionen, i ett beslut enligt artiklarna 65 b, 66.1 och 67.3 tredje stycket i rättegångsreglerna, vilket meddelades den 16 maj 2006, att förete det fullständiga protokollet från sammanträdet den 11 oktober 1996 med namnen på samtliga närvarande. I beslutet föreskrevs att protokollet inte skulle kommuniceras med sökanden under handläggningen av det förevarande målet. Kommissionen efterkom föreläggandet.

43 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 13 september 2006.

44 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa att kommissionens godkännande av Förenade kungarikets regerings ändring av GBP står i strid med artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG),

— fastställa att kommissionen inte skulle ha godtagit den ovannämnda ändringen och att kommissionen därigenom har åsidosatt artikel 30 i EG-fördraget,

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

— förordna att kommissionen skall lämna ut namnen på samtliga närvarande vid sammanträdet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

45 Europeiska datatillsynsmannen har vid förhandlingen stött sökandens yrkande om tillgång till handlingar och yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det angripna beslutet.

46 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa de yrkanden som avser fördragsbrottsförfarandet,

— ogilla yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet,

— avvisa yrkandet att förstainstansrätten skall förordna att kommissionen skall lämna ut namnen på de övriga personer som hade närvarat vid sammanträdet, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Frågan huruvida yrkandet att förstainstansrätten skall förordna att kommissionen skall lämna ut namnen på samtliga närvarande vid sammanträdet kan tas upp till sakprövning

47 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 (förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-2265, punkt 26, vilken fastställdes genom domstolens dom av den 22 januari 2004 i mål C-353/01 P, Mattila mot rådet och kommissionen, REG 2004, s. I-1073, punkt 15).

48 Sökandens yrkande att förstainstansrätten skall förordna att kommissionen till denne skall lämna ut namnen på samtliga närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996 kan därför inte tas upp till sakprövning.

Frågan huruvida beslutet att lägga ned fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 169 i EG-fördraget är rättsstridigt

Parternas argument

49 Sökanden har i första hand gjort gällande att kommissionens beslut att lägga ner fördragsbrottsförfarandet, av vilket sammanträdet den 11 oktober 1996 utgjorde en del, strider mot artikel 30 i EG-fördraget. Sökanden har i andra hand gjort gällande att kommissionens beslut strider mot artikel 6 i EG-fördraget (nu artikel 12 EG i ändrad lydelse).

50 Enligt sökanden utgjorde sammanträdet ett medel för Förenade kungarikets regering och de stora bryggerierna att övertyga kommissionen om att godta en ändring, vars syfte var att hindra importörer av öl som sökanden från att sälja sina produkter på en betydande del av den brittiska marknaden. Detta följer av att kommissionen vägrade att låta sökanden närvara vid sammanträdet, av att kommissionen felaktigt lade ner fördragsbrottsförfarandet, av att GBP i ändrad lydelse skulle innebära en fortsatt diskriminering av öl från andra medlemsstater än Förenade kungariket och av att kommissionen har visat sig ytterst ovillig att avslöja namnen på de personer som var närvarande vid sammanträdet. Denna samordning, vars syfte var att uppnå ett rättsstridigt beslut att lägga ned fördragsbrottsförfarandet, ledde till att sökanden gick miste om en möjlighet och följaktligen led betydande ekonomisk skada. Det har således skett ett åsidosättande av artikel 30 i EG-fördraget.

51 Sökanden har gjort gällande att GBP i ändrad lydelse även strider mot artikel 6 i EG-fördraget. Verkan av GBP i ändrad lydelse är nämligen en diskriminering på grund av nationalitet med avseende på öl som framställs i andra medlemsstater än Förenade kungariket.

52 Kommissionen anser att det är uppenbart att sökandens yrkanden om att det skall fastställas att dess godkännande av Förenade kungarikets regerings ändring av GBP strider mot artikel 30 i EG-fördraget, och om att det skall fastställas att den inte skulle ha godtagit den aktuella ändringen och att den därigenom har åsidosatt artikel 30 i EG-fördraget, skall avvisas.

Förstainstansrättens bedömning

53 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall fastställa att kommissionens godkännande av Förenade kungarikets regerings ändring av GBP står i strid med artiklarna 30 och 6 i EG-fördraget. Detta yrkande skall förstås så, att sökanden anser att det var fel av kommissionen att avskriva dess klagomål angående åtgärder vidtagna av Förenade kungariket, vilka påstås strida mot gemenskapsrätten.

54 Enskilda är inte behöriga att föra talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att inte inleda ett fördragsbrottsförfarande mot en medlemsstat (domstolens beslut av den 12 juni 1992 i mål C-29/92, Asia Motor France mot kommissionen, REG 1992, s. I-3935, punkt 21, samt förstainstansrättens beslut av den 15 mars 2004 i mål T-139/02, Institouto N. Avgerinopoulou m.fl. mot kommissionen, REG 2004, s. I-875, punkt 76, och av den 19 september 2005 i mål T-247/04, Aseprofar och Edifa mot kommissionen, REG 2005, s. II-3449, punkt 40).

55 Kommissionen är nämligen inte enligt artikel 169 i EG-fördraget skyldig att inleda ett fördragsbrottsförfarande, utan förfogar härvidlag över ett utrymme för skönsmässig bedömning. Detta innebär att enskilda inte kan kräva att institutionen intar en viss ståndpunkt och att de inte kan väcka talan mot institutionens beslut att inte vidta

någon åtgärd (förstainstansrättens beslut av den 16 februari 1998 i mål T-182/97, Smanor m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. II-271, punkt 27, och i det ovannämnda målet Institouto N. Avgerinopoulou m.fl. mot kommissionen, punkt 77).

56 I det föreliggande fallet är sökanden således inte behörig att föra talan om ogiltigförklaring mot kommissionens beslut att inte inleda något fördragsbrottsförfarande mot Förenade kungariket under åberopande av att GBP i ändrad lydelse strider mot artiklarna 6 och 30 i EG-fördraget. Mot denna bakgrund kan kommissionen inte anses ha åsidosatt dessa artiklar när den beslutade att lägga ner det aktuella förfarandet.

57 Även om det skulle antas att sökandens yrkande inte syftar till att få beslutet att inte inleda något fördragsbrottsförfarande ogiltigförklarat, utan syftar till att få beslutet av den 10 december 1997 att avskriva sökandens klagomål ogiltigförklarat, erinrar förstainstansrätten om att kommissionens beslut att avskriva ett klagomål, genom vilket den har underrättats om en stats handlande, vilket är sådant att ett fördragsbrottsförfarande kan inledas, inte har bindande verkan. Ett sådant beslut utgör därför inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas (beslutet i det ovannämnda målet Aseprofar och Edifa mot kommissionen, punkt 48). Det är dessutom uppenbart att tiden för att väcka talan mot beslutet av den 10 december 1997 har gått ut.

58 Mot denna bakgrund skall sökandens yrkanden hänförliga till beslutet att avskriva dennes klagomål avvisas.

59 Beträffande vad sökanden har anfört om att beslutet att lägga ned fördragsbrottsförfarandet skulle vara rättsstridigt och att detta även har lett till att denne har gått miste om en möjlighet och lidit betydande ekonomiska skada, konstaterar förstainstansrätten att sökanden inte har framställt något skadeståndsyrkande. Det finns därför inte anledning för förstainstansrätten att uttala sig i denna fråga.

