Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 22 maj 2012*

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Handlingar rörande avtalet LIEN 97-2011 — Beslut att neka tillgång till delar av handlingarna — Fastställande av föremålet för den ursprungliga ansökan — Undantag avseende den enskildes privatliv och integritet — Undantag avseende skyddet för beslutsförfarandet — Principen om god förvaltningssed — Konkret och individuell prövning — Motiveringsskyldighet”

I mål T-300/10,

Internationaler Hilfsfonds eV, med säte i Rosbach (Tyskland), företrädd av advokaten H. Kaltenecker,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Costa de Oliveira och T. Scharf, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten R. van der Hout,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 29 april 2010 om avslag på sökandens begäran om tillgång till samtliga handlingar som rör avtalet LIEN 97-2011,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová samt domarna K. Jürimäe (referent) och M. van der Woude,

justitiesekreterare: handläggaren T. Weiler,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 september 2011,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Internationaler Hilfsfonds eV, är en icke-statlig organisation bildad enligt tysk rätt, som är verksam inom området för humanitärt bistånd. Den 28 april 1998 undertecknade Internationaler Hilfsfonds eV och Europeiska gemenskapernas kommission avtalet LIEN 97-2011 om medfinansiering av ett medicinskt biståndsprogram som Internationaler Hilfsfonds eV anordnade i Kazakstan.

2 Den 1 oktober 1999 hävde kommissionen ensidigt avtalet LIEN 97-2011, varefter kommissionen den 6 augusti 2001 informerade Internationaler Hilfsfonds eV om sitt beslut att återkräva ett visst belopp som utbetalats till denna i samband med att avtalet verkställdes.

3 Den 9 mars 2002 ingav sökanden en ansökan till kommissionen med stöd 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 handlingarna i ärendet rörande avtalet LIEN 97-2011.

4 I skrivelse av den 8 juli 2002 tillställde kommissionen en förteckning över handlingar (nedan kallad förteckningen av den 8 juli 2002). I denna skrivelse avslog kommissionen till viss del sökandens ansökan med hänvisning till artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001.

5 Eftersom ansökan endast delvis hade beviljats, ansökte sökanden genom skrivelse av den 11 juli 2002 till kommissionens ordförande om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011. Eftersom denna ansökan inte beviljades i sin helhet, ingav sökanden ett klagomål till Europeiska ombudsmannen, vari kommissionens beslut att inte ge sökanden fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 påtalades. Klagomålet registrerades som ärende 1874/2003/GG (nedan kallat klagomålet 1874/2003/GG).

6 Efter ett förslag till rekommendation av den 15 juli 2004 från ombudsmannen till kommissionen och ett detaljerat yttrande som kommissionen skickade till ombudsmannen den 12 och den 21 oktober 2004, fattade ombudsmannen den 14 december 2004 ett slutligt beslut i vilket det, genom en kritisk anmärkning, konstaterades att den omständigheten att kommissionen inte angav några giltiga skäl som kunde motivera varför sökanden nekades tillgång till flera handlingar rörande avtalet LIEN 97-2011 utgör prov på undermålig administrativ handläggning.

7 Den 22 december 2004 tillställde sökanden kommissionens ordförande en ny ansökan om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011, på grundval av ombudsmannens slutliga beslut av den 14 december 2004. Kommissionen besvarade ansökan i skrivelse av den 14 februari 2005, varigenom kommissionen beslutade att inte ge sökanden tillgång till andra handlingar än dem som redan hade lämnats ut.

8 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 april 2005 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 14 februari 2005, vilken tilldelades målnummer T-141/05. Sedan kommissionen framfört en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler, avvisade förstainstansrätten talan i dom av den 5 juni 2008 i mål T-141/05, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen).

9 Sökanden överklagade domen med stöd av artikel 56 i domstolens stadga. Genom dom av den 26 januari 2010 i mål C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen (REU 2010, s. I-669), hävde domstolen den ovan i punkt 8 nämnda domen av den 5 juni 2008, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, ogillade invändningen om rättegångshinder framställd av kommissionen vid förstainstansrätten och återförvisade målet till tribunalen för avgörande av

sökandens yrkanden om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 14 februari 2005 att avslå Internationaler Hilfsfonds eV:s ansökan om tillgång till de aktuella handlingarna. Det till tribunalen återförvisade målet är registrerat som mål T-141/05 RENV.

10 I juni 2009 väckte kommissionen talan vid tribunal de première instance de Bruxelles (domstol i första instans i Bryssel) för att återkräva en del av den första utbetalning som gjordes i enlighet med avtalet LIEN 97-2011. Målet vid denna nationella domstol, som är registrerat som mål nr 00004913/IJ/LB/29, är ännu inte avgjort.

11 I skrivelser av den 28 och den 31 augusti 2009 ingav sökanden med stöd av artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001 en ny ansökan om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 (nedan kallad den ursprungliga ansökan).

12 Kommissionen besvarade den ursprungliga ansökan i skrivelse av den 9 oktober 2009 (nedan kallat svaret på den ursprungliga ansökan). I sitt svar angav kommissionen att den – med beaktande av den tid som förflutit sedan dess beslut avseende sökandens ansökan av den 22 december 2004 om fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, som är föremål för talan i mål T-141/05 – hade företagit en ny prövning av varje handling i ifrågavarande ärende som inte hade lämnats ut, och att kommissionen, med anledning av denna prövning, hade beslutat att bevilja sökanden en utvidgad, men inte fullständig, tillgång till nämnda handlingar.

13 I skrivelse av den 15 oktober 2009, registrerad av kommissionen den 19 oktober 2009, ingav sökanden en bekräftande ansökan i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001. Genom denna ansökan anmodades kommissionen att ompröva svaret på den ursprungliga ansökan (nedan kallad den bekräftande ansökan).

14 Den 10 november 2009 förlängde kommissionen den frist inom vilken den ursprungliga ansökan skulle besvaras.

15 I skrivelse av den 1 december 2009 uppgav kommissionen inledningsvis att eftersom sökandens bekräftande ansökan fordrade en prövning av flera relevanta handlingar och eftersom diskussionen angående detta med de andra avdelningarna inte hade avslutats, hade kommissionen dessvärre inte möjlighet att lämna ett slutligt svar på ansökan.

16 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 1 februari 2010 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut, vilka framgick dels av skrivelsen av den 9 oktober 2009, dels av skrivelsen av den 1 december 2009. Talan registrerades som mål T-36/10.

17 I beslut av den 29 april 2010 besvarade kommissionen, genom dess generalsekretariat, den bekräftande ansökan (nedan kallat det angripna beslutet).

18 Kommissionen konstaterade inledningsvis under avdelning 2 i det angripna beslutet, med rubriken ”De handlingar som berörs av den bekräftande ansökan”, att den bekräftande ansökan i huvudsak avsåg en ansökan om tillgång till handlingar vilka redan omfattades av den ursprungliga ansökan, nämligen ”de handlingar som berörde [avtalet LIEN 97-2011]”, till vilka sökanden inte beviljats tillgång, samt en ansökan om tillgång till övriga handlingar angående ”AIDCO:s så kallade interna skriftväxling med andra generaldirektorat som inte alls berördes av LIEN” (nedan kallade de övriga handlingarna). Kommissionen anser att eftersom ansökan om tillgång till de övriga handlingarna ingavs för första gången i samband med den bekräftande ansökan, utgör denna en ny ansökan. Följaktligen angav kommissionen att det angripna beslutet ”inte berör handlingarna i akterna 1, 2, 3 och 4 som avser hävandet av [avtalet LIEN 97-2011] och som inte lämnades ut genom skrivelsen av den 9 oktober 2009, vilken utgjorde det svar som lämnades av AIDCO:s generaldirektorat”.

19 Vidare angav kommissionen, under samma rubrik i det angripna beslutet, att med anledning av den bekräftande ansökan gjordes en noggrann prövning av de handlingar som inte lämnats ut. Dessa handlingar framgår av tabellen som bilagts det angripna beslutet. Kommissionen angav därvid följande:

— Nämnda tabell är uppdelad i tre delar som omfattar tre kategorier av handlingar, nämligen för det första de handlingar som finns i akterna 1–3, vilka utgör det ärende som rör avtalet LIEN 97-2011, för det andra de handlingar som finns i akt 4 del I och slutligen de handlingar som finns i akt 4 del II.

— Var och en av de handlingar som anges i nämnda tabell är tillgängliga, antingen obegränsat, till viss del, eller icke tillgängliga.

