Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 7 juni 2013 *

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Handlingar avseende de förhandlingar som förts mellan Europeiska unionen och Republiken Indien i syfte att ingå ett frihandelsavtal — Avslag på ansökan om tillgång till handlingar — Undantag avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser — Handlingar som har blivit offentliga — Avstående från att ställa upp en begränsning för spridningen av handlingarna”

I mål T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, Amsterdam (Nederländerna), företrädd av S. Crosby, solicitor, och advokaten S. Santoro,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av F. Clotuche-Duvieusart och C. ten Dam, därefter av Clotuche Duvieusart och I. Zervas, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze, J. Möller, K. Petersen och A. Wiedmann, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 6 december 2010 om avslag på sökandens ansökan om fullständig tillgång till flera handlingar avseende de förhandlingar som förts mellan Europeiska unionen och Republiken Indien i syfte att ingå ett frihandelsavtal, vilket meddelats med stöd av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43),

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden L. Truchot samt domarna M.E. Martins Ribeiro (referent) och A. Popescu,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 januari 2013,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Förhandlingar mellan Europeiska unionen och Republiken Indien inleddes år 2007 i syfte att ingå ett frihandelsavtal.

2 En rådgivande kommitté inrättades i samband med förarbetena med att upprätta detta avtal och i enlighet med rådets beslut 98/552/EG av den 24 september 1998 om kommissionens genomförande av insatser avseende gemenskapens strategi för marknadstillträde (EGT L 265, s. 31). Kommittén skulle biträda Europeiska gemenskapernas kommission i dess arbete, som i synnerhet bestod i att fastställa hindren för marknadstillträde i det berörda tredjelandet och de åtgärder som kunde undanröja dessa hinder. Enligt artikel 3 i beslut 98/552 ska kommittén bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande.

3 Företrädare för branschorganisationer eller för företag är knutna till detta förfarande och medverkar, i egenskap av sakkunniga, i arbetena inom den rådgivande kommittén och de arbetsgrupper som utses med hänsyn till branschspecifik kompetens.

4 Sökanden, Stichting Corporate Europe Observatory, är en stiftelse som bildats enligt nederländsk rätt. Enligt stiftelsens stadgar har denna inget vinstsyfte (punkt 4.2 i stadgarna) och den syftar till att ”förbättra den allmänna kännedomen om det politiska och ekonomiska inflytande som internationella företag och ekonomiska institutioner har” och till att ”tillhandahålla alternativa lösningar och politiska förslag för att genom en begränsning av detta inflytande bidra till uppkomsten av ett samhälle som är såväl mer demokratiskt som mer rättvist i socialt och ekonomiskt hänseende” (punkt 4.1 i stadgarna).

5 Sökanden ansökte hos kommissionen den 5 juni 2009, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43), om tillgång till följande handlingar, nämligen

”1) en förteckning över de sammanträden vid vilka följande personer deltagit, nämligen tjänstemän och/eller företrädare för Generaldirektoratet för handel (GD Handel) (inbegripet komissionären och kabinettet) och företrädare för branschorganisationer som BusinessEurope, European Services Forum, European Banking Federation (EBF), European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA), Eurochambres eller amerikanska handelskammaren för EU (AmCham EU), och vid vilka frågor om Indien behandlats, däribland handelsförhandlingar mellan EU och Indien (sedan februari 2008),

2) en förteckning över de sammanträden vid vilka följande personer deltagit, nämligen tjänstemän och/eller företrädare för GD Handel (inbegripet komissionären och kabinettet) och företrädare för företag som Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell, Unilever, Vedanta Resources eller Veolia), och vid vilka frågor om Indien behandlats, däribland handelsförhandlingar mellan EU och Indien (sedan februari 2008),

3) protokollen och andra redovisningar från dessa sammanträden, inbegripet de handlingar som innehåller utvärderingar av sammanträdena och frågor om uppföljning,

4) all skriftväxling (inklusive e-postmeddelanden) mellan tjänstemän och/eller företrädare för GD Handel (inbegripet komissionären och kabinettet) och företrädare för ovannämnda branschorganisationer och företag eller andra, i vilken frågor om Indien behandlats, däribland handelsförhandlingar mellan EU och Indien (sedan februari 2008).”

6 En skriftväxling med kommissionen ägde rum mellan den 10 juni 2009 och den 19 februari 2010 angående frågan i vilket skede behandlingen av den ansökan som sökanden gett in den 5 juni 2009 befann sig. Till följd av skriftväxlingen påminde sökanden kommissionen, i skrivelse av den 26 mars 2010, om att institutionen ännu inte hade gett något besked. I skrivelsen begärde sökanden även att kommissionen skulle rätta till denna situation före den 9 april 2010.