Tillgång till handlingar

Parternas argument

60 Sökanden har, i enlighet med slutsatserna i ombudsmannens särskilda rapport, gjort gällande att undantagsregeln i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig i det föreliggande fallet, eftersom det inte finns någon skyldighet för kommissionen enligt direktiv 95/46 att hålla namnen hemliga på de personer som yttrar sig eller lämnar upplysningar. Sökanden har härvidlag hänvisat till den skrivelse av den 30 september 2002 som ombudsmannen tillställde kommissionens ordförande, vilken nämnts ovan i punkt 32. I den skrivelsen klandrar ombudsmannen kommissionen för att den tillämpar direktiv 95/46 felaktigt.

61 Enligt sökanden är inte heller artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 tillämplig. Sammanträdet ägde rum år 1996 och ett utlämnande av uppgifterna skulle endast ha en ytterst obetydlig inverkan på kommissionens beslutsprocess, med hänsyn till att sju år har förflutit mellan sammanträdet och talans väckande. Kommissionen skulle emellertid inte kunna hänvisa till denna bestämmelse till stöd för sitt beslut att inte lämna ut de begärda uppgifterna ens om den vore tillämplig i det föreliggande fallet, eftersom det finns ett övervägande allmänintresse av att de aktuella uppgifterna lämnas ut. Ombudsmannen och parlamentet har visat särskilt intresse för förevarande mål, eftersom inflytelserika tredje parter har kunnat redogöra för sin uppfattning för kommissionen i hemlighet, vilket står i strid med principen om öppenhet.

62 Sökanden har i sin replik gjort gällande att det finns en ny omständighet i svaromålet. I svaromålet har kommissionen angett att de personer beträffande vilka sökanden har begärt att deras namn skall lämnas ut var företrädare för BoE och att de har handlat i överensstämmelse med de instruktioner som de hade getts av den organisationen. Kommissionen har lämnat ut uppgiften att dessa personer var företrädare för

BoE och den uppgiften är numera offentlig. Sökanden har därför hävdat att kommissionens anseende i fråga om skyddet för konfidentiella uppgifter inte skulle komma att skadas av att namnen på dessa personer lämnades ut.

63 Sökanden har erinrat om att branschorganisationer som BoE vanligtvis företräder samtliga aktörer på en viss marknad, eller flertalet av dessa aktörer, och de ståndpunkter som dessa organisationer intar intas därför i hela branschens namn. Kommissionens anseende skulle endast skadas om det visade sig att företrädarna för BoE vid sammanträdet den 11 oktober 1996 endast hade företrätt vissa bryggerier i syfte att se till att marknaden för försäljning av öl på utskänkningsställen i Förenade kungariket förblev stängd. Enligt sökanden innebär det inte någon risk att uppgifter som har framförts av anställda i en branschorganisation blir offentliga, såvida inte branschorganisationen i fråga på ett oriktigt sätt har redogjort för samtliga medlemmars ståndpunkt.

64 Sökanden har avslutningsvis anfört att kommissionen enligt artikel 2 i förordning nr 1049/2001 åläggs att lämna ut namnen på samtliga närvarande vid sammanträdet och de yttranden som getts in under fördragsbrottsförfarandet. Ingen av undantagsreglerna i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 är tillämplig.

65 Europeiska datatillsynsmannen har vid förhandlingen gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001. Europeiska datatillsynsmannen har härvidlag hänvisat till en handling med rubriken ”Allmänhetens tillgång till handlingar samt uppgiftsskydd” (Bakgrundsdokument nr 1, juli 2005, Europeiska datatillsynsmannen), vilken finns tillgänglig på Europeiska datatillsynsmannens webbplats.

66 Europeiska datatillsynsmannen har understrukit att det är nödvändigt att finna den bästa möjliga avvägningen mellan skyddet för personuppgifter och de europeiska medborgarnas grundläggande rättighet till tillgång till institutionernas handlingar. Denna avvägning är uttryckligen angiven i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001. Kommissionens resonemang tar emellertid inte denna avvägning i beaktande på ett riktigt sätt. En ansökan om tillgång till handlingar grundar sig på demokratiska principer och det är därför inte nödvändigt att ange några skäl till varför det begärs tillgång till handlingar. Detta innebär att artikel 8 i förordning nr 45/2001 inte är tillämplig. Europeiska datatillsynsmannen anser inte att det av reglerna om skydd för personuppgifter går att utläsa en allmänt tillämplig rättighet att anonymt delta i offentlig verksamhet.

67 Enligt Europeiska datatillsynsmannen är det intresse som skyddas i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 skyddet för privatlivet och inte skyddet av personuppgifter, vilket är ett betydligt vidare begrepp. Europeiska datatillsynsmannen har erinrat om att utlämnandet av ett namn i ett yrkesmässigt sammanhang i allmänhet inte har något samband med privatlivet. Det förhåller sig på detta sätt när namnet på en närvarande är angivet i protokollet från ett sammanträde och det således utgör en personuppgift som omfattas av skyddet för personuppgifter, för det fall den aktuella personens identitet skulle avslöjas, oavsett om personuppgiften hänför sig till privatlivet eller inte. Av detta har Europeiska datatillsynsmannen dragit slutsatsen att kommissionen inte kan stödja sig på artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 för att avslå en ansökan om utlämnande av namnen på de berörda personerna.

68 Europeiska datatillsynsmannen har anfört att artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 i vart fall skall tolkas så, att rätten att inte lämna ut uppgifter inte är en absolut rättighet, utan bara är tillämplig om privatlivet orsakas betydande och omfattande skada. Denna skada skall bedömas med utgångspunkt i reglerna och principerna om skydd för personuppgifter. Det finns inte någon allmänt tillämplig rättighet att motsätta sig ett utlämnande. Den som motsätter sig ett utlämnande måste anföra ett rimligt skäl till varför denne skulle lida men av ett utlämnande.

69 Kommissionen har gjort gällande att det saknas grund för yrkandet om ogiltigförklaring. Kommissionen anser att det är fråga om ett samspel mellan två rättigheter, nämligen allmänhetens rätt till tillgång till handlingar och rätten till skydd för privatlivet och till skydd för personuppgifter.

70 Enligt kommissionen är allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i enlighet med förordning nr 1049/2001 generellt sett obegränsad och ovillkorlig och den är inte beroende av det särskilda intresse som den som ansöker om tillgång till handlingen har. I normala fall är den som gör en ansökan inte skyldig att ange några skäl för denna.

71 Enligt kommissionen kan ett utlämnande av personuppgifter endast ske korrekt och vara motiverat om det grundar sig på de grundläggande principerna angående rätten till skydd för privatlivet och på de specifika bestämmelserna för behandlingen av personuppgifter. Kommissionen har hänvisat till artikel 8 i Europakonventionen, till artikel 286 EG och till artiklarna 7 och 8 i stadgan. Enligt bestämmelserna i förordning nr 45/2001 krävs det att den som ansöker om tillgång till personuppgifter kan bevisa att utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt och att kommissionen har försäkrat sig om att den registrerades legitima intressen inte skadas.