— När kommissionen har beslutat att en handling inte är obegränsat tillgänglig anges de bestämmelser i förordning nr 1049/2001 på vilka beslutet grundar sig.

— När det gäller de handlingar eller vissa delar av handlingar som inte omfattas av föremålet för den ursprungliga ansökan (nedan kallat föremålet för den ursprungliga ansökan) eller tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001 (nedan kallat förordningens tillämpningsområde) anges att dessa handlingar inte omfattas av ansökan.

20 I punkt 3 i det angripna beslutet redogjorde kommissionen för sina slutsatser angående den bekräftande ansökan.

21 I punkt 3.1, med rubriken ”Handlingar som inte omfattas av ansökan”, redogjorde kommissionen för skälen till att vissa handlingar, i deras helhet eller till viss del, inte omfattas av föremålet för den ursprungliga ansökan eller inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Dessa handlingar angavs av kommissionen.

22 I punkt 3.2, med rubriken ”Handlingar till vilka obegränsad tillgång beviljas”, angav kommissionen de handlingar som omfattas av den aktuella kategorin handlingar. Vidare angav den att vissa av dessa handlingar innehåller delar som dolts på grund av att de inte omfattas av föremålet för den ursprungliga ansökan eller inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Slutligen angav kommissionen flera handlingar eller delar av handlingar vars innehåll var identiskt med det i andra handlingar eller delar av handlingar som rör avtalet LIEN 97-2011.

23 I punkt 3.3, med rubriken ”Handlingar till vilka tillgång beviljas avseende vissa delar”, angav kommissionen de handlingar som omfattas av denna rubrik. Vidare angav kommissionen att de delar av dessa handlingar som inte lämnats ut hade dolts på grund av att de omfattades av ett av de undantag som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 eller att de inte omfattades av förordningens tillämpningsområde eller föremålet för den ursprungliga ansökan. Slutligen angav kommissionen på nytt flera handlingar eller delar av handlingar vars innehåll var identiskt med det i andra handlingar eller delar av handlingar som rör avtalet LIEN 97-2011.

24 I punkt 3.4 med rubriken ”Handlingar till vilka tillgång inte kan beviljas”, angav kommissionen de handlingar som omfattas av den aktuella kategorin handlingar. Vidare angav kommissionen att eftersom dessa handlingar även finns upptagna i den tabell som bifogats det angripna beslutet, innehåller tabellen en hänvisning till de undantag som räknas upp i artikel 4 förordning nr 1049/2001 och som har tillämpats beträffande dessa handlingar. Slutligen angav kommissionen flera handlingar eller delar av handlingar vars innehåll var identiskt med det i andra handlingar eller delar av handlingar som rör avtalet LIEN 97-2011.

25 I punkt 4 i det angripna beslutet redogjorde kommissionen för de skäl som låg till grund för beslutet att inte bevilja en fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011. Dessa skäl, som grundade sig på förordning nr 1049/2001, angavs i punkt 4.1 i det angripna beslutet som

skyddet för beslutsförfarandet i enlighet med artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 samt i punkt 4.2 i det angripna beslutet som skyddet för den enskildes privatliv och integritet i enlighet med artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

26 I punkt 5 i det angripna beslutet prövade kommissionen om det förelåg ett övervägande allmänintresse av att lämna ut handlingar till vilka tillgång delvis eller fullständigt hade vägrats i detta skede av handläggningen av ansökan om tillgång. Kommissionen konstaterade att utlämnandet av de begärda handlingarna endast kan tjäna det enskilda intresse som åberopats av sökanden och inte ett övervägande allmänintresse. Vidare ansåg kommissionen inte att det allmänna insynsintresset i förevarande fall kan motivera en tillgång till de handlingar som skyddas av de undantag som anförts i punkt 4 i det angripna beslutet för att avslå ansökan om utlämnande.

27 I beslut av den 24 mars 2011 fastslog tribunalen att det var uppenbart att den talan som hade väckts i mål T-36/10 skulle avvisas, eftersom den riktade sig mot kommissionens beslut av den 9 oktober 2009 och den hade förlorat sitt föremål, då den riktade sig mot ett underförstått avslagsbeslut som hade fattats genom kommissionens skrivelse av den 1 december 2009. Genom skrivelse som ingavs till domstolens kansli den 29 april 2011 överklagade sökanden tribunalens beslut av den 24 mars 2011 i enlighet med artikel 56 i domstolens stadga. Överklagandet registrerades som mål C-208/11 P.

28 I beslut av den 21 september 2011 konstaterade tribunalen att med hänsyn till att sökanden inte längre hade ett berättigat intresse av att få saken prövad, saknades det anledning att döma i mål T-141/05 RENV. Genom skrivelse som ingavs till domstolens kansli den 2 november 2011 överklagade sökanden tribunalens beslut av den 21 september 2011 i enlighet med artikel 56 i domstolens stadga. Överklagandet registrerades som mål C-554/11 P.

Förfarandet

29 Sökanden har genom ansökan som ingavs till tribunalens kansli den 9 juli 2010 väckt förevarande talan.

30 I skrivelse som ingavs till tribunalens kansli den 29 juli 2010 begärde sökanden, med stöd av artikel 48.2 i rättegångsreglerna, att tribunalen skulle beakta skälen i en dom som tribunalen hade meddelat efter ingivandet av ansökan.

31 I beslut av den 14 april 2011 vidtog tribunalen i enlighet med artiklarna 65 b–66.1 och 67.3 tredje stycket i rättegångsreglerna en första åtgärd för bevisupptagning, varvid kommissionen förelades att förete kopior av de konfidentiella versionerna av samtliga handlingar som i det angripna beslutet klassificerats i följande tre kategorier. Det vill säga handlingar där innehållet ”inte omfattas av ansökan” (punkt 3.1 i det angripna beslutet), handlingar till vilka tillgång beviljas avseende vissa delar (punkt 3.3 i det angripna beslutet) och slutligen handlingar till vilka tillgång inte kan beviljas (punkt 3.4 i det angripna beslutet). Tribunalen preciserade att dessa handlingar inte skulle överlämnas till sökanden i det aktuella målet.

32 I skrivelse av den 10 maj 2011 hörsammade kommissionen den åtgärd för bevisupptagning som vidtagits genom beslutet av den 14 april 2011. Tribunalen fann emellertid att kommissionens gensvar inte, vare sig formellt eller i sak, uppfyllde föremålet för denna åtgärd.

33 I beslut av den 25 maj 2011 vidtogs således, i enlighet med artikel 67.3 tredje stycket i rättegångsreglerna, en andra åtgärd för bevisupptagning, varvid kommissionen på nytt förelades att i enlighet med presentationsordningen i punkt 2 i artikeldelen till detta beslut förete kopior av de konfidentiella versionerna av samtliga handlingar som i det angripna beslutet klassificerats i de tre kategorier som följer av punkterna 3.1, 3.3 och 3.4 i det angripna beslutet. Tribunalen preciserade att dessa handlingar inte skulle överlämnas till sökanden i det aktuella målet (nedan kallad den andra åtgärden för bevisupptagning).

34 Såsom en åtgärd för processledning riktade tribunalen den 8 juni 2011 en begäran om upplysningar till parterna. Begäran besvarades av kommissionen genom en skrivelse av den 15 juni 2011 och av sökanden genom en skrivelse av den 21 juni 2011.

35 I skrivelse av den 9 juni 2011 besvarade och hörsammade kommissionen den andra åtgärden för bevisupptagning, som hade beslutats den 25 maj 2011.

36 I skrivelse som ingavs till tribunalens kansli den 11 juli 2011 begärde sökanden, med stöd av artikel 48.2 i rättegångsreglerna, tillåtelse att åberopa en ny grund som stöder sig på rättsliga omständigheter som framkommit under förfarandet.

37 Med anledning av en åtgärd för processledning som hade beslutats under förhandlingen, ingav kommissionen till tribunalen en kopia på det ursprungliga svaret, vilket återfanns i skrivelsen av den 9 oktober 2009.

Parternas yrkanden

38 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan då den i vissa delar inte kan upptas till sakprövning och i övriga delar är ogrundad,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Huruvida innehållet i de skrivelser som sökanden ingett till tribunalens kansli den 29 juli 2010 och den 11 juli 2011 kan upptas till sakprövning

40 I skrivelserna av den 29 juli 2010 och den 11 juli 2011 har sökanden i huvudsak, med stöd av artikel 48.2 i rättegångsreglerna, uttryckligen eller indirekt åberopat två nya grunder. I enlighet med artikel 48.2 tredje stycket i rättegångsreglerna ska tribunalen pröva huruvida dessa båda grunder kan upptas till sakprövning.