7 Eftersom kommissionen inte hade gett något besked ingav sökanden, i skrivelse av den 13 april 2010, en bekräftande ansökan, i den mening som avses i artikel 7.4 i förordning nr 1049/2001, till kommissionen.

8 Kommissionen besvarade den ursprungliga ansökan i skrivelse av den 29 april 2010, genom att bevilja fullständig tillgång till mer än ett hundratal handlingar och delvis tillgång till mer än ett femtiotal andra handlingar. Tillgång till ett trettiotal handlingar vägrades med hänvisning till flera av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.

9 Genom en skrivelse av den 21 maj 2010 gav sökanden in en ny bekräftande ansökan till kommissionen avseende 17 handlingar som sökanden inte hade beviljats fullständig tillgång till. Sökanden underströk att samma handlingar i sin helhet hade tillställts ett stort antal personer, utan någon upplysning om sekretess, och att antalet möjliga mottagare i sig var mycket högt. Sökanden bedömde att handlingarna under dessa omständigheter inte innehöll någon konfidentiell uppgift eller att de i vart fall hade blivit offentliga. Sökanden angav att den visserligen inte hade något att erinra mot att tillgång till handlingar vägrades med hänvisning till skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, men att den ifrågasatte beslut att vägra utlämnande med hänsyn till skyddet för förbindelserna mellan unionen och Republiken Indien eller något annat anknutet intresse.

10 Kommissionen underrättade sökanden, i skrivelser av den 21 juni och den 12 juli 2010, om att den ännu inte var i stånd att ge ett slutgiltigt besked med anledning av den bekräftande ansökan av den 21 maj 2010.

11 Den 14 september 2010 väckte sökanden talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det underförstådda beslutet att avslå den bekräftande ansökan av den 21 maj 2010.

12 Kommissionen besvarade den bekräftande ansökan av den 21 maj 2010 genom skrivelse av den 6 december 2010 (nedan kallad det angripna beslutet).

13 Tribunalen fastställde, genom beslut av den 12 april 2011 i mål T-395/10, Stichting Corporate Europe Observatory mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), att det saknades anledning att döma i saken och förpliktade kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Det angripna beslutet

14 Med beaktande av lydelsen av den bekräftande ansökan av den 21 maj 2010 tog kommissionen i det angripna beslutet, i avsnitt 1 med rubriken ”Föremålet för Er ansökan”, upp följande 17 handlingar:

— Handling 1 är en skrivelse av den 18 mars 2008 från den ledamot av kommissionen som ansvarade för handelsfrågor till BusinessEuropes generalsekreterare.

— Handlingarna 2–8 utgörs av protokollen från de sammanträden som arbetsgrupperna för marknadstillträde haft.

— Handlingarna 9–13 utgörs protokoll från de sammanträden som den rådgivande kommittén för marknadstillträde haft.

— Handling 14 är ett dokument som bifogats ett e-postmeddelande som GD Handel sände till branschorganisationen European Tyre and Rubber Manufacturers' Association (ETRMA) den 23 juli 2008.

— Handlingarna 15–17 motsvarar andra e-postmeddelanden som GD Handel sände till ETRMA den 24 juli 2008, den 23 mars 2009 och den 7 juli 2009.

15 I det angripna beslutet, i avsnitt 3 med rubriken ”Skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser”, beviljade kommissionen ytterligare delvis tillgång till handlingarna 11 och 12. Den bekräftade emellertid sitt beslut att vägra tillgång till de delar som strukits i handlingarna 1–13 och 15-17 samt till handling 14 i sin helhet, med hänvisning till artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, där det undantag från rätten till tillgång föreskrivs som avser skyddet för internationella förbindelser.

16 Kommissionen påpekade, som svar på sökandens påstående att de aktuella handlingarna redan hade blivit offentliga, att handling 1 är en ”skrivelse som sänts till en särskild mottagare i ett specifikt sammanhang, vilket uppenbarligen inte är samma sak som ett offentliggörande av en handling”.