72 Kommissionen har noterat att sökanden inte har anfört några rättsliga argument till stöd för sin uppfattning att undantagsregeln i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, och i förordning nr 45/2001, inte skulle vara tillämpliga. Sökanden har nöjt sig med att hänvisa till ombudsmannens utkast till rekommendation och den resolution som parlamentet har antagit till stöd för denna. Ombudsmannens slutsats grundar sig emellertid på en tolkning av direktiv 95/46 och uppförandekodexen, som senare har underkänts av domstolen (domstolens dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen, REG 2003, s. I-2125 , förstainstansrättens dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc mot kommissionen, REG 1999, s. II-3521, punkt 70, och av den 16 oktober 2003 i mål T-47/01, Co-Frutta mot kommissionen,

REG 2003, s. II-4441, punkterna 63 och 64). Sökandens senaste ansökan om tillgång till handlingar gjordes dessutom efter det att förordningarna nr 1049/2001 och nr 45/2001 hade trätt i kraft. Kommissionens beslut att inte lämna ut de begärda uppgifterna skall därför prövas mot bakgrund av dessa bestämmelser. I vart fall ankommer det inte på ombudsmannen eller parlamentet att ge en slutgiltig tolkning av lagen.

73 Kommissionen har gjort gällande att domstolen har bekräftat sin uppfattning i fråga om tillämpningsområdet för reglerna om skydd för personuppgifter. Enligt kommissionen har domstolen slagit fast att reglerna om skydd för personuppgifter, och i synnerhet proportionalitetsprincipen, är tillämpliga vid offentliggörandet av namnen på fysiska personer, även i fråga om anställda i offentlig sektor, och att behandlingen av uppgifterna skall ske med beaktande av allmänintresset (domstolens dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., REG 2003, s. I-4989, punkt 64). Beträffande direktiv 95/46 bekräftades denna uppfattning av domstolen i dom av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s I-12971), punkt 24. Domstolen fann i sistnämnda dom att begreppet personuppgifter med säkerhet omfattar en persons namn tillsammans med dennes telefonnummer eller med uppgifter om vederbörandes arbetsförhållanden eller fritidsintressen.

74 Kommissionen har påpekat att det i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 specifikt anges hur avvägningen mellan allmänhetens rätt till tillgång till handlingar och rätten till skydd för privatlivet och till skydd för personuppgifter skall gå till. Denna bestämmelse skall tolkas med ledning av skäl 11 i samma förordning enligt vilket institutionerna ”[v]id fastställandet av … undantag …, på unionens samtliga verksamhetsområden, [bör] beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter”. Detta undantag skall inte vägas mot det övervägande allmänintresset, vilket motiverar att en handling lämnas ut, utan innebär ett specifikt krav på att gemenskapsinstitutionerna skall avslå en ansökan om utlämnande av en handling om ett utlämnande skulle äventyra skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter.

75 Förordning nr 45/2001 innebär inte att kommissionen är förhindrad att lämna ut eller på annat sätt behandla personuppgifter, utan utgör ett medel för att i varje enskilt fall bedöma huruvida det är möjligt för en institution att behandla personuppgifter på ett lagligt och korrekt sätt och huruvida en sådan behandling skulle äventyra skyddet för uppgifterna.

76 Kommissionen har påpekat att undantaget från allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 inte är tillämpligt om behandlingen av uppgifterna i ett specifikt fall är laglig och korrekt och i överensstämmelse med förordning nr 45/2001. I ett sådant fall skall handlingen med personuppgifterna lämnas ut. Det föreligger däremot ingen skyldighet för kommissionen att lämna ut uppgifterna om den behandling som avses i ansökan är olaglig och inkorrekt och om den som har gjort ansökan inte kan motivera varför det är nödvändigt att lämna ut uppgifterna.

77 Kommissionen har hävdat att de två rättigheterna är av samma slag, att de är lika betydelsefulla och att de är hierarkiskt likställda. De skall därför tillämpas samtidigt, och i varje enskilt fall angående en ansökan om tillgång till en handling med personuppgifter skall det råda jämvikt mellan dessa rättigheter.

78 Kommissionen har hänvisat till en rapport om situationen när det gäller de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen och i dess medlemsstater, vilken år 2002 upprättades av EU:s nätverk av medlemsstaternas oberoende experter för grundläggande rättigheter CFR-CDF. I den rapporten uttalas att ”med beaktande av möjligheten att endast ge tillgång till delar av vissa handlingar, har gemenskapsinstitutionen en skyldighet att inte ge tillgång till handlingar när intresset hos den som har gjort ansökan inte står i något rimligt proportionalitetsförhållande till den skada som skulle orsakas den berörda personens rätt till skydd för sitt privatliv med avseende på behandlingen av personuppgifter”.

79 Det nödvändiga i ett sådant balanserat tillvägagångssätt har lyfts fram av den arbetsgrupp för uppgiftsskydd som har inrättats genom artikel 29 i direktiv 95/46. Arbetsgruppen har i sitt yttrande 5/2001 av den 17 maj 2001 om ombudsmannens särskilda rapport uttalat följande:

”Det bör … betonas att den skyldighet till offentliggörande som föreskrivs i lagstiftningen om allmänhetens tillgång till förvaltningshandlingar inte innebär en absolut förpliktelse till öppenhet. Detta medför snarare att förpliktelsen att bevilja tillgång till handlingar förutsätter att rätten till privatliv iakttas. Det motiverar därför inte ett obegränsat eller oinskränkt offentliggörande av personuppgifter. Ett gemensamt godkännande av merparten av lagstiftningen om allmänhetens tillgång och om uppgiftsskydd förutsätter vanligtvis en analys av omständigheterna i varje enskilt fall med avsikt att uppnå jämvikt mellan de båda rättigheterna. En sådan bedömning kan leda till att det i lagstiftningen om allmänhetens tillgång fastställs skilda bestämmelser för olika uppgiftskategorier eller grupper av registrerade.”

80 Kommissionen har erinrat om att det i förordning nr 1049/2001 inte föreskrivs någon ovillkorlig och obegränsad skyldighet att lämna ut handlingar eller delar av handlingar med personuppgifter. Denna skyldighet föreligger endast i den utsträckning som den inte står i strid med reglerna om skydd för personuppgifter.

81 Kommissionen har i det föreliggande fallet beaktat samtliga omständigheter i ärendet. Beträffande företrädarna för de brittiska myndigheterna och för BoE blev sökanden utförligt underrättad om intressena och de organisationer som var företrädda vid sammanträdet. De närvarande handlade i enlighet med de instruktioner som de hade fått från de organisationer som de företrädde, och inte i egenskap av privatpersoner. Kommissionen har påpekat att följderna av de beslut som fattades vid sammanträdet rörde de organisationer som var företrädda, och inte deras företrädare personligen. Den information som är relevant att lägga fram till allmänhetens

granskning i enlighet med principen om öppenhet består således av uppgifter om de organisationer som var närvarande. Kommissionens beslut att inte lämna ut identiteterna på de personer som företrädde dessa intressen kan i detta sammanhang inte anses innebära en kränkning av sökandens rättigheter. Kommissionen tog även i beaktande nödvändigheten av att inte undergräva sin möjlighet att genomföra utredningar och att inte äventyra sina informationskällor.