41 När det gäller innehållet i skrivelsen av den 29 juli 2010, erinrar tribunalen om att det uttryckligen framgår av artikel 44.1 c i rättegångsreglerna att det ska göras en kortfattad framställning av de grunder som åberopas i ansökan. Eftersom det i artikel 48.2 i rättegångsreglerna inte finns någon specifik bestämmelse angående formkraven för framställningen av en ny grund som åberopats under rättegången, finner tribunalen att artikel 44.1 c i rättegångsreglerna är tillämplig även på en sådan grund.

42 I skrivelsen av den 29 juli 2010 hävdade sökanden att tribunalen i dom av den 7 juli 2010 i mål T-111/07, Agrofert Holding mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen), inte godtog kommissionens argument. Dessa argument var identiska med dem som framfördes i det angripna beslutet och grundade sig på de undantag som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Sökanden har däremot inte vid något tillfälle angett vilka punkter i domen i det ovannämnda målet Agrofert Holding mot kommissionen som den anser är relevanta. Tvärtom har sökanden endast anmodat tribunalen att pröva huruvida de konstateranden som gjorts i denna dom är analogt tillämpliga i förevarande mål.

43 Mot denna bakgrund finner tribunalen att innehållet i skrivelsen av den 29 juli 2010 inte uppfyller formkraven enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna för framställandet av en grund. Det är således inte nödvändigt att pröva huruvida förekomsten av nya omständigheter kan göra det möjligt att åberopa en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 i rättegångsreglerna. Innehållet i nämnda skrivelse kan därmed inte upptas till sakprövning.

44 När det gäller innehållet i skrivelsen av den 11 juli 2011, erinrar tribunalen om att det följer av fast rättspraxis att en dom som endast bekräftar ett rättsläge som sökanden i princip kände till vid den tidpunkt då han väckte talan inte kan anses vara en ny omständighet som ger rätt att åberopa en ny grund (domstolens dom av den 1 april 1982 i mål 11/81, Dürbeck mot kommissionen, REG 1982, s. 1251, punkt 17, samt förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i mål T-2/99, T. Port mot rådet, REG 2001, s. II-2093, punkt 57, och i mål T-3/99, Banatrading mot rådet, REG 2001, s. II-2123, punkt 49).

45 I skrivelsen av den 11 juli 2011 har sökanden i förevarande fall åberopat tribunalens dom av den 7 juni 2011 i mål T-471/08, Toland mot parlamentet (REU 2011, s. II-2717), och gjort en sammanfattning av domskälen. I denna sammanfattning har sökanden inledningsvis själv erinrat om den fasta rättspraxis som citeras i denna dom. Därefter har sökanden redogjort för tribunalens avgöranden i sak i det ovannämnda målet Toland mot parlamentet, vilka sökanden anser kan överföras på det aktuella målet.

46 Tribunalen konstaterar således, mot bakgrund av den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 44, att domen i det ovan i punkt 45 nämnda målet Toland mot parlamentet inte kan anses utgöra en sådan ny omständighet som ger rätt att åberopa en ny grund, eftersom domen endast bekräftar ett rättsläge som sökanden i princip kände till då talan väcktes. Innehållet i skrivelsen av den 11 juli 2011 kan således inte upptas till sakprövning.

Prövning i sak

47 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fyra grunder. Dessa avser i huvudsak en uppenbart oriktig bedömning vid fastställandet av föremålet för sökandens ursprungliga ansökan och följaktligen ett åsidosättande av kommissionens skyldighet att fullständigt pröva ansökan, ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, ett åsidosättande av artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 och ett åsidosättande av artikel 4.3 andra stycket i samma förordning.

48 Tribunalen ska först göra några inledande anmärkningar angående förevarande mål och därefter pröva den första grunden, därefter den tredje och den fjärde grunden och slutligen den andra grunden.

Inledande anmärkningar

49 I avdelning 1, med rubriken ”Bakgrund”, i det angripna beslutet har kommissionen i första stycket angett att ”ärendet angående avtalet … LIEN 97-2011 består av fyra delar”. Dessa delar, vilka kommissionen har kallat för akter, är följande:

— ”Akt 1: [Bestående av] handlingarna från ansökningsformuläret till tillsynsrapporten från enheten för tekniskt bistånd (Technical Assistance Unit, TAU).

— Akt 2: [Bestående av] handlingarna från den andra delrapporten fram till och med april 2000 – Pattens kabinett.

— Akt 3: [Bestående] i huvudsak av skriftväxlingen från december 1998 till och med juni 2002.

— Akt 4: [Bestående av] interna handlingar, inbegripet skriftväxlingen mellan kommissionen och de interna kontoren IBF International Consulting ... och Europeiska volontärcentret ...”

50 Vidare är ”Akt 4” i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 i sin tur uppdelad i två delar. Dessa är enligt andra stycket i avdelning 1, med rubriken ”Bakgrund”, i det angripna beslutet följande:

— Akt 4, del I: Denna del innehåller de handlingar som har förtecknats i skrivelsen av den 8 juli 2002.

— Akt 4, del II: Denna del innehåller de e-postmeddelanden som nämns i det detaljerade yttrande som kommissionen skickade till ombudsmannen den 12 och den 21 oktober .

51 Vidare används i förevarande dom termen ”avsnitt” för att beteckna delar av de konfidentiella versionerna av handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, som ingetts i förevarande mål med anledning av den andra åtgärden för bevisupptagning, vilka kommissionen, särskilt i den tabell som bilagts det angripna beslutet kallar för ”del” med ett nummer före. Termen ”textruta” används i förevarande dom för att beteckna delar av handlingar som tydligt har avgränsats av kommissionen genom en inramning i form av en ruta i den konfidentiella versionen och för vilken kommissionen har angett skälen för att inte lämna ut innehållet [exempelvis med stöd av undantagen i artikel 4.1 b och 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001].

52 Tribunalen har vidare påpekat att när det gäller vissa handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, beträffande vilka kommissionen i det angripna beslutet har anfört ett skäl för att vägra sökanden en fullständig tillgång, har nämnda skäl inte systematiskt återgetts i de konfidentiella versionerna av nämnda handlingar som bilagts kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning. Tribunalen konstaterar att de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som berörs av nämna underlåtelse är följande:

— När det gäller vägran som grundar sig på det förhållandet att innehållet i den berörda handlingen till viss del inte omfattas av ansökan om tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, i akt 1: handling 2/1999.

— När det gäller vägran som grundar sig på undantaget enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001:

  — I akt 4, del I : handling 19/1999 (avsnitt 1) ,

  — I akt 4, del II : handling 14/1999.

— När det gäller vägran som grundar sig på undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001:

  — I akt 1: handling 7/1999 (avsnitt 2),

  — I akt 4, del I: handlingarna 8/1999–11/1999, 13/1999 och 19/1999 (avsnitt 1),

  — I akt 4, del II: handlingarna 7/1999, 8/1999, 12/1999 och 14/1999.

53 När det gäller de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som räknas upp ovan i punkt 52, finner tribunalen att eftersom kommissionen i det angripna beslutet beträffande dessa handlingar uttryckligen har anfört ett skäl för att vägra lämna ut deras innehåll, leder underlåtelsen att ange ett sådant skäl, såsom påpekats i samma punkt, inte till slutsatsen att kommissionen beträffande dessa handlingar skulle ha avstått från att anföra något skäl. Eftersom kommissionen i dess svar på den andra åtgärden för bevisupptagning inte uttryckligen angett något sådant avstående, kan det inte uteslutas att den utelämnade uppgiften enbart beror på ett skrivfel. När det gäller de handlingar som räknas upp ovan i punkt 52 ska tribunalen följaktligen bedöma huruvida uppgifterna i dessa handlingar som inte lämnats ut avser omständigheter som omfattas av föremålet för det undantag som uttryckligen angetts i det angripna beslutet för att vägra ett utlämnande.