17 Vad beträffar handlingarna 2–13 preciserade kommissionen att den arbetsordning som gäller för den rådgivande kommittén för marknadstillträde gör det möjligt att inrätta arbetsgrupper och att låta sakkunniga medverka i dessa. Kommissionen tillade följande:

”Det är i denna egenskap av sakkunniga med specifika kunskaper om särskilda områden som företrädare för olika sammanslutningar har medverkat i diskussionerna i arbetsgrupperna och den rådgivande kommittén för marknadstillträde. Enligt reglerna i arbetsordningen ska kommitténs diskussioner förbli konfidentiella. De berörda personerna åtar sig uttryckligen att iaktta detta villkor när de undertecknar närvarolistan. Den rådgivande kommittén och dess arbetsgrupper har särskilt inrättats för att ge råd och följa kommissionen i dess arbete på ett särskilt område. Det är väsentligt att kommittén och arbetsgrupperna är väl sammansatta i sakkunnighänseende för att de ska kunna tillföra ett faktiskt mervärde till unionens ställningstagande och för att de ska kunna fullgöra det uppdrag som de har tilldelats av rådet. I detta särskilda sammanhang är informationsutbyte av avgörande betydelse för att dessa grupper ska kunna slutföra sitt arbete korrekt. Spridning av information inom kommittén, till en begränsad personkrets och enbart i de frågor där deras sakkunskap har efterfrågats, kan inte likställas med ett utlämnande till allmänheten.”

18 Såvitt avser handlingarna 14–17 angav kommissionen följande:

”Det ska erinras om att det, i fråga om handelsförhandlingar, kan framstå som nödvändigt för kommissionens avdelningar att utbyta information med berörda intressenter för att få en aktualiserad och fullständig förståelse av situationen och för att på så sätt kunna tjäna unionens intresse på bästa sätt. Utbytet är begränsat till de särskilda frågor beträffande vilka de berörda organisationernas sakkunskap och åsikter har efterfrågats. Dessa frågor är även av särskilt intresse för dessa intressenter. Kommissionen finner följaktligen att ett sådant utbyte inte omfattas av förordning nr 1049/2001, eftersom … det enligt denna förordning inte är tillåtet för institutionerna att beakta en sökandes särskilda intresse. Det kan därför inte uteslutas att den information som har utbytts i detta särskilda sammanhang kan omfattas av vissa av de undantag som föreskrivs i [nämnda] förordning.”

Förfarandet och parternas yrkanden

19 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 februari 2011.

20 Förbundsrepubliken Tyskland ansökte genom handling som inkom till tribunalens kansli den 9 maj 2011 om att få intervenera i målet till stöd för kommissionens yrkanden.

21 Ordföranden på tribunalens åttonde avdelning biföll Förbundsrepubliken Tysklands interventionsansökan genom beslut av den 24 juni 2011 och förordnade om att en kopia av samtliga rättegångshandlingar skulle översändas till denna stat.

22 Intervenienten gav in sin interventionsinlaga inom den fastställda tiden.

23 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen att inleda det muntliga förfarandet.

24 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 11 januari 2013.

25 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— fastställa att det angripna beslutet strider mot förordning nr 1049/2001, särskilt artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordningen, och följaktligen ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har, med stöd av intervenienten, yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Den grund som avser en felaktig tillämpning av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001

27 Sökanden har hävdat att det undantag som avser skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser inte är tillämpligt i detta fall, ”inte därför att kommissionens bedömning av undantagets relevans med avseende på de aktuella handlingarna nödvändigtvis är felaktig”, utan därför att handlingarna har blivit offentliga till följd av kommissionens handlande eller underlåtenhet.

28 Sökanden har i detta hänseende gjort gällande att de aktuella handlingarna i sin helhet, utan någon upplysning om sekretess, hade tillställts branschorganisationer med väldigt många medlemmar och, följaktligen, till ett mycket stort antal eller till och med obegränsat antal personer, vilket var detsamma som om nämnda handlingar hade offentliggjorts eller blivit offentliga. Sökanden har även anfört att det, i slutet av skrivelsen av den 18 mars 2008 från den ledamot av kommissionen som ansvarade för handelsfrågor till BusinessEuropes generalsekreterare, finns en handskriven anteckning från skrivelsens upphovsman genom vilken mottagaren uppmanas att diskutera skrivelsen med Confederation of Indian Industry (Indiska industriförbundet, CII), som har 8 100 medlemmar. Enligt sökanden är kommissionens ståndpunkt endast giltig för det fall att frågan huruvida de aktuella

handlingarna är offentliga ska avgöras på grundval av handlingarnas direkta mottagare, medan den inte längre är giltig om antalet personer som är behöriga att ta del av handlingarna efter den första mottagaren beaktas.

29 Såsom sökanden bekräftade vid förhandlingen, som svar på en fråga från tribunalen, har den inte ifrågasatt kommissionens bedömning i förhållande till de begärda handlingarnas syfte och konkreta innehåll. Sökanden har emellertid hävdat att ett ytterligare utlämnande av handlingarna, enligt förordning nr 1049/2001 som dess ansökan om tillgång grundas på, inte längre kan undergräva skyddet för internationella förbindelser. Handlingarna och den där ingående informationen har nämligen redan offentliggjorts av kommissionen.