82 Kommissionen har dessutom gjort gällande att sökanden inte har bevisat att det var nödvändigt att överföra uppgifterna i enlighet med artikel 8 b i förordning nr 45/2001. Ett utlämnande av de närvarandes identiteter gör det inte möjligt att erhålla ytterligare upplysningar om kommissionens beslut att lägga ned fördragsbrottsförfarandet. Eftersom protokollet har lämnats ut, har allmänheten blivit utförligt upplyst om de omständigheter och argument på grundval av vilka kommissionen fattade sitt beslut. Kommissionen var således skyldig att avslå ansökan om utlämnande av uppgifter, eftersom det inte hade åberopats något bestämt och giltigt skäl som visade att det var nödvändigt att lämna ut personuppgifter till tredje man.

83 I motsats till vad sökanden har gjort gällande i sin replik, innebär enligt kommissionen inte den omständigheten att namnen på de personer som ingår i BoE:s personal är offentliga att det förhåller sig på samma sätt beträffande identiteten hos de personer som var närvarande vid sammanträdet. Kommissionen har påpekat att namnen på vissa företrädare för en branschorganisation som har företrätt denna vid ett sammanträde inte med nödvändighet kan utläsas genom att hela personalens identiteter offentliggörs. Om detta var fallet skulle sökanden inte ha något skäl att lämna ut dessa namn. Sökanden har inte påstått att företrädarna för BoE inte skulle ha tillvaratagit organisationens ståndpunkter vid sammanträdet. Sökanden har inte styrkt på vilket sätt ett utlämnande av de berörda personernas identiteter skulle innebära att det kom fram mer relevanta upplysningar än de upplysningar som finns i protokollet från sammanträdet och i de andra handlingar som har lämnats ut.

84 Kommissionen har, beträffande sökandens argument om den påstådda tillämpningen av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, understrukit att den inte har grundat sitt beslut att avslå ansökan om utlämnande av namnen på förstnämnda undantagsregel, utan på undantagsregeln i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

85 Sökanden blev underrättad om att kommissionen, även om reglerna om skydd för personuppgifter inte var tillämpliga på ansökan, skulle ha haft rätt att inte lämna ut namnen på de fem personerna mot deras vilja, i syfte att inte undergräva dess möjlighet att genomföra utredningar om misstänkta överträdelser av gemenskapslagstiftningen. Sammanträdet den 11 oktober 1996 ägde rum i samband med en sådan undersökning. Om namnen på personer som har lämnat upplysningar till kommissionen kunde lämnas ut mot dessa personers vilja, skulle kommissionen gå miste om en värdefull källa till information. Detta skulle undergräva kommissionens möjligheter att genomföra undersökningar.

86 Kommissionen har erinrat om att klagande, vid klagomål och fördragsbrottsförfaranden, har möjlighet att välja huruvida ärendet skall behandlas konfidentiellt eller icke-konfidentiellt. Det finns inget giltigt skäl till varför inte andra berörda parter i ett fördragsbrottsförfarande skulle ha samma möjlighet.

87 Enligt undantagsregeln i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 förelåg det således en skyldighet att inte lämna ut namnen på de fem personer som alltjämt inte hade kunnat kontaktas eller som hade meddelat att de önskade vara anonyma.

88 Kommissionen har slutligen hävdat att sökanden inte har styrkt att det föreligger ett ”övervägande allmänintresse” av att namnen lämnas ut, vilket skulle ha gjort det möjligt att motsätta sig tillämpningen av undantagsregeln.

89 I det föreliggande fallet skulle ett utlämnande av namnen på de andra personerna, mot deras vilja och mot de förväntningar i fråga om konfidentiell behandling som de haft när de samarbetat i utredningen om den påstådda överträdelsen, äventyra skyddet för samtliga utredningar. Det är således av uppenbart allmänintresse att sekretessen för utredningar bevaras, i stället för att äventyras.

Förstainstansrättens bedömning

Inledande anmärkningar

90 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att sökandens ansökan om tillgång till den fullständiga handlingen, liksom dennes talan, grundar sig på förordning nr 1049/2001.

91 Kommissionen ansåg i det angripna beslutet att förordning nr 45/2001 var tillämplig på ansökan om att namnen på de personer som var närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996 skulle lämnas ut. Kommissionen ansåg att villkoren i artikel 8 i förordning nr 45/2001 inte var uppfyllda, eftersom sökanden inte hade styrkt att det förelåg ett uttryckligt och berättigat syfte i vilket uppgifterna skulle lämnas ut, eller att det skulle vara nödvändigt att göra detta. Undantagsregeln i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 var därför tillämplig. Kommissionen har tillagt att även om reglerna om skydd för personuppgifter inte var tillämpliga skulle den trots detta kunna avslå ansökan om att lämna ut de övriga namnen enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, detta för att undvika att dess möjligheter att genomföra utredningar äventyras.

92 Enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 är den som har gjort ansökan inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan, och denne behöver således inte uppvisa något som helst intresse för att få tillgång till begärda handlingar (se förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen, REG 2006, s. II-2023, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

93 Förstainstansrätten vill även erinra om att tillgången till institutionernas handlingar utgör huvudregeln, och att ett beslut att neka sådan tillgång endast är giltigt om det grundar sig på ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

94 Dessa undantagsregler skall enligt fast rättspraxis tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av huvudregeln i förordningen inte undergrävs (domstolens dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och van der Wal mot kommissionen, REG 2000, s. I-1, punkt 27, samt förstainstansrättens dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet, REG 2002, s. II-485, punkt 55, och i de ovannämnda förenade målen Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 84).

95 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som kommissionens tillämpning av undantagen i artikel 4.1 b och 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 skall prövas.

Undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 till skydd för enskildas privatliv och integritet

— Inledande synpunkter i fråga om förhållandet mellan förordningarna nr 1049/2001 och nr 45/2001

96 Enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 skall institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för den enskildes

privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

97 Sökanden har i ansökan genom vilken talan väcktes endast hänvisat till direktiv 95/46 och inte till förordning nr 45/2001. Förstainstansrätten anser att sökandens talan trots detta skall förstås så, att den även avser förordning nr 45/2001, eftersom det angripna beslutet delvis grundar sig på den förordningen. Sökanden har även vid förhandlingen rätteligen hänvisat till den förordningen.

98 Förstainstansrätten måste inledningsvis klargöra förhållandet mellan förordningarna nr 1049/2001 och nr 45/2001 innan den prövar den tillämpning av undantagsregeln i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 som har gjorts i det föreliggande fallet. Det måste därvidlag hållas i åtanke att de båda förordningarna har olika ändamål. Den första förordningen syftar till att säkerställa största möjliga insyn i offentliga myndigheters beslutsprocesser och i de upplysningar på vilka dessa myndigheter grundar sina beslut. Den syftar därför till att i största möjliga utsträckning underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar, och till att främja goda förvaltningsrutiner. Den andra förordningen syftar till att säkerställa skyddet för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd för privatlivet, vid behandlingen av personuppgifter.

99 I artikel 15 i förordning nr 45/2001 anges att tillgången till handlingar, inbegripet villkoren för tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter, omfattas av de bestämmelser som har antagits med stöd av artikel 255 EG.

100 Frågan om tillgång till handlingar, vilka innehåller personuppgifter, faller således inom tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. Enligt den förordningen bör i princip institutionernas samtliga handlingar göras tillgängliga för allmänheten, men vissa allmänna och privata intressen måste skyddas genom undantagsregler.