Den första grunden: Huruvida kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning vad gäller fastställandet av föremålet för den ursprungliga ansökan och följaktligen huruvida kommissionen åsidosatt sin skyldighet att fullständigt pröva nämnda ansökan

54 Sökanden har hävdat att den ursprungliga ansökan syftade till att sökanden skulle beviljas tillgång till dels handlingarna i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, dels de handlingar vars existens framkommit genom en rapport som upprättats den 9 mars 2004 av en medarbetare till ombudsmannen

(nedan kallad en medarbetare till ombudsmannen) i samband med utredningen av klagomål 1874/2003/GG, till vilka handlingar det hänvisats i den ursprungliga ansökan genom formuleringen ”ett visst antal handlingar innehållande skriftväxling och anteckningar som upprättats från och med år 2002” (nedan kallade de övriga handlingar som ingetts till en medarbetare till ombudsmannen). Följaktligen anser sökanden att kommissionen åsidosatte sin skyldighet att på ett fullständigt sätt pröva ansökan om obegränsad tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

55 Kommissionen har hävdat att tillgång till dessa övriga handlingar inte begärdes i samband med den ursprungliga ansökan, utan för första gången i den bekräftande ansökan. Förevarande talan kan följaktligen inte upptas till sakprövning såvitt avser dessa handlingar. Under alla förhållanden är en sådan ansökan om tillgång till handlingar alltför allmän och obestämd för att den ska kunna beviljas av kommissionen, vilket kommissionen för övrigt underrättade sökanden om i en skrivelse av den 20 juli 2010.

56 Såväl kommissionens invändning att talan till viss del ska avvisas som den första grunden avser i huvudsak en prövning av huruvida kommissionen hade fog för att inte besvara ansökan om tillgång till de övriga handlingar som ingetts till en medarbetare till ombudsmannen.

57 Prövningen av huruvida talan till viss del ska avvisas, såsom kommissionen invänt, har följaktligen ett nära samband med prövningen av den första grunden. Tribunalen ska därför pröva denna grund. För det fall talan ska bifallas på den första grunden medför det att kommissionens invändning om att talan delvis ska avvisas kan lämnas utan avseende.

58 För att kunna bedöma om talan ska bifallas på den första grunden, ska tribunalen inledningsvis fastställa föremålet för den ursprungliga ansökan.

Föremålet för den ursprungliga ansökan

59 Inledningsvis konstaterar tribunalen att sökanden i den ursprungliga ansökan uttryckligen grundade sig på de konstateranden som återfinns i den rapport som en medarbetare till ombudsmannen upprättade den 9 mars 2004.

60 I denna ansökan anförde sökanden följaktligen följande:

”Med anledning av klagomål 1874/2003/GG, fastslog Europeiska ombudsmannen [i skrivelse] av den 18 mars 2004 … att samtliga handlingar inte överlämnats till klaganden med anledning av ansökan om tillgång till handlingar som jag ingett för [sökandens] räkning i ärendet [angående avtalet LIEN 97-2011]. Till denna skrivelse bifogades en rapport [från en medarbetare till ombudsmannen] av den 9 mars 2004 …

Det framgår av rapporten [från en medarbetare till ombudsmannen] att kommissionen inte lämnat ut nedanstående [handlingar] till [sökanden], och jag önskar för [sökandens] räkning erhålla tillgång till dessa handlingar. [En medarbetare till ombudsmannen] har angett att följande handlingar saknas:

— Akt 1: …

— Akt 2: …

— Akt 3: …

— Akt 4: …

— [En medarbetare till ombudsmannen] angav vidare följande: ’Kommissionen har även presenterat ett antal [handlingar] som innehåller skriftväxling och anteckningar som upprättats från och med [år] 2002. Med hänsyn till att klagomålet enbart rörde tillgång till de ovannämnda akterna 1–4, har dessa övriga [handlingar] inte granskats av ombudsmannen.’

Jag vill i detta hänseende påpeka … att rent logiskt kan [sökanden] enbart hos Europeiska ombudsmannen begära granskning av sådana [handlingar] som sökanden har kännedom om …

Förekomsten av ytterligare [handlingar] som påpekats av [en medarbetare till ombudsmannen] – ’Kommissionen har även presenterat ett antal [handlingar] som innehåller skriftväxling och anteckningar som upprättats från och med år 2002’ – har kommissionen hela tiden hållit [sökanden] ovetande om … Det är följaktligen nödvändigt att även dessa [handlingar], ’ett antal [handlingar] som innehåller skriftväxling och anteckningar som upprättats från och med år 2002’, som upptäckts av [en medarbetare till ombudsmannen] omedelbart lämnas ut till [sökanden].

…

Jag vill på förhand tacka för det bifallsbeslut som jag hoppas att ni kommer att fatta beträffande min nya ansökan som syftar till att erhålla fullständig tillgång till [handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011], såsom garanteras enligt förordning nr 1049/2001.”

61 Det framgår således av den ursprungliga ansökans uttryckliga lydelse att föremålet för denna var en omedelbar och fullständig tillgång, inte endast till samtliga de handlingar som angetts av en medarbetare till ombudsmannen i akterna 1–4 i ärenden angående avtalet LIEN 97-2011, utan även till övriga handlingar som ingetts till nämnda medarbetare.

62 Tribunalen erinrar även om att i samband med den undersökning som genomfördes av en medarbetare till ombudsmannen i kommissionens lokaler i samband med utredningen av klagomålet 1874/2003/GG, som avsåg kommissionens vägran att bevilja sökanden tillgång till samtliga handlingar som ingick i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, överlämnade kommissionen till nämnda medarbetare på eget initiativ inte endast de handlingar som ingick i akterna 1–4 i nämnda ärende, utan även, vilket framgår av rapporten från nämnda medarbetare, övriga handlingar.

63 Eftersom kommissionen inte nu kan hävda att handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, till vilka sökanden har begärt tillgång, enbart består av de handlingar som framgår av den förteckning över handlingar som överlämnats av kommissionen i skrivelse av den 8 juli 2002 och som ingick i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011. Detta påstående motsägs nämligen av rapporten av den 9 mars 2004 som upprättats av en medarbetare till ombudsmannen, något som inte bestritts av kommissionen.

Huruvida kommissionen agerade lagenligt när den inte fattade beslut angående ansökan om fullständig tillgång till de övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen

64 Förordning nr 1049/2001 har till syfte, såsom framgår av skäl 4 och artikel 1 i förordningen, att garantera allmänheten största möjliga tillgång till institutionernas handlingar.

65 Skäl 1 i förordning nr 1049/2001 hänvisar till artikel 1 andra stycket FEU, av vilken framgår att detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. I skäl 2 i förordningen anges att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar hänger samman med institutionernas demokratiska natur.

66 När det görs en ansökan hos kommissionen om att en handling ska lämnas ut, är kommissionen skyldig att, i varje enskilt fall, bedöma huruvida den ifrågavarande handlingen omfattas av de undantag från allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 35).

67 Såsom vidare framgår av skäl 13 i förordning nr 1049/2001 bör, för att säkerställa att rätten till tillgång till unionsinstitutionernas handlingar respekteras fullt ut, ett administrativt förfarande i två steg tillämpas, där det dessutom ska vara möjligt att begära domstolsprövning eller framföra klagomål till ombudsmannen.

68 Det följer även av fast rättspraxis att artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001, i vilka föreskrivs ett tvåstegsförfarande, syftar till att möjliggöra dels en skyndsam och enkel behandling av ansökningar om tillgång till handlingar hos berörda institutioner, dels, i första hand, uppgörelser i godo av tvister som eventuellt kan uppkomma (domen av den 26 januari 2010 i det ovan i punkt 9 nämnda målet Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, punkt 53).

69 Av tribunalens påpekanden ovan i punkterna 64–68 följer att den berörda institutionen är skyldig att göra en fullständig undersökning av samtliga handlingar som omfattas av ansökan om att handlingar ska lämnas ut. Ett sådant krav är i princip tillämpligt inte endast vid handläggningen av en bekräftande ansökan i enlighet med artikel 8 i förordning nr 1049/2001, utan även vid handläggningen av den ursprungliga ansökan i den mening som avses i artikel 7 i förordningen.

70 Tribunalen påpekar för det första att kommissionen i förevarande fall i sitt svar på den ursprungliga ansökan angav följande: ”Denna skrivelse avser uppenbarligen endast de handlingar till vilka ni inte beviljades tillgång vid ert besök år 2002. Såsom redan har förklarats i skrivelsen av den 8 juli 2002, består ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 av fyra delar [akterna 1–4].”

71 Tribunalen konstaterar således, vilket förhållande för övrigt inte har bestritts av kommissionen, att det ursprungliga svaret inte innehåller något svar på den ursprungliga ansökan när det gäller avsikten att erhålla fullständig tillgång till övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen.