30 Det ska följaktligen prövas huruvida protokollen från de sammanträden som den rådgivande kommittén och arbetsgrupperna för marknadstillträde haft, som tillställts samtliga deltagare och, i synnerhet, till branschorganisationer med ett stort antal medlemmar, de e-postmeddelanden som hade sänts till ETRMA och skrivelsen av den 18 mars 2008 som av den ledamot av kommissionen som ansvarade för handelsfrågor hade sänts till BusinessEuropes generalsekreterare, med hänsyn till de villkor under vilka de spridits, kan anses utgöra offentliga handlingar.

31 Vad för det första avser frågan om de aktuella handlingarnas mottagare, ska det först understrykas att kommissionens spridning av dessa handlingar ägde rum inom ett samrådsförfarande som är tvingande enligt artikel 3 i beslut 98/552.

32 Även om kommissionen vid förhandlingen slutligen preciserade att den rådgivande kommittén, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, inte förfogade över någon arbetsordning med ett likadant innehåll som den standardiserade arbetsordning som avses i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23), vilken det likväl hänvisades till i det angripna beslutet, konstaterar tribunalen följande. Inrättandet av arbetsgrupper för prövningen av särskilda frågor, beslutet att låta utomstående personer ingå som sakkunniga och upprättandet av protokoll eller redovisningar från de sammanträden som den rådgivande kommittén och nämnda grupper för marknadstillträde haft visar på ett konkret funktionssätt motsvarande det som avses i den standardiserade arbetsordning som fastställs i rådets beslut 1999/468.

33 För att den rådgivande kommittén skulle kunna yttra sig enligt ett förfarande som kräver dess deltagande, var det nödvändigt för kommissionen att upprätta och sända handlingar till dess medlemmar samt till de branschorganisationer och företag som agerade i egenskap av sakkunniga. Detta gjorde det möjligt att betrakta dessa handlingar som interna handlingar i den mening som avses i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 9 september 2008 i mål T-403/05, MyTravel mot kommissionen, REG 2008, s. II-2027, punkt 111, fastställd genom domstolens dom av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, Sverige mot MyTravel och kommissionen, REU 2011, s. I-6237, punkt 93). Sökanden har, i den bekräftande ansökan, själv medgett att kommissionens uppgift om att protokollen från de sammanträden som den rådgivande kommittén och arbetsgrupperna för marknadstillträde haft översändes till de olika deltagarna är ”fullt trovärdig, eftersom det annars skulle ha varit omöjligt att leda de aktuella arbetsgruppernas arbete”.

34 Kommissionen och intervenienten har korrekt understrukit att de aktuella handlingarna följaktligen tillställdes en särskild personkrets och att det likaledes skedde av särskilda skäl.

35 Mottagarna av de handlingar som sökanden begärt utlämnade utgörs av medlemsstater, branschorganisationer och företag som – i egenskap av sakkunniga beträffande organisationerna och företagen – medverkade i arbetena inom den rådgivande kommittén och dess arbetsgrupper för marknadstillträde i ett tredje land. Arbetena ägde rum i samband med sammanträden som inte var öppna för allmänheten.

36 Deltagandet i detta förfarande för att biträda kommissionen är ett förutbestämt åtskillnadskriterium som, om det är uppfyllt, avgör en persons ställning som mottagare av de aktuella handlingarna.

37 Handlingarna översändes inte som allmänna upplysningar, utan som ett led i ett avgränsat tekniskt utbyte i det enda syftet att göra det möjligt för samtliga deltagare att fullgöra sitt uppdrag som rådgivare till kommissionen. Detta skedde genom kommitténs och arbetsgruppernas arbete i frågor som hade ett uppenbart och särskilt intresse för alla privata aktörer som medverkade i detta förfarande för samråd, övervägande och informationsutbyte.

38 Den omständighet som sökanden åberopat till stöd för sin anmärkning och som avser att de begärda handlingarna hade överlämnats till sina mottagare utan att några avsnitt hade tagits bort, understryker endast den särskilda ställning som de medverkande branschorganisationerna och företagen har, såsom denna ställning har beskrivits ovan.

39 Kommissionens spridning av de aktuella handlingarna kan under dessa omständigheter inte anses vara avsedd och ägnad att ge allmänheten – det vill säga en obestämd, allmänt och abstrakt angiven personkrets – kännedom om dem.