101 Förordningen innehåller därför ovannämnda undantag avseende det fall där ett utlämnande skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter, såsom förordning nr 45/2001.

102 Enligt skäl 11 i förordning nr 1049/2001 bör institutionerna vid fastställandet av dessa undantag, på unionens samtliga verksamhetsområden, beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter, vilka även innefattar de principer som anges i förordning nr 45/2001.

103 Förstainstansrätten anser att det i detta sammanhang finns anledning att erinra om innehållet i de mest relevanta bestämmelserna i förordning nr 45/2001.

104 Enligt artikel 2 a i förordning nr 45/2001 utgörs ”personuppgifter” av varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En person anses vara identifierbar om denne kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för personens fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Således kan exempelvis för- och efternamn, postadresser, e-postadresser, bankkontonummer, kreditkortsnummer, socialförsäkringsnummer, telefonnummer och körkortsnummer anses vara personuppgifter.

105 Enligt artikel 2 b i förordning nr 45/2001 omfattar ”behandling av personuppgifter” varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, oavsett om det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning,

utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. Utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter ingår därför i vad som skall förstås med begreppet behandling. I förordning nr 45/2001 finns det således föreskrivet en möjlighet att lämna ut vissa personuppgifter, vilken är oberoende av förordning nr 1049/2001.

106 Det krävs dessutom att behandlingen är laglig enligt artikel 5 a eller b i förordning nr 45/2001, vilket innebär att behandlingen skall vara nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige. Förstainstansrätten konstaterar att den rätt till tillgång till institutionernas handlingar som varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat har enligt artikel 2 i förordning nr 1049/2001 utgör en rättslig förpliktelse i den mening som avses i artikel 5 b i förordning nr 45/2001. Om det enligt förordning nr 1049/2001 krävs att vissa personuppgifter skall lämnas ut, vilket utgör en behandling av dessa uppgifter enligt artikel 2 b i förordning nr 45/2001, är utlämnandet således lagligt enligt artikel 5 i förordning nr 45/2001.

107 Beträffande den i artikel 8 b i förordning nr 45/2001 föreskrivna skyldigheten att bevisa att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs, erinrar förstainstansrätten om att frågan om tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001. Enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 är den som gör ansökan inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan, och denne behöver således inte styrka något intresse för att få tillgång till de handlingar som begärs (se ovan punkt 92). Om personuppgifterna lämnas ut i enlighet med artikel 2 i förordning nr 1049/2001, i vilken det föreskrivs att varje unionsmedborgare har rätt till tillgång till handlingar, omfattas detta utlämnande av den förordningen, och det krävs därför inte att den som har ansökt om att handlingarna skall lämnas ut visar att ett utlämnande är nödvändigt, i den mening som avses i artikel 8 b i förordning nr 45/2001. Att kräva att den som har ansökt om att

handlingarna skall lämnas ut skall styrka att ett utlämnande är nödvändigt innebär enligt förordning nr 45/2001 att det ställs upp ett tilläggsvillkor. Detta skulle stå i strid med ändamålet för förordning nr 1049/2001, vilket är att ge allmänheten största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras hos institutionerna.

108 En ansökan om tillgång till en handling kan avslås enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet. Ett utlämnande som inte faller under detta undantag kan emellertid i princip inte skada den registrerades legitima intressen, i den mening som avses i artikel 8 b i förordning nr 45/2001.

109 I artikel 18 i förordning nr 45/2001, vilken rör den registrerades rätt att göra invändningar, föreskrivs att en registrerad har rätt att, när som helst och av avgörande och berättigade skäl som rör hans personliga situation, invända mot behandlingen av uppgifter som rör honom, utom i de fall som bland annat omfattas av artikel 5 b i den förordningen. Den behandling som avses i förordning nr 1049/2001 utgör en rättslig förpliktelse i den mening som avses i artikel 5 b i förordning nr 45/2001, varför den registrerade i princip saknar rätt att göra invändningar. Med hänsyn till att det i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 föreskrivs ett undantag från denna rättsliga förpliktelse skall det på grundval av den bestämmelsen dock tas i beaktande vilken följd som ett utlämnande av den registrerades personuppgifter skulle ha.

110 Förstainstansrätten konstaterar att om ett utlämnande av dessa uppgifter inte innebär att skyddet för den enskildes privatliv och integritet undergrävs, vilket är det krav som ställs upp i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, kan inte den omständigheten att denne motsätter sig ett utlämnande hindra att uppgifterna lämnas ut.

111 Bestämmelserna i förordning nr 45/2001 reglerar behandlingen av personuppgifter som kan innebära intrång i de grundläggande friheterna, i synnerhet i rätten till skydd för privatlivet, och de måste därför tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, vilka enligt fast rättspraxis utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen och förstainstansrätten skall säkerställa iakttagandet av (se, analogt, med avseende på direktiv 95/46, domen i de ovannämnda förenade målen Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 68).

112 Dessa principer finns uttryckligen återgivna i artikel 6.2 EU, enligt vilken unionen, som allmänna principer för gemenskapsrätten, skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

113 I artikel 8.1 i Europakonventionen stadfästs principen att offentliga myndigheter inte får göra intrång i utövandet av rätten till skydd för privatlivet. I artikel 8.2 i samma konvention stadgas dock att ett sådant intrång får ske ”med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter”.

114 I rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har begreppet privatliv getts en vidsträckt tolkning, och det kan inte ges någon uttömmande definition av begreppet. Enligt artikel 8 i Europakonventionen skyddas även rätten till identitet, rätten till personlig utveckling och rätten för envar att knyta och utveckla kontakter med sina likar och med omvärlden. Det finns inget principiellt skäl till att utesluta yrkes- och affärsverksamhet från begreppet privatliv (se Europadomstolens dom av den 16 december 1992 i målet Niemitz mot Tyskland, serie A nr 251-B, § 29, av den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz, Recueil des arrêts et décisions, 2000-II, § 65, och av den 4 maj 2000 i målet Rotaru mot Rumänien, Recueil des arrêts

et décisions, 2000-V, § 43). En del av den enskildes kontakter med sin omvärld kan således, även i ett offentligt sammanhang, utgöra en del av privatlivet (se Europadomstolens dom av den 28 januari 2003 i målet Peck mot Förenade kungariket, Recueil des arrêts et décisions, 2003-I, § 57 och där angiven rättspraxis).

115 För att fastställa huruvida det föreligger ett åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen skall det först prövas huruvida det är fråga om ett intrång i den berörda personens privatliv. Är det fråga om ett intrång skall det därefter prövas huruvida intrånget är motiverat. För att ett intrång i privatlivet skall vara motiverat skall följande tre villkor vara uppfyllda: Det skall vara föreskrivet i lag, det skall eftersträva ett legitimt ändamål och det skall vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det sista villkoret, vilket avser frågan huruvida ett utlämnande av personuppgifter är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, innebär att det skall prövas huruvida de skäl som har anförts till stöd för ett utlämnande är ”relevanta och tillräckliga” och huruvida de vidtagna åtgärderna står i proportion till de legitima ändamål som eftersträvas. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i mål rörande utlämnande av personuppgifter funnit att de behöriga myndigheterna skall ges ett utrymme för skönsmässig bedömning för att hitta en rimlig jämvikt mellan de allmänna och enskilda intressen som står mot varandra. Utrymmet för den skönsmässiga bedömningen är emellertid underkastat domstolskontroll, och utrymmets omfattning är beroende av sådana faktorer som arten och betydelsen av de intressen som är inblandade och hur allvarligt ingripandet är (se domen i det ovannämnda målet Peck mot Förenade kungariket, särskilt 76 och 77 §§, se även generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-317/04 och C-318/04, parlamentet mot rådet och kommissionen, där domstolen meddelade dom den 30 maj 2006, REG 2006, s. I-4721, s. I-4724, punkterna 226–228).