72 För det andra påpekar tribunalen att kommissionen i det ursprungliga svaret enbart hävdade att handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 hade klassificerats i akterna 1–4 i detta ärende. Det framgår emellertid av rapporten från en medarbetare till ombudsmannen, till vilken det uttryckligen hänvisas i den ursprungliga ansökan, att andra handlingar än dem som klassificeras i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 hade överlämnats till ombudsmannen i samband med utredningen av klagomål 1874/2003/GG. Mot bakgrund av dessa konstateranden som en medarbetare till ombudsmannen gjort i sin rapport, vilken upprättats efter det att förteckningen i skrivelsen av den 8 juli 2002 hade skickats, ankom det åtminstone på kommissionen, om den avstod från att pröva den ursprungliga ansökan om fullständig tillgång till de övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen, att förklara varför den ansåg att dessa handlingar inte utgjorde en del av ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

73 Det framgår av de överväganden som det redogjorts för ovan i punkterna 70 och 72 att eftersom det ursprungliga svaret inte innehöll något svar på ansökan om fullständig tillgång till de handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen, har kommissionen inte iakttagit sin skyldighet att göra en fullständig prövning av nämnda ansökan. En sådan underlåtelse från kommissionens sida innebär uppenbarligen att det syfte som eftersträvas med bestämmelserna om en skyndsam och enkel behandling av sådana ansökningar om tillgång till handlingar, såsom erinrats om ovan i punkt 68, undergrävs.

74 För det tredje konstaterar tribunalen visserligen, såsom kommissionen i huvudsak har gjort gällande, att den formulering i den bekräftande ansökan som är ägnad att definiera föremålet för denna ansökan inte exakt motsvarar den formulering som används för detta ändamål i den ursprungliga ansökan.

75 I den ursprungliga ansökan begärde sökanden nämligen, såsom har konstaterats ovan i punkt 61, uttryckligen en fullständig och omedelbar tillgång inte enbart till samtliga handlingar som angetts av en medarbetare till ombudsmannen i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, utan även till övriga handlingar som överlämnats till nämnda medarbetare.

76 I den bekräftande ansökan begärde däremot sökanden uttryckligen att kommissionen till sökanden ”omedelbart skulle överlämna samtliga handlingar, utan undantag, som [den hade] vägrat att lämna ut i akt 1 till och med akt 4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, samt även [de övriga handlingarna]”.

77 Föremålet för den ursprungliga ansökan och föremålet för den bekräftande ansökan sammanfaller således formellt endast beträffande begäran om en fullständig tillgång till de handlingar som klassificerats i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011. Tribunalen konstaterar däremot att förutom sistnämnda handlingar begärde sökanden även en sådan tillgång dels i den ursprungliga ansökan beträffande övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen, dels i den bekräftande ansökan beträffande övriga handlingar.

78 En sådan brist på terminologisk överensstämmelse när det gäller föremålet för den ursprungliga ansökan och föremålet för den bekräftande ansökan kan emellertid varken motivera kommissionens underlåtelse att göra en fullständig prövning av den ursprungliga ansökan, såsom framhållits ovan i punkt 73, eller medföra, såsom kommissionen har hävdat, att ansökan om en fullständig tillgång till de övriga handlingarna, såsom angetts i den bekräftande ansökan, utgör en ny ansökan, så att föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar begränsas till att enbart avse de handlingar som klassificerats i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

79 Tribunalen erinrar om att den ursprungliga ansökan om fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 utgör en ny ansökan om tillgång till handlingar som följde på två ansökningar om fullständig tillgång till handlingarna i samma ärende av den 9 mars 2002 (se ovan punkt 3) respektive den 22 december 2004 (se ovan punkt 7).

80 Under sådana omständigheter som gäller i förevarande mål, vilka angetts ovan i punkt 79, har domstolen fastslagit att med hänsyn till de syften avseende ett skyndsamt och enkelt förfarande som eftersträvas med förordning nr 1049/2001 får undantag göras från förfarandet i två steg enligt artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 (domen av den 26 januari 2010 i det ovan i punkt 9 nämnda målet Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, punkterna 60 och 61).

81 Eftersom omständigheterna i förevarande mål följaktligen endast ändrats på så sätt att sökanden, genom skrivelserna av den 28 och den 31 augusti 2009, ingett en ny ansökan om fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, var kommissionen, utan att avvakta en hypotetisk bekräftande ansökan, skyldig att genomföra en fullständig prövning av den ursprungliga ansökan, särskilt beträffande de övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen.

82 Vidare kan kommissionen inte motivera underlåtelsen att pröva sökandens begäran om en fullständig tillgång till andra handlingar än dem som ingick i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, som framställts i den ursprungliga ansökan, och dessutom i den bekräftande ansökan, genom att hävda att begäran i nämnda fall ansågs vara alltför allmän och otydlig.

83 Även om det antas att ansökan om tillgång till de övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen eller till övriga handlingar har formulerats på ett alltför allmänt och otydligt sätt, erinrar tribunalen om att det följer av artikel 6.2 i förordning nr 1049/2001 att ”[o]m en ansökan inte är tillräckligt utförlig skall institutionen uppmana sökanden att förtydliga sin ansökan och bistå sökanden med detta, t.e.x. genom att tillhandahålla information om användning av de offentliga registren över handlingar”.

84 Det följer således av denna bestämmelses lydelse, och särskilt användningen av verben uppmana och bistå, att enbart ett konstaterande att en ansökan om tillgång till handlingar inte är tillräckligt precis, oberoende av skälen för detta, ska leda den mottagande institutionen till att kontakta sökanden för att på bästa sätt fastställa vilka handlingar som begärs. Det är således fråga om en bestämmelse som på

området för allmänhetens tillgång till handlingar utgör ett formellt fastställande av principen om god förvaltningssed, vilken utgör en av de garantier som säkerställs av gemenskapens rättsordning i administrativa förfaranden (förstainstansrättens dom av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkt 107). Skyldigheten att lämna bistånd är således en grundläggande skyldighet för att säkerställa att rätten till tillgång till handlingar enligt förordning nr 1049/2001 får ändamålsenlig verkan.

85 I förevarande fall framgår det inte av handlingarna i det aktuella målet att kommissionen, i enlighet med bestämmelserna i artikel 6 i förordning nr 1049/2001 och principen om god förvaltningssed, hade anmodat sökanden att förtydliga vilka handlingar som begärdes, vare sig i den ursprungliga ansökan eller i den bekräftande ansökan, och att detta hade skett före antagandet av det angripna beslutet.

86 Vidare kan kommissionen under alla omständigheter inte med giltig verkan hävda att den i en skrivelse av den 20 juli 2010 påpekade för sökanden att dess ansökan om fullständig tillgång till handlingar var alltför allmän och otydlig. Tribunalen konstaterar nämligen att oavsett innehållet skickades sistnämnda skrivelse inte till sökanden med anledning av den ursprungliga ansökan eller den bekräftande ansökan före antagandet av det angripna beslutet, utan efter antagandet av detta beslut. Det är följaktligen uppenbart att nämnda skrivelse inte är relevant för bedömningen av huruvida det angripna beslutet är lagenligt.

87 Det framgår av samtliga ovanstående överväganden att talan ska bifallas på den första grunden, vilken avser en uppenbart oriktig bedömning när det gäller föremålet för den ursprungliga ansökan och följaktligen ett åsidosättande av kommissionens skyldighet att fullständigt pröva nämnda ansökan. Tribunalen godtar således inte kommissionens yrkande om att ansökan om tillgång till de aktuella handlingarna till viss del inte ska upptas till sakprövning.

88 Det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras i den del det underförstått innebär ett avslag på sökandens ansökan om tillgång till de handlingar som kommissionen överlämnat till en medarbetare till ombudsmannen, vilka utgör andra handlingar än dem som kommissionen identifierat i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

Den tredje och den fjärde grunden: Huruvida bestämmelserna i artikel 4.1 b respektive 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 åsidosatts

Inledande anmärkningar

89 Enligt förordning nr 1049/2001 är huvudregeln att allmänheten har rätt att få tillgång till institutionernas handlingar, men undantag föreskrivs med hänsyn till vissa allmänna och privata intressen.

90 Enligt fast rättspraxis ska undantagen från rätten att få tillgång till handlingar tolkas och tillämpas strikt, så att tillämpningen av den allmänna principen om att allmänheten ska ges största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av institutionerna inte omöjliggörs (se domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 63 och där angiven rättspraxis, och se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 66 nämnda målet Sverige och Turco mot rådet, punkterna 35 och 36). Dessutom innebär proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionerna vid tillämpning av undantagen inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkt 28).