40 De presumtiva mottagarna av de begärda handlingarna, nämligen medlemmarna i de branschorganisationer som medverkade i arbetena inom den rådgivande kommittén och dess arbetsgrupper för marknadstillträde, kan inte heller likställas med allmänheten. Nämnda medlemmar företräder även en särskild personkrets som fastställts på grundval av ett förutbestämt kriterium, i detta fall tillhörigheten till en branschorganisation vars sakkunskap har efterfrågats i ett förfarande för att biträda kommissionen, i syfte att lägga fast en strategi för marknadstillträde i ett tredje land.

41 För det andra motsägs sökandens påståenden av de förutsättningar under vilka de aktuella handlingarna översändes, vilken har gjorts mot bakgrund av vissa bestämmelser i förordning nr 1049/2001 som rör de aktuella institutionernas ”aktiva” informationsskyldighet.

42 I artikel 12.1 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs således att institutionerna i största möjliga utsträckning ska ge allmänheten ”direkt” tillgång till handlingar i elektronisk form eller via ett register. I punkt 2 i nämnda artikel föreskrivs att handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna, bör ”göras direkt tillgängliga”, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9 i förordningen.

43 Det föreskrivs i artikel 10 i förordning nr 1049/2001 att sökanden ska få tillgång till en handling antingen genom att få ta del av den på stället eller genom att erhålla en kopia, inklusive en kopia i elektronisk form, om handlingen finns i sådan form, i enlighet med sökandens önskemål. Om en handling redan har offentliggjorts av den berörda institutionen och är ”lätt tillgänglig” för sökanden, får institutionen emellertid fullgöra sitt åliggande att ge tillgång till handlingen genom att upplysa sökanden om hur denne kan få tillgång till den begärda handlingen.

44 Formuleringarna om ”direkt” tillgång till handlingar eller om en handlings karaktär av ”lätt tillgänglig”, kännetecknar situationer där rätten till tillgång för ”allmänheten” på ett aktivt sätt säkerställs av institutionerna. Det är uppenbart att formuleringarna inte täcker det selektiva tillvägagångssätt som kommissionen antagit beträffande översändandet av handlingarna i förevarande fall.

45 För det tredje har sökanden inte lämnat någon konkret uppgift som gör det möjligt att med säkerhet slå fast att andra juridiska eller fysiska personer, än de som var de ursprungliga mottagarna av de handlingar som avses i den bekräftande ansökan av den 21 maj 2010, faktiskt innehade eller hade fått direkt tillgång till någon av dessa handlingar.

46 Det är visserligen riktigt att branschorganisationerna allmänt sett har till uppgift att informera och samråda med sina medlemmar i frågor som är av intresse för branschen eller de intressen som företräds. Detta gemensamma kännetecken för organisationernas verksamhetsföremål, som framhållits av sökanden, innebär emellertid inte att organisationerna systematiskt och i sin helhet översänder alla handlingar som de får del av i sitt arbete med att företräda och försvara sina medlemmars intressen inför en internationell institution.

47 Vad beträffar den handskrivna anteckningen i slutet av skrivelsen av den 18 mars 2008 från den ledamot av kommissionen som ansvarade för handelsfrågor till BusinessEuropes generalsekreterare, framgår att denna har följande lydelse: ”Mot bakgrund av skrivelsen skulle Ni kunna ta upp detta med Era motparter inom CII.” En sådan anteckning kan inte läggas till grund för en slutsats enligt vilken CII och dess medlemmar faktiskt har fått del av innehållet i skrivelsen av den 18 mars 2008.

48 Under dessa omständigheter finner tribunalen att det inte har styrkts att de begärda handlingarna helt eller delvis har lämnats ut till medlemmarna i de branschorganisationer som medverkade i förfarandet för att biträda kommissionen, i syfte att lägga fast en strategi för marknadstillträde i ett tredje land, eller till utomstående personer.

49 Sökanden har vidare gjort gällande att kommissionen, genom att inte ange att de aktuella handlingarna eller vissa avsnitt var konfidentiella, som den borde ha gjort för att förhindra att de spreds till tredje man, underförstått avstod från all kontroll av handlingarna vid tidpunkten då den sände dessa till de första mottagarna. Handlingarna blev därmed offentliga.

50 Det ska först påpekas att kopian av ett e-postmeddelande av den 7 juli 2009 från GD Handel till ETRMA innehåller en uttrycklig sekretessupplysning. Sökandens påstående om denna handling vinner följaktligen inte stöd av de faktiska omständigheterna.