116 Förstainstansrätten konstaterar att varje beslut som fattas med tillämpning av förordning nr 1049/2001 skall, i enlighet med artikel 6.2 EU, iaktta artikel 8 i Europakonventionen. I förordning nr 1049/2001 fastställs, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, de allmänna principerna och gränserna för rätten till tillgång till handlingar i enlighet med artikel 255.2 EG. I artikel 4.1 i ovannämnda förordning föreskrivs följaktligen ett undantag som syftar till att säkerställa skyddet för den enskildes privatliv och integritet.

117 Förstainstansrätten erinrar om att undantagen från principen om tillgång till handlingar skall tolkas restriktivt. Undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 omfattar endast sådana personuppgifter som konkret och faktiskt kan skada den enskildes privatliv och integritet.

118 Det skall understrykas att den omständigheten att begreppet privatliv har getts en vidsträckt innebörd, i enlighet med rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, och att rätten till skydd för personuppgifter kan ingå i rätten till skydd för privatlivet (se, för ett liknande resonemang, generaladvokatens förslag till avgörande i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet och kommissionen, punkt 209) inte innebär att samtliga personuppgifter med nödvändighet ingår i begreppet privatliv.

119 *A fortiori* är inte alla personuppgifter av sådan art att de kan skada den enskildes privatliv. I skäl 33 i direktiv 95/46 hänvisas det till uppgifter som på grund av sin natur kan kränka grundläggande fri- och rättigheter eller privatlivets helgd, vilka inte får behandlas utan samtycke av den registrerade. Detta visar att inte alla personuppgifter är av samma art. Sådana känsliga personuppgifter kan inbegripas bland de personuppgifter till vilka det hänvisas till i artikel 10 i förordning nr 45/2001 om behandlingen av särskilda kategorier av uppgifter, såsom personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, religiös eller filosofisk övertygelse, eller som rör hälsa och sexualliv.

120 Av vad som anförts ovan framgår att i syfte att avgöra huruvida undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt i det förevarande fallet skall det prövas huruvida allmänhetens tillgång till namnen på de personer som var närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996 konkret och faktiskt kan skada de berörda personernas privatliv och integritet.

— Tillämpningen i det föreliggande fallet av undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 om skyddet för den enskildes privatliv och integritet

121 I det föreliggande fallet avser ansökan tillgång till protokollet från ett av kommissionens sammanträden, vid vilket närvarade företrädare för kommissionens GD Inre marknaden och finansiella tjänster, för handels- och industriministeriet i Förenade kungariket och för BoE. Protokollet innehåller en förteckning över de personer som var närvarande vid sammanträdet. De närvarande står införda i förteckningen med angivande av den organisation i vars namn och för vars räkning de närvarade vid sammanträdet, första bokstaven i deras förnamn, deras efternamn och, i förekommande fall, den tjänsteavdelning, det organ eller den sammanslutning som de tillhörde. I den löpande texten i protokollet görs det inte några hänvisningar till fysiska personer, utan endast till organisationerna i fråga, såsom BoE, GD Inre marknaden och finansiella tjänster, eller Förenade kungarikets handels- och industriministerium.

122 Förstainstansrätten konstaterar att närvaroförteckningen i det aktuella protokollet innehåller personuppgifter, i den mening som avses i artikel 2 a i förordning nr 45/2001, eftersom de personer som var närvarande vid sammanträdet kan identifieras.

123 Förstainstansrätten konstaterar dock att enbart den omständigheten att en handling innehåller personuppgifter inte nödvändigtvis betyder att de berörda personernas privatliv eller integritet berörs, samtidigt som det inte finns något principiellt skäl till att utesluta yrkesverksamhet från begreppet privatliv, i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen (se ovan punkt 114 och där angiven rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna).

124 Såsom kommissionen själv har uppgett var de personer som var närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996, och vilkas namn inte har lämnats ut, där i egenskap av företrädare för BoE och inte i egenskap av privatpersoner. Kommissionen har

även understrukit att följderna av de beslut som fattades vid sammanträdet berörde de organisationer som var företrädda och inte dessa organisationers företrädare personligen.

125 Mot denna bakgrund konstaterar förstainstansrätten att den omständigheten att protokollet innehåller företrädarnas namn inte innebär att dessa personers privatliv kommer i fråga, eftersom de närvarade vid sammanträdet i egenskap av företrädare för de organisationer som de företrädde. Såsom konstaterats ovan innehåller protokollet inte heller några enskilda åsikter vilka kan tillskrivas dessa personer, utan endast de ståndpunkter som de organisationer intog som dessa personer företrädde.

126 Ett utlämnande av namnen på BoE:s företrädare skulle i vart fall inte konkret och faktiskt skada de berörda personernas privatliv och integritet. Enbart den omständigheten att den berörda personens namn förekommer i en förteckning över de närvarande vid ett sammanträde, med angivande av den organisation som denne företrädde, innebär inte en sådan skada, och skyddet för de berörda personernas privatliv och integritet är inte i fara.

127 Denna ståndpunkt motsägs inte av domen i det ovannämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., till vilket kommissionen har hänvisat. Domstolen fann i den domen att inhämtande av uppgifter om någons inkomst av tjänst och vederbörandes namn i syfte att lämna dessa uppgifter till utomstående föll inom tillämpningsområdet för artikel 8 i Europakonventionen. Domstolen slog fast att den omständigheten att en arbetsgivare lagrar uppgifter om de löner och pensioner som har utbetalats till hans anställda samt uppgifter om dessa anställdas namn inte i sig kan utgöra ett intrång i privatlivet, men att det innebar ett åsidosättande av de berörda personernas rätt till skydd för privatlivet att lämna dessa uppgifter till en utomstående, i förevarande fall en offentlig myndighet, oavsett hur de uppgifter som sålunda har lämnats används därefter. Det var således fråga om ett ingripande i rättigheten, i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen (domen i det ovannämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 74). Domstolen tillade att det vid fastställandet av huruvida ett sådant intrång föreligger var av föga betydelse huruvida de uppgifter som hade lämnats var av känslig art eller huruvida de berörda hade fått utstå eventuella

olägenheter på grund av detta intrång. Det var tillräckligt att konstatera att arbetsgivaren hade lämnat uppgifter om en anställds eller en pensionerad före detta anställds inkomster till en utomstående (domen i det ovannämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., punkt 75).