91 Vidare ska den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar bestå i en konkret prövning. Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag är nämligen inte ett tillräckligt skäl för att tillämpa undantaget (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 45). Ett undantag får i princip endast tillämpas om

institutionen tidigare har bedömt, för det första, huruvida tillgången till handlingen skulle kunna medföra konkret och faktisk skada på det skyddade intresset och, för det andra – vad gäller de fall som avses i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001 – att det inte finns ett övervägande allmänintresse av att den ifrågavarande handlingen lämnas ut. Dessutom måste risken för skada för ett skyddat intresse rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (förstainstansrättens dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet, REG 2002, s. II-485, punkt 56). Följaktligen måste den prövning som institutionen ska göra för att tillämpa ett undantag vara konkret och framgå av skälen till beslutet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, punkt 67, och av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959, punkt 38, samt domen i det ovan i punkt 84 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 69).

92 I princip är en konkret och individuell prövning av varje handling likaså nödvändig av den anledningen att, även om det är klart att en ansökan om tillgång till handlingar avser handlingar som omfattas av ett undantag, det endast är en sådan prövning som kan möjliggöra för institutionen att i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 ge sökanden tillgång till delar av handlingarna. Inom ramen för tillämpningen av uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, 1993, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86) har tribunalen för övrigt redan slagit fast att en bedömning som har gjorts i förhållande till en kategori handlingar och inte till de konkreta uppgifter som de ifrågavarande handlingarna innehåller inte är tillräcklig, eftersom institutionen måste kunna göra en konkret bedömning av huruvida det undantag som åberopas verkligen är tillämpligt på samtliga uppgifter som ingår i sagda handlingar (förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 84 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 73, och 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 117; se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 oktober 2000 i mål T-123/99, JT's Corporation mot kommissionen, REG 2000, s. II-3269, punkt 46).

93 I princip ankommer det på institutionen att för det första pröva huruvida den handling som är föremål för ansökan om tillgång omfattas av tillämpningsområdet för ett av de undantag som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, för det andra huruvida utlämnandet av denna handling konkret och faktisk medför skada på det skyddade intresset och för det tredje, om så är fallet, huruvida skyddsbehovet omfattar hela handlingen.

94 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva den tredje och den fjärde grunden som gjorts gällande av sökanden.

Den tredje grunden: Huruvida kommissionen har åsidosatt bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001

95 Sökanden har i huvudsak hävdat att en enda person, som kunde omfattas av skyddet för den enskildes privatliv och integritet, hade varit föremål för en brottsundersökning som genomfördes av myndigheterna i Kazakstan innan avtalet hävdes. Denna persons namn var känt av myndigheterna och allmänheten i detta land, men även av kommissionen, och den ifrågavarande personen dömdes till böter på grundval av allvarliga gärningar. Detta innebär att den ifrågavarande personens goda rykte redan hade skadats. Sökanden har vidare anfört att kommissionen, utan att namnge de personer vars privatliv och integritet kommissionen ansåg skulle skyddas, hade kunnat ange deras arbetsuppgifter. Slutligen anser sökanden att de handlingar beträffande vilka kommissionen hävdar att det föreligger en risk för kränkning av den enskildes privatliv och integritet har stor betydelse för tvisten i det aktuella målet.

96 Kommissionen har bestritt påståendena i den tredje grunden och gjort gällande att kommissionen i samband med prövningen av de begärda handlingarna konstaterade att privatlivet och integriteten för ett visst antal personer kunde påverkas. Det ankommer inte på sökanden att bedöma vilken enskild person som är berättigad till skydd för sitt privatliv och integritet. Sökanden har inte heller namngett den person som avses i repliken.

97 Tribunalen påpekar att i skäl 11 i förordning nr 1049/2001 anges att ”[v]id fastställandet av dessa undantag bör institutionerna, på unionens samtliga verksamhetsområden, beakta gemenskapslagstiftningens principer om skydd för personuppgifter”.

98 I artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 föreskrivs ett undantag från rätten till tillgång till en handling för det fall utlämnandet av handlingen skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

99 Det framgår av rättspraxis att lydelsen i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, som är en odelbar bestämmelse, innebär ett krav på att åtgärder som kan undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet alltid ska prövas och bedömas utifrån unionslagstiftningen om skydd av personuppgifter, särskilt 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) (domstolens dom av den 29 juni 2010 i mål C-28/08 P, kommissionen mot Bavarian Lager, REU 2010, s. I-6055, punkt 59).

100 I artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 föreskrivs en särreglering som stärker skyddet för personer vars personuppgifter i förekommande fall kan komma att lämnas ut till allmänheten (domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkt 60).

101 Förordningarna nr 45/2001 och nr 1049/2001 antogs vid nästan samma tidpunkt. De innehåller inga uttryckliga bestämmelser om att någon av förordningarna ska ha företräde framför den andra. De ska i princip tillämpas fullt ut båda två (domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkt 56).

102 Enligt artikel 1.1 i förordning nr 45/2001 är syftet med denna förordning att ”skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt deras rätt till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter”.

103 Det framgår av den första meningen i skäl 15 i förordning nr 45/2001 att unionslagstiftaren har tagit upp behovet av att tillämpa artikel 6 FEU, och därigenom artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), ”[n]är denna behandling utförs av gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen för att utföra uppgifter som inte omfattas av denna förordnings tillämpningsområde, särskilt sådana uppgifter som avses i avdelningarna V och VI i [EU-fördraget, i dess lydelse före Lissabonfördraget]”. En sådan hänvisning var däremot inte nödvändig vad avser behandlingen av personuppgifter som utförs i samband med uppgifter som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 45/2001, eftersom det i sådana fall står klart att det är den förordningen som ska tillämpas (domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkt 62).

104 Av detta följer att när syftet med en ansökan som grundar sig på förordning nr 1049/2001 är att få tillgång till handlingar som innehåller personuppgifter, är bestämmelserna i förordning nr 45/2001 tillämpliga fullt ut (domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkt 63). Tribunalen erinrar om att enligt artikel 8 i förordning nr 45/2001 är den person till vilken personuppgifter överförs bland annat skyldig att visa att det är nödvändigt att dessa lämnas ut (domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkt 45). Vidare innebär artikel 18 i samma förordning bland annat att den berörda personen har rätt att när som helst, av avgörande och berättigade skäl som rör hans personliga situation, invända mot behandling av uppgifter som rör honom.

105 När det i förevarande fall, för det första, gäller de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 vars innehåll kommissionen ansåg inte fick lämnas ut på grund av att det omfattades av undantaget i artikel 4.1 b förordning nr 1049/2001, identifierades dessa handlingar i punkt 4.2 i det angripna beslutet och den tabell som bilagts nämnda beslut. Det rör sig om följande handlingar:

— Akt 1: handlingarna 2/1999 och 7/1999, avsnitt 2 (rutorna 1 och 2).

— Akt 4, del I: handlingarna 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (rutorna 1–3).

— Akt 4, del II: handlingarna 14/1999, 19/1999, 9/2001 (rutorna 1–3).

106 För det andra konstaterar tribunalen, efter prövningen av kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning, att innehållet i nedanstående handlingar, vilket kommissionen påstod omfattades av undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, avser personuppgifter angående sökanden själv. Det rör sig om följande handlingar:

— Akt 1: handlingarna 2/1999 och 7/1999 avsnitt 2 (rutorna 1 och 2).

— Akt 4, del I: handlingarna 19/1999 och 2/2000.

— Akt 4, del II: handling14/1999.

107 Tribunalen bedömer mot bakgrund av vad som erinrats ovan i punkterna 90 och 102 beträffande kravet på en strikt tolkning av de undantag som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 samt syftet med förordning nr 45/2001 att utlämnandet av personuppgifter som uteslutande rör den som i det aktuella fallet ansöker om tillgång till handlingar inte kan avslås med stöd av att utlämnandet undergräver skyddet för den enskildes privatliv och integritet.