51 Det ska också erinras om att enligt artikel 9.1 i förordning nr 1049/2001 är en känslig handling en handling som härrör från institutionerna eller organ som har upprättats av dem eller från medlemsstaterna, tredjeländer eller internationella organisationer och som i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser klassificerats som ”TRÈS SECRET/TOP SECRET”, ”SECRET” eller ”CONFIDENTIEL” och som skyddar unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen på de områden som omfattas av artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, i synnerhet allmän säkerhet, försvar och militära frågor.

52 Även om klassificeringen som känslig handling medför att handlingen ska behandlas på ett särskilt sätt, är den inte i sig tillräcklig för att motivera ett avslagsbeslut enligt artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001 (förstainstansrättens dom av den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03, Sison mot rådet, REG 2005, s. II-1429, punkt 73). När det ansöks om tillgång till en sådan handling ska den skada som orsakas av dess utlämnande bedömas som för vilken annan handling som helst, nämligen i princip på grundval av en konkret prövning av dess innehåll.

53 På motsvarande sätt gäller att den omständigheten att någon av de beteckningar som avses i artikel 9.1 i förordning nr 1049/2001 inte förekommer på de begärda handlingarna, såsom i förevarande fall, är inte tillräcklig för att utesluta tillämpningen av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i nämnda förordning. Det skulle annars riskera att bestämmelsen förlorade sin ändamålsenliga verkan och att de intressen som den ska skydda undergrävdes.

54 Samma slutsats gör sig gällande beträffande avsaknaden av beteckningen ”EU RESTRICTED” på handlingarna, en beteckning som definieras i artikel 16.1 i bilagan, med rubriken ”säkerhetsbestämmelser”, till kommissionens arbetsordning, i dess lydelse enligt bland annat kommissionens beslut 2001/844/EG, EKSG, Euratom av den 29 november 2001 om ändring av de interna stadgarna (EGT L 317, s. 1), som åberopades av sökanden vid förhandlingen.

55 Frågan huruvida någon av de beteckningar som avses i artikel 9.1 i förordning nr 1049/2001 eller klassificeringen ”EU RESTRICTED” förekommer på en handling är följaktligen inte avgörande vid bedömningen av om handlingen ska skyddas eller inte.

56 Det ska slutligen konstateras att sökanden inte med fog kan göra gällande att kommissionens underlåtenhet att vidta en åtgärd kan ha rättsverkningar som ger upphov till en rätt för sökanden.

57 En institutions underlåtenhet att vidta en åtgärd kan nämligen i princip endast medföra rättsverkningar om detta uttryckligen föreskrivs i unionsrätten (se, angående frågan om antagande av ett beslut, domstolens dom av den 9 december 2004 i mål C-123/03 P, kommissionen mot Greencore, REG 2004, s. I-11647, punkt 45).

58 I fråga om tillgång till handlingar gäller att avsaknaden av besked från en institution endast beaktas i artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001, som rör behandling av bekräftande ansökningar. I artikeln anges klart att ”[o]m inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i EG-fördraget.”

59 Sökandens påståenden om de ”risker” kommissionen tar eller dess ”oförsiktighet” i samband med spridningen av handlingar och den skada som det kan orsaka saknar relevans för målets avgörande. Påståendena rör en annan fråga, nämligen huruvida unionen i ett visst fall kan ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF, för institutionernas otillåtna handlande.

60 Även om det inte av det förhållandet att kommissionen inte har vidtagit någon åtgärd går att dra slutsatsen att detta innebär att institutionen underförstått avstått från att ställa upp en begränsning av spridningen av de begärda handlingarna, förhåller det sig på annat sätt för det fall att institutionen uttryckligen skulle ha ställt upp en sådan begränsning.

61 Det ska i detta hänseende erinras om att det, i slutet av skrivelsen av den 18 mars 2008 från den ledamot av kommissionen som ansvarade för handelsfrågor till BusinessEuropes generalsekreterare, finns en handskriven anteckning från ledamoten med följande lydelse: ”Mot bakgrund av skrivelsen skulle Ni kunna ta upp detta med Era motparter inom CII.” Enligt sökanden framgår det av anteckningen att den som gjort den inte hade något att erinra mot att skrivelsen översändes till CII, som har 8 100 medlemmar.

62 Det är utrett att den aktuella anteckningen inte innehåller något tillstånd att översända själva skrivelsen, utan endast åsyftar de eventuella kommentarer som BusinessEuropes generalsekreterare skulle kunna göra med avseende på skrivelsens innehåll och uteslutande till BusinessEuropes motparter inom CII och inte till CII:s medlemmar.

63 Ett sådant tillstånd för översändande kan inte kvalificeras som ett underförstått avstående från att ställa upp en begränsning av spridningen av skrivelsen eller av uppgifter i denna. Endast ett konstaterande om att så var fallet skulle ha gjort det möjligt att anse att den aktuella handlingen faktiskt hade blivit offentlig och att den därefter följaktligen var tillgänglig för alla intresserade personer eller företag (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical, REU 2010, s. I-7027, punkt 39).