128 Omständigheterna i det målet skiljer sig emellertid från omständigheterna i det föreliggande fallet. I det föreliggande fallet skall förordning nr 1049/2001 tillämpas, och det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 b i den förordningen omfattar endast sådana personuppgifter som kan skada den enskildes privatliv och integritet. Såsom det konstaterats ovan i punkt 119 är inte alla personuppgifter av sådan art att de kan skada den enskildes privatliv och integritet. Det kan inte, med hänsyn till omständigheterna i målet, anses utgöra ett intrång i en enskilds privatliv att lämna ut dennes namn, när denne i tjänsten har närvarat vid ett sammanträde hos en gemenskapsinstitution i egenskap av företrädare för en organisation och den personliga uppfattning som denne gett uttryck för vid sammanträdet inte kan identifieras. Omständigheterna i det föreliggande fallet skiljer sig således från de omständigheter som var för handen i det ovannämnda målet Österreichischer Rundfunk m.fl., i vilket det var fråga om en särskild sammanställning av personuppgifter, närmare bestämt de anställdas namn i anslutning till den inkomst som dessa hade uppburit. Dessa uppgifter hade samlats in av en arbetsgivare och skulle lämnas ut till en offentlig myndighet.

129 Kommissionen har även åberopat domen i det ovannämnda målet Lindqvist till stöd för sin hållning. Domstolen slog i den domen fast att omnämnandet av olika personer – vilka identifierades med namn eller på annat sätt, till exempel med telefonnummer eller med uppgifter om deras arbetsförhållanden och fritidsintressen – på en webbsida utgjorde en ”behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg”, i den mening som avses i direktiv 95/46 (domen i det ovannämnda målet Lindqvist, punkt 27). Den domen saknar betydelse i det föreliggande fallet. Såsom det har erinrats om i föregående punkt skall förordning nr 1049/2001 tillämpas i det föreliggande fallet. Det skall därför, vid sidan av frågan huruvida det är fråga om en behandling av personuppgifter, även avgöras huruvida ett utlämnande av de aktuella uppgifterna skulle skada skyddet för den enskildes privatliv och integritet.

130 Förstainstansrättens uppfattning motsägs inte heller av rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, enligt vilken rätten till skydd för privatlivet innefattar en rätt för den enskilde att knyta och utveckla kontakter med sina likar, och den kan utsträckas till yrkes- och affärsverksamhet (se domarna i de ovannämnda målen Niemitz mot Tyskland, 29 §, Amann mot Schweiz, 65 §, Rotaru mot Rumänien, 43 §, och Peck mot Förenade kungariket, 57 §).

131 Även om det inte a priori kan uteslutas att begreppet privatliv innefattar vissa delar av en enskilds yrkesverksamhet, innebär inte denna omständighet att yrkesverksamhet i allmänhet med nödvändighet omfattas av skyddet för rätten till privatliv. Förstainstansrätten anser, med hänsyn till omständigheterna i målet, att det faktum att en företrädare för en organisations är närvarande vid ett sammanträde hos en gemenskapsinstitution inte i sig kan anses ingå i dennes privatliv. Ett utlämnande av ett protokoll i vilket denna persons närvaro vid sammanträdet är antecknad kan därför inte utgöra ett intrång i dennes privatliv.

132 Ett utlämnande av de aktuella namnen leder därför inte till ett intrång i privatlivet för de personer som var närvarande vid sammanträdet och innebär inte att skyddet för deras privatliv och integritet undergrävs.

133 Det var således fel av kommissionen att anse att undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 var tillämpligt i det föreliggande fallet.

134 Kommissionen har för övrigt inte påstått att den, i samband med att uppgifterna samlades in vid sammanträdet den 11 oktober 1996, förband sig att inte lämna ut de närvarandes namn, eller att dessa vid sammanträdet hade begärt att kommissionen

inte skulle lämna ut deras identiteter. Det var först år 1999, när kommissionen begärde tillåtelse att lämna ut deras identiteter, som vissa av de som hade varit närvarande motsatte sig att deras namn lämnades ut.

135 Villkoret enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet är som framgått ovan inte uppfyllt i det föreliggande fallet. Den omständigheten att den berörda personen motsätter sig att uppgifterna lämnas ut utgör därför inget hinder för deras utlämnande. Kommissionen har inte heller ens försökt visa att de personer som efter sammanträdet motsatte sig att deras namn lämnades ut hade styrkt att ett utlämnande skulle undergräva skyddet för deras privatliv och integritet.

136 Det finns härvidlag även anledning att notera att det slutligen endast var två av de aktuella personerna som motsatte sig att deras namn lämnades ut, och att kommissionen inte hade förmått kontakta de tre övriga personerna, vars namn inte hade lämnats ut (se ovan punkt 35).

137 De personer som var närvarande vid sammanträdet kan inte ha ansett att de uppfattningar som de uttryckte, i namn av de organisationer som de företrädde och för dessa organisationer räkning, skulle vara föremål för konfidentiell behandling. Det var fråga om ett sammanträde, vilket hölls i samband med ett fördragsbrottsförfarande. Vid ett sådant förfarande kan klaganden enligt kommissionens arbetsordning välja en konfidentiell behandling. Det föreskrivs emellertid inte någon sådan behandling för övriga personer som deltar i utredningen. Kommissionen har vidare lämnat ut en kopia av protokollet, i vilken ett visst antal namn har tagits bort. Det är därför tydligt att kommissionen ansåg att det inte var fråga om upplysningar som omfattades av tystnadsplikten. Enligt förordning nr 45/2001 krävs det inte att kommissionen vid utövandet av sin verksamhet hemlighåller namnen på de personer som yttrar sig eller lämnar upplysningar.

138 Beträffande kommissionens argument att sökanden aldrig hade uppfyllt sin skyldighet, enligt artikel 8 b i förordning nr 45/2001, att bevisa att en överföring var nödvändig konstaterar förstainstansrätten följande: Ovan i punkterna 107 och 108 har det konstaterats att ett utlämnande sker i enlighet med artikel 2 i förordning nr 1049/2001 och att det inte omfattas av undantaget i artikel 4.1 b i samma förordning. Den som ansöker om att uppgifterna skall lämnas ut behöver därför inte bevisa att ett utlämnande är nödvändigt, i den mening som avses i artikel 8 b i förordning nr 45/2001. Kommissionen kan därför inte vinna framgång med sitt argument att utlämnandet av identiteterna för de personer som varit närvarande vid sammanträdet inte skulle innebära några ytterligare upplysningar om kommissionens beslut att lägga ned fördragsbrottsförfarandet.

139 Av detta följer att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i det angripna beslutet fann att sökanden inte hade visat att det förelåg något uttryckligt och berättigat syfte i vilket namnen på de fem personer som hade varit närvarande vid sammanträdet, vilka efter sammanträdet hade motsatt sig att deras identiteter avslöjades för sökanden, skulle lämnas ut, eller att det skulle vara nödvändigt att göra detta.

140 Förstainstansrätten skall därefter pröva hur kommissionen har tillämpat undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

Undantaget i fråga om skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner

141 Enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 skall institutionerna vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

142 Sökanden har i ansökan, genom vilken talan väckts, av förbiseende hänvisat till artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001. Förstainstansrätten anser emellertid att ansökan skall tolkas så, att det hänvisas till artikel 4.2 tredje strecksatsen i samma förordning, eftersom det är med stöd av den bestämmelsen som kommissionen, i andra hand, motiverade sitt beslut att inte lämna ut det fullständiga protokollet. Sökanden har i vart fall vid förhandlingen hänvisat till artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

143 Institutionen är i varje enskilt fall skyldig att bedöma huruvida de handlingar som begärs utlämnade faktiskt omfattas av något av undantagen i förordningen om tillgång till handlingar.