108 Kommissionen har beträffande de handlingar som anges ovan i punkt 106 följaktligen felaktigt vägrat att lämna ut dessa med stöd av undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

109 Tribunalen ska dessutom precisera innebörden av ett sådant utlämnande av handlingar som innehåller personuppgifter angående den som ansöker om tillgång till handlingar. Även om skyddet för de intressen som avses i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 under sådana förhållanden inte är nödvändigt i förhållande till den som ansöker om tillgång till handlingar, ska nämligen ett sådant skydd däremot garanteras enligt bestämmelserna i förordning nr 45/2001 i förhållande till tredje man. I motsats till principen enligt vilken förordning nr 1049/2001 har till syfte att inrätta en generell rätt för allmänheten att få tillgång till institutionernas handlingar (domen i det ovan i punkt 90 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 43), finner tribunalen följaktligen att när, såsom är fallet i det aktuella målet, de aktuella handlingarna innehåller personuppgifter som berör den som ansökt om tillgång till handlingar, får nämnda sökandes rätt att få handlingar utlämnade på grundval av rätten till tillgång till institutionernas handlingar inte leda till en allmän rätt för allmänheten att få tillgång till nämnda handlingar.

110 Tribunalen konstaterar vidare, fortfarande med anledning av kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning, att innehållet i nedanstående handlingar, vilka kommissionen påstod till viss del omfattades av undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, avser personuppgifter angående fysiska personer som inte har något samband med sökanden. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 4, del I: handlingarna 5/2000, 10/2001 och 14/2001 (rutorna 1–3).

— Akt 4, del II: handlingarna 19/1999 och 9/2001 (rutorna 1–3).

111 Visserligen finner tribunalen inledningsvis att kommissionens argument att sökanden i repliken inte angett den person som påstods inte omfattas av skyddet för den enskildes privatliv och integritet kan lämnas utan avseende. Tribunalen konstaterar nämligen att det är uppenbart att ett sådant påstående är felaktigt i sak, eftersom det uttryckligen framgår av ansökan att sökanden där har namngett den aktuella personen.

112 Däremot delar tribunalen kommissionens ståndpunkt att det inte ankommer på sökanden att bedöma huruvida en person kan åtnjuta skyddet för den enskildes privatliv och integritet. Det framgår nämligen av den rättspraxis som tribunalen har erinrat om ovan i punkterna 99–101, 103 och 104 att det skydd som gäller för personuppgifter med tillämpning av bestämmelserna i artikel 4.1 b i

förordning nr 1049/2001 ska säkerställas med strikt iakttagande av bestämmelserna i förordning nr 45/2001. Sistnämnda förordning innehåller inte något undantag från skyddet för den grundläggande rättighet som garanteras i förordningen grundat på att de aktuella uppgifterna rör en person som inte förtjänar ett sådant skydd.

113 Tribunalen ska således enbart pröva huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att vissa av handlingarna till vilka sökanden hade begärt fullständig tillgång innehåller sådana personuppgifter som kan motivera ett beslut att inte bevilja sökanden fullständig tillgång till nämnda handlingar med stöd av artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

114 Det framgår härvid av bestämmelserna i artikel 2 a i förordning nr 45/2001 att ”[med] personuppgifter [avses]: varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade) [och] [e]n 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”.

115 Vidare framgår det av rättspraxis att för- och efternamn kan anses utgöra personuppgifter i den mening som avses i artikel 2 a i förordning nr 45/2001 (domen i det ovan i punkt 99 nämnda målet kommissionen mot Bavarian Lager, punkt 68).

116 Domstolen har dessutom fastställt 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 – med användning av ett kommunikationsmedel utgör ”behandling av personuppgifter” i den mening som avses i 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) (domstolens dom av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist, REG 2003, s. I-12971, punkt 27).

117 Förutom namnuppgifter finner tribunalen således att upplysningar som hänför sig till en persons yrkesverksamhet även kan anses utgöra personuppgifter, eftersom det är fråga om upplysningar som rör nämnda personers arbetsförhållanden och dessa upplysningar indirekt kan användas för att identifiera en fysisk person i den mening som avses i artikel 2 a i förordning nr 45/2001, med tanke på att upplysningarna hänvisar till ett visst datum eller viss kalenderperiod.

118 I förevarande fall framgår det av det angripna beslutet att när det gäller undantaget enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, angav kommissionen att de avsnitt i vissa handlingar som inte lämnats ut innehöll namn på personer och upplysningar som rörde deras rykte. Dessa handlingar innehöll vidare hänvisningar till uppgifter angående brottsundersökningar, brottsliga gärningar, anklagelser om korruption från ideella föreningar som var parter till avtalet LIEN 97-2011. Dessa hänvisningar återgav inte nödvändigtvis kommissionens ståndpunkt, utan kunde, om de lämnades ut, skada nämnda personers rykte och därigenom undergräva skyddet för deras privatliv och integritet.

119 Tribunalen påpekar härvid inledningsvis att sökanden inte har bestritt att dessa handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som avses ovan i punkt 110 innehåller personuppgifter i den mening som avses i förordning nr 45/2001.

120 Tribunalen konstaterar vidare, vilket inte heller har bestritts av sökanden, att kommissionen gjorde en konkret och individuell prövning av de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som avses ovan i punkt 110.

121 Trots den kortfattade motivering som lämnades av kommissionen för att motivera tillämpningen av undantaget enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, vilken sammanfattats ovan i punkt 118, framgår det nämligen av denna motivering att kommissionen, i de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som avses ovan i punkt 110, identifierade de uppgifter som skulle skyddas enligt bestämmelserna i detta undantag.

122 Sökanden har gjort gällande att de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som avses ovan i punkt 110 innehåller uppgifter angående en enda person som inte kan omfattas av skyddet för den enskildes privatliv och integritet, och att dessa handlingar är av mycket stor betydelse för såväl den aktuella tvisten mellan sökanden och kommissionen som den tvist som är anhängiggjord vid Tribunal de première instance de Bruxelles. Tribunalen kan emellertid inte godta något av dessa argument.

123 Såsom tribunalen har påpekat ovan i punkt 112 finns det nämligen inte anledning vid tillämpningen av bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 att pröva huruvida de aktuella uppgifterna berör en person som enligt dessa bestämmelser inte kan omfattas av skyddet för dennes privatliv och integritet.

124 Vidare framgår det av den rättspraxis som tribunalen har erinrat om ovan i punkterna 99–101, 103 och 104 att det skydd som gäller för personuppgifter med tillämpning av bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 utgör ett specifikt och förstärkt skydd. Tillämpningen av dessa bestämmelser ska i detta avseende ske med strikt iakttagande av bestämmelserna i förordning nr 45/2001. I motsats till vad som gäller för undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, kan en tillämpning av undantaget enligt bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 och förordning nr 45/2001 inte undanröjas med stöd av ett övervägande allmänintresse. Om det antas att sökanden skulle ha hävdat att det förelåg ett övervägande allmänintresse genom att göra gällande att de berörda handlingarna hade en mycket stor betydelse för såväl tvisten i det aktuella målet mellan sökanden och kommissionen som den tvist som är anhängiggjord vid Tribunal de première instance de Bruxelles, hade tribunalens således konstaterat att detta argument var uppenbart verkningslöst.

125 Följaktligen fattade kommissionen beträffande de handlingar som anges ovan i punkt 110, med stöd av undantaget enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, ett riktigt beslut att inte lämna ut dessa handlingar i deras helhet.

126 Av punkterna 108 och 125 ovan följer att talan med stöd av den tredje grunden till viss del ska bifallas, varvid det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i den del det utgör ett åsidosättande av bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 genom att sökanden uttryckligen inte beviljades tillgång till de handlingar som anges ovan i punkt 106 med stöd av dessa bestämmelser.

Den fjärde grunden: Huruvida kommissionen åsidosatte bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001

127 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att kommissionen inte har åberopat något konkret argument till stöd för dess beslut att på grundval av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 inte lämna ut handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2001, och att den inte har visat, då tio år förflutit sedan avtalet hävdes, att ett utlämnande av handlingar angående dels genomförandet av en revision, dels det nu avslutade beslutsförfarandet avseende avtalet allvarligt har skadat kommissionens möjligheter att på ett korrekt sätt administrera unionens finansiella medel och dess beslutsförfarande såvitt avser framtida avtal. Sökanden har vidare anfört att kommissionen felaktigt åberopade det förfarande som pågår vid Tribunal de première instance de Bruxelles för att inte bevilja en fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, på grund av att uppgifterna i dessa handlingar skulle kunna visa att den talan som kommissionen väckt vid denna domstol saknar grund.

128 Slutligen finns det flera övervägande allmänintressen som motiverar att de begärda handlingarna lämnas ut. För det första sökandens, sökandens donatorers och allmänhetens övervägande allmänintresse av att fastställa skälen för att kommissionen ensidigt hävde avtalet som samfinansieras av sökanden, vilket hade ett betydande intresse ur folkhälsosynpunkt. För det andra det övervägande allmänintresse som består i att det beträffande den talan som kommissionen väckt vid Tribunal de première instance de Bruxelles, i allmänhetens intresse, är nödvändigt att fastställa skälen för kommissionens beteende. För det tredje medlemsstaternas övervägande allmänintresse av att få reda på huruvida kommissionen har iakttagit reglerna i unionsrätten.