64 Om det antogs att översändandet av skrivelsen till BusinessEuropes generalsekreterare, åtföljd av ett begränsat tillstånd att sprida dess innehåll, kunde undergräva det allmänna samhällsintresset i fråga om skyddet för internationella förbindelser, utan att det kan anses röra sig om en offentlig handling, skulle kommissionen dessutom ha rätt att hänvisa till det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 för att hindra att den skada som orsakats av den ursprungliga spridningen förvärrades.

65 Av det anförda framgår att det, till skillnad från vad sökanden har påstått, inte kan anses att de aktuella handlingarna och uppgifterna i dessa har blivit offentliga genom kommissionens handlande eller underlåtenhet.

66 Sökandens hänvisningar till generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, där domstolen meddelade dom den 29 juni 2010 (REU 2010, s. I-5885, I-5887), förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i mål T-36/04, API mot kommissionen (REG 2007, s. II-3201), och kommissionens ”interna bestämmelser” saknar följaktligen all relevans. I förevarande fall är inte den omständighet som var avgörande i ovanstående mål och bestämmelser för handen, nämligen att handlingarna de facto gjorts tillgängliga för allmänheten.

67 Tribunalen konstaterar för övrigt att det var mot bakgrund av uppgifter om ett statligt stöd vilka förekom i beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet och beslutets offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, enligt artikel 26.2 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88 EG] (EGT L 83, s. 1), som det bedömdes att kommissionen hade offentliggjort det relevanta innehållet i akten avseende detta stöd (generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i domen i det ovan i punkt 66 nämnda målet kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, punkt 134).

68 Ett sådant fall är inte jämförbart med förevarande fall, som kännetecknas av att det inte har förekommit något offentliggörande av de begärda handlingarna eller av de uppgifter som finns i dessa.

69 De begärda handlingarna kan inte heller jämföras med en förhandlingsrapport vilken, såsom förstainstansrätten förklarade, offentliggörs dagen för förhandlingen (domen i det ovan i punkt 66 nämnda målet API mot kommissionen, punkt 98), vilket innebär att den görs allmänt och direkt tillgänglig. Varje intresserad person har nämligen tillgång till förhandlingsrapporten utanför förhandlingssalen, före det att parternas argument, som nämnda handling är avsedd att ge en sammanfattning av, framförs vid en offentlig förhandling.

70 Vad beträffar kommissionens interna bestämmelser, har sökanden gjort gällande att det av dessa framgår att om ”uppgifter i en handling redan har spridits till ett stort antal personer … är det inte motiverat att vägra lämna ut informationen” och att kommissionen, genom att vägra sökanden tillgång till de begärda handlingarna, följaktligen har åsidosatt sina egna bestämmelser.

71 Förutom det faktum att de aktuella handlingarna endast översändes till en begränsad och särskild personkrets, som fastställts på grundval av ett förutbestämt kriterium avseende deltagande i ett förfarande för att biträda kommissionen (se punkterna 34 och 36 ovan), kan sökandens argumentering i detta avseende i vart fall inte utgöra grund för påståendet att det angripna beslutet är rättsstridigt.

72 Av rättspraxis framgår att inget hindrar att bestämmelserna i en institutions interna arbetsordning har rättsverkningar för tredje man (se domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169, punkt 38).

73 Domstolen har vid prövningen av en administrations interna bestämmelser tidigare slagit fast att sådana bestämmelser, även om de inte kan anses som rättsregler, som administrationen under alla omständigheter skulle vara skyldig att iaktta, likväl utgör vägledande förhållningsregler för den praxis som ska följas och från vilka administrationen, i ett enskilt fall, inte kan avvika utan att ange skäl som är förenliga med likabehandlingsprincipen. Sådana bestämmelser utgör följaktligen en rättsakt som har allmän giltighet, vars rättsstridighet tjänstemän och andra anställda som berörs kan åberopa till stöd för en talan som väckts mot enskilda beslut, vilka har antagits med stöd av nämnda bestämmelser (domstolens dom av den 15 januari 2002 i mål C-171/00 P, Libéros mot kommissionen, REG 2002, s. I-451, punkt 35).