144 I det föreliggande fallet är det fråga om ett protokoll från ett sammanträde som hölls i samband med ett fördragsbrottsförfarande.

145 Den omständigheten att den aktuella handlingen hänför sig till ett fördragsbrottsförfarande och att den följaktligen avser en inspektion eller en utredning är dock inte i sig tillräckligt för att motivera tillämpningen av det åberopade undantaget (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Bavarian Lager mot kommissionen, punkt 41). Såsom det erinrats om ovan skall varje undantag från rätten till tillgång till institutionernas handlingar enligt förordning nr 1049/2001 tolkas och tillämpas restriktivt (förstainstansrättens dom av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 45).

146 Kommissionens utredning var redan avslutad när det angripna beslutet antogs den 18 mars 2004. Kommissionen hade nämligen den 10 december 1997 beslutat att lägga ned fördragsbrottsförfarandet mot Förenade kungariket.

147 Det skall således i det föreliggande fallet prövas huruvida den aktuella handlingen, hänförlig till en utredning, omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, trots att utredningen och fördragsbrottsförfarandet var avslutade sedan mer än sex år.

148 Förstainstansrätten har vid ett tidigare tillfälle konstaterat att artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilken avser att skydda ”syftet med inspektioner, utredningar och revisioner”, endast är tillämplig om utlämnandet av de ifrågavarande handlingarna riskerar att äventyra att inspektionerna, utredningarna eller revisionerna fullbordas (domen i det ovannämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 109).

149 Undantagsregeln har inte, vilket framgår av dess lydelse, till ändamål att skydda utredningsverksamheten i sig, utan syftet med denna verksamhet. Det framgår av domen i det ovannämnda målet Bavarian Lager mot kommissionen (punkt 46) att syftet med ett fördragsbrottsförfarande är att få den berörda medlemsstaten att följa gemenskapsrätten. I det föreliggande fallet hade kommissionen redan den 10 december 1997 lagt ner fördragsbrottsförfarandet mot Förenade kungariket, eftersom den medlemsstaten hade ändrat den aktuella lagstiftningen. Syftet med utredningen hade därför uppnåtts. Vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet pågick det således inte någon utredning vars syfte skulle äventyras om protokollet med namnen på vissa av företrädarna för de organisationer som var närvarande vid sammanträdet den 11 oktober 1996 lämnades ut. Undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är därför inte tillämpligt i det föreliggande fallet.

150 I syfte att motivera sitt avslag på ansökan om utlämnande av hela det aktuella protokollet har kommissionen gjort gällande att om namnen på personer som har lämnat upplysningar till kommissionen kunde lämnas ut mot dessa personers vilja, skulle

kommissionen gå miste om en värdefull källa till information. Detta skulle innebära att kommissionens möjligheter att genomföra utredningar om misstänkta överträdelser av gemenskapslagstiftningen undergrävdes.

151 Enligt fast rättspraxis skall den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar vara konkret. Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag är inte tillräcklig för att tillämpa det senare (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Denkavit Nederland mot kommissionen, punkt 45). Vidare måste risken för skada för ett skyddat intresse rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk. Följaktligen måste den prövning som institutionen skall göra för att tillämpa ett undantag vara konkret och framgå av skälen till beslutet (förstainstansrättens dom av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959, punkt 38, och av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkterna 69 och 72, samt domen i det ovannämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 115).

152 Behovet av att bevara anonymiteten hos de personer som lämmar upplysningar till kommissionen om eventuella åsidosättanden av gemenskapsrätten utgör ett berättigat syfte, vilket kan motivera att kommissionen inte ger fullständig eller ens delvis tillgång till vissa handlingar. I det föreliggande fallet har kommissionen emellertid endast uttalat sig hypotetiskt om den skada som ett utlämnande av den aktuella handlingen med angivande av namnen skulle kunna innebära för dess utredning. Kommissionen har inte styrkt att utlämnandet av den aktuella handlingen konkret och faktiskt skulle skada skyddet för syftet med utredningen. Det är således inte styrkt i det föreliggande fallet att syftet med utredningen konkret och faktiskt skulle äventyras om de begärda uppgifterna lämnades ut, sex år efter det att utredningen i fråga hade avslutats.

153 Såsom konstaterats ovan är det endast klaganden i ett fördragsbrottsförfarande som kan vara föremål för konfidentiell behandling. Det föreskrivs inte någon sådan

möjlighet för övriga personer som har deltagit i utredningen. Kommissionen lämnade ut det aktuella protokollet utan namnen på de personer som inte hade lämnat sitt tillstånd därtill. Kommissionen måste därför ha ansett att utlämnandet av handlingen i princip inte omfattades av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

154 Kommissionen har i detta sammanhang vid förhandlingen hänvisat till domstolens dom av den 7 november 1985 i mål 145/83, Adams mot kommissionen (REG 1985, s. 3539; svensk specialutgåva, volym 8, s. 327), angående sekretess för upplysningar som omfattas av tystnadsplikt. Den domen är dock inte relevant. Det målet rörde en uppgiftslämnare som hade angett konkurrensbegränsande förfaranden hos dennes arbetsgivare, och vars identitet kommissionen var skyldig att hålla hemlig. Uppgiftslämnaren hade dock, från och med att förfarandet inleddes, särskilt begärt att hans identitet inte skulle avslöjas. Såsom det konstaterats ovan har kommissionen emellertid inte i det föreliggande fallet styrkt att de berörda personerna, i samband med deras närvaro vid sammanträdet, ansåg att de var föremål för konfidentiell behandling eller att de hade begärt att kommissionen inte skulle avslöja deras identitet. Såsom konstaterats ovan i punkt 137 ansåg inte kommissionen att det var fråga om upplysningar som omfattades av tystnadsplikten, eftersom kommissionen hade lämnat ut protokollet med vissa namn borttagna. Det erinras om att kommissionen inte har åberopat något för att styrka hur ett utlämnande av namnen på de personer som motsatt sig detta i det föreliggande fallet skulle kunna skada den aktuella utredningen.

155 Mot denna bakgrund konstaterar förstainstansrätten att kommissionen inte kan vinna framgång med argumenten hänförliga till skyddet för syftet med inspektioner och utredningar.

156 Det finns därför ingen anledning att pröva huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

157 Av vad som anförts ovan följer att det fullständiga protokollet från sammanträdet den 11 oktober 1996, med namnen på samtliga närvarande, inte omfattas av undantagen i artikel 4.1 b eller artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

158 Det angripna beslutet skall därför ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

159 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall sökandens yrkande bifallas.

160 Enligt artikel 87.4 tredje stycket i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten besluta att en intervenient skall bära sina rättegångskostnader. I det föreliggande fallet skall den part som har intervenerat till stöd för sökandens yrkanden bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande:

1) Kommissionens beslut av den 18 mars 2004 om avslag på ansökan om tillgång till det fullständiga protokollet från sammanträdet den 11 oktober 1996, med namnen på samtliga närvarande, ogiltigförklaras.

2) Kommissionen skall ersätta The Bavarian Lager Co. Ltd:s rättegångskostnader.

3) Europeiska datatillsynsmannen skall bära sina rättegångskostnader.

Jaeger Tiili Czúcz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 november 2007.

E. Coulon M. Jaeger

Justitiesekreterare Ordförande