74 Det föreligger ännu starkare skäl till att en sådan rättspraxis tillämpas på förhållningsregler som har externa verkningar, såsom är fallet beträffande riktlinjerna för beräkning av böter som företag åläggs för överträdelser av konkurrensreglerna. Kommissionen har genom att anta sådana förhållningsregler och genom att, via reglernas offentliggörande, tillkännage att den hädanefter ska tillämpa reglerna på de fall som omfattas av dem, själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning. Kommissionen riskerar således att anses ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar om den frångår dessa regler. Det kan följaktligen inte uteslutas att sådana förhållningsregler med allmän räckvidd, under vissa förutsättningar och beroende på deras innehåll, kan ha rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 28 juni 2005 i de förenade målen C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P och C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mot kommissionen, REG 2005, s. I-5425, punkterna 210 och 211).

75 I förevarande fall gav sökanden vid förhandlingen in en handling med rubriken ”Vademecum om tillgång till handlingar” och försedd med beteckningen ”GD Handel”. Den består av tre delar, med rubrikerna ”Allmänna principer”, ”Tillgång med avseende på särskilda typer av handlingar inom GD Handel” och ”Praktiska konsekvenser för GD Handel”. Handlingen innehåller endast hänvisningar till olika bestämmelser i tillämplig lagstiftning, relevant rättspraxis och den praxis som det aktuella direktoratet följer när en ansökan om tillgång till handlingar behandlas.

76 Kommissionen preciserade vid förhandlingen att handlingen med rubriken ”Vademecum om tillgång till handlingar” var en rent intern handling som, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, inte ens fanns på institutionens webbplats. Sökanden, som har förklarat att den erhållit handlingen till följd av en ansökan om tillgång till handlingar grundad på förordning nr 1049/2001, har varken hävdat eller, i ännu mindre grad, styrkt att nämnda handling har varit föremål för något offentliggörande avsett för tredje man.

77 Det framgår mot bakgrund av dessa omständigheter att handlingen med rubriken ”Vademecum om tillgång till handlingar”, vilken hör till GD Handel, inte på något sätt var avsedd att ha externa verkningar och att den endast skulle betraktas som en tjänsteinstruktion, som enbart hade verkan internt inom administrationen, närmare bestämt inom ovannämnda generaldirektorat, och att den inte skulle ge upphov till någon rätt för tredje man.

78 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den ogiltighetsgrund som består i att det gjorts en felaktig tillämpning av artikel 4.1 a tredje strecksatsen.

Den grund som avser att sökanden har diskriminerats

79 Sökanden har påstått att det inte finns ”någon märkbar skillnad” mellan sökanden och de industrisektorer som rådfrågas av kommissionen. Kommissionen har därför handlat på ett diskriminerande sätt genom att endast lämna ut handlingar till nämnda industrisektorer. Så är särskilt fallet eftersom kommissionen inte kan visa varför sökanden skulle vara mindre trovärdig eller pålitlig än de branschorganisationer som är mottagare av handlingarna.

80 Enligt fast rättspraxis innebär likabehandlingsprincipen krav på att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (domstolens dom av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 95, och av den 19 juli 2012 i mål C-250/11, Lietuvos geležinkeliai, punkt 44).

81 Såsom har angetts i punkterna 35 och 37 ovan hade de handlingar som begärts av sökanden översänts till branschorganisationer och företag som, i egenskap av sakkunniga, medverkade i arbetena inom den rådgivande kommittén och dess arbetsgrupper för marknadstillträde i ett tredje land, i det enda syftet att göra det möjligt för samtliga deltagare att fullgöra sitt uppdrag som rådgivare inför kommissionen. Det är ostridigt att nämnda handlingar inte översändes enligt förordning nr 1049/2001.

82 Det räcker med att konstatera att sökanden, objektivt sett, inte hade en sådan ställning som nämns ovan, oavsett betydelsen av dess uppgift vid de internationella förhandlingarna eller dess trovärdighet som organisation inskriven i kommissionens register över intresseorganisationer.

83 Denna objektiva skillnad mellan respektive situation förklarar och motiverar den olika behandlingen vad gäller tillgången till de aktuella handlingarna. Kommissionen kan följaktligen inte kritiseras för något åsidosättande av likabehandlingsprincipen till skada för sökanden.

84 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den ogiltighetsgrund som avses i punkt 79 ovan.

85 I den mån sökanden även har avsett att göra gällande att det föreligger ett särskilt intresse av att utverka de begärda handlingarna, ska det erinras om att ett sådant intresse inte kan beaktas vid tillämpningen av de tvingande undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 (domen i de ovan i punkt 52 nämnda förenade målen Sison mot rådet, punkt 52, fastställd genom domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 47), såsom kommissionen påpekade i det angripna beslutet.

86 Av det anförda följer att talan ska ogillas.

Rättegångskostnader

87 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

88 Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 juni 2013.

Underskrifter