129 Kommissionen har i huvudsak bestritt den fjärde grunden och hänvisat till argumentationen i punkt 4.1 i det angripna beslutet, vilken avser behovet av ett generellt skydd för institutionens beslutsförfarande. Kommissionen har hävdat att den inte är skyldig att vid tillämpning av undantagen enligt bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 beakta sökandens enskilda intresse av att vissa handlingar lämnas ut, bland annat för att sökanden ska kunna säkerställa ett bättre försvar i den pågående tvisten vid Tribunal de première instance de Bruxelles. Kommissionen anser att sökanden i repliken har anfört nya argument som syftar till att visa att det föreligger ett övervägande allmänintresse. Dessa argument kan således inte upptas till sakprövning och de utgör under alla omständigheter inte en tillräcklig grund för att tillämpa undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

130 Tribunalen erinrar i förevarande fall om att det följer av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 att tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen ska 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.

131 Mot bakgrund av principen om en strikt tolkning av undantagen från rätten att få tillgång till institutionernas handlingar, som tribunalen erinrat om ovan i punkt 90, har domstolen fastslagit att det endast är till vissa handlingar för internt bruk, närmare bestämt de som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen, som det enligt andra stycket i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 är tillåtet att vägra tillgång även efter det att beslutet fattats, när utlämnande av dessa handlingar allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande (domstolens dom av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P, Sverige mot MyTravel och kommissionen, REU 2011, s. I-6237, punkt 79).

132 Denna bestämmelse i förordning nr 1049/2001 har således till syfte att skydda vissa typer av handlingar som upprättats under ett förfarande, för det fall ett utlämnande, även sedan detta förfarande har avslutats, allvarligt skulle undergräva den berörda institutionens beslutsförfarande. Dessa handlingar måste innehålla ”yttranden för internt bruk ... som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen”.

133 Slutligen följer det av fast rättspraxis, vilken tribunalen har erinrat om ovan i punkterna 91 och 92, att den nödvändiga handläggningen av en ansökan om tillgång till handlingar måste omfatta en konkret och individuell prövning, och risken för att ett skyddat intresse ska skadas måste, för att kunna åberopas, rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk.

– Huvudsakliga överväganden

134 När det i förevarande fall gäller handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, beträffande vilka kommissionen ansåg att innehållet inte kunde lämnas ut på grund av att de omfattades av undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, kan dessa handlingar identifieras med stöd av punkt 4.1 i det angripna beslutet och den tabell som bilagts detta beslut. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handlingarna 4/1999, 6/1999 (ruta 2), 7/1999 (avsnitt 2) och 8/1999.

— Akt 2: handlingarna 4/1999 och 1/2000.

— Akt 4, del I: en icke numrerad handling beträffande vilken kommissionen i punkt 4.1 i det angripna beslutet (s. 8) och i tabellen som bilagts detta beslut (s. 3) angett att den inte var daterad, och handlingarna 2/1999, 3/1999 (ruta 2), 4/1999 (rutorna 1, 2 och 3), 5/1999, 7/1999–14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (avsnitt 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (avsnitt 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (rutorna 1 och 2), 3/2001 (rutorna 1 och 2), 6/2001, 13/2001 (rutorna 1 och 2) och 19/2001 (ruta 3).

— Akt 4, del II: handlingarna 2/1999 (ruta 2), 7/1999–9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (rutorna 1 och 2), 20/1999 (rutorna 2, 3, 5, 7 och 9), 2/2000 (ruta 2), 3/2000 (ruta 2), 4/2000 (ruta 1), 1/2001, 2/2001 (rutorna 1 och 2), 3/2001 (rutorna 1 och 2) och 7/2001 (rutorna 1 och 2).

135 I detta skede av prövningen av den fjärde grunden ska tribunalen först undersöka huruvida kommissionen, i enlighet med den rättspraxis som tribunalen har erinrat om ovan i punkt 92, i det angripna beslutet genomförde en konkret och individuell prövning av var och en av de handlingar som räknas upp ovan i punkt 134.

136 Tribunalen konstaterar härvid att de omständigheter som angetts som skäl för tillämpningen av undantaget enligt bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 återfinns i punkt 4.1 i det angripna beslutet och i den tabell som bilagts detta beslut.

137 Punkt 4.1 i det angripna beslutet är uppdelad i tre underpunkter avseende tre separata beslutsförfaranden som rör genomförandet av en revision och undersökningar angående avtalet LIEN 97-2011 (punkt 4.1.1), hävandet av avtalet LIEN 97-2011 (punkt 4.1.2) respektive möjligheterna att anta ett beslut om återkrav och genomföra detta (punkt 4.1.3). Dessa tre punkter föregås av fyra stycken som utgör inledningen till punkt 4.1 i det angripna beslutet (nedan kallad inledningen till punkt 4.1). Slutligen framgår det av skälen i det angripna beslutet, såsom dessa har angetts från och med det andra stycket i punkt 4.1.3 (se s. 10 i det angripna beslutet) till och med det sista stycket i punkt 4.1, att dessa skäl avser samtliga områden som omfattas av de ovannämnda punkterna 4.1.1, 4.1.2 respektive 4.1.3. Följaktligen finner tribunalen att dessa skäl utgör slutsatsen i punkt 4.1 i det angripna beslutet (nedan kallade skälen som angetts i slutsatsen i punkt 4.1).

138 När det gäller de skäl som angetts i inledningen till punkt 4.1 i det angripna beslutet, påpekar tribunalen att kommissionen enbart erinrade om bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, räknade upp samtliga handlingar beträffande vilka den avsåg att tillämpa undantaget enligt dessa bestämmelser och slutligen angav att innehållet i dessa handlingar ”inte [återgav] kommissionens slutgiltiga ståndpunkter, utan [innehöll] funderingar, förhandlingsstrategier och tänkbara scenarier som upprättats av kommissionens tjänstemän” och att ”dessa handlingar [hade] upprättats för att tillhandahålla instruktioner avsedda att användas internt och [utgjorde] förberedande handlingar i yttrandena under beslutsförfarandet”.

139 De skäl som anförts i inledningen till punkt 4.1 i det angripna beslutet innehåller följaktligen inte en konkret och individuell prövning av de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 på vilka kommissionen tillämpade undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

140 När det vidare gäller de skäl som angetts i punkterna 4.1.1–4.1.3 i det angripna beslutet, konstaterar tribunalen att kommissionen endast på ett allmänt och abstrakt sätt angett skälen för att tillämpa undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 på att de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som räknas upp i dessa tre punkter.

141 I punkt 4.1.1, som rör beslutsförfarandet beträffande ”förberedelser för en inspektion på plats samt [beträffande] yttranden angående frågan huruvida, när och hur en revision borde genomföras”, räknade kommissionen enbart upp de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som hänför sig till ett sådant förfarande och angav på ett allmänt sätt att handlingarna rörde möten och telefonsammanträden för de tjänstemän som var ansvariga för avtalet LIEN 97-2011 och som efterforskat alla relevanta omständigheter som fått sökanden att byta partner inom detta avtal. Slutligen angav kommissionen att dess slutgiltiga ståndpunkt beträffande den genomförda inspektionen på plats och de omständigheter som hänförde sig till bytet av partner hade meddelats sökanden och återfanns i flera av de utlämnade handlingarna.

142 Även i punkt 4.1.2, som rör beslutsförfarandet angående ”hävandet av avtalet [LIEN 97-2011]”, räknade kommissionen enbart upp de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som hänför sig till ett sådant förfarande och angav på ett allmänt sätt att de rörde internt samråd och förslag som till stor del inte följdes av kommissionen i det slutgiltiga beslutet om hävande av avtalet LIEN 97-2011.

143 Slutligen i punkt 4.1.3, som rör beslutsförfarandet beträffande möjligheten att anta ett beslut om återkrav och genomförandet av detta, räknade kommissionen enbart upp de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som hänför sig till ett sådant förfarande och angav på ett allmänt sätt att flera av handlingarna innehöll beräkningar som inte hade tillämpats av kommissionen. Kommissionen angav vidare att underrättelse lämnats angående dess slutgiltiga ståndpunkt beträffande storleken på det belopp som skulle återkrävas och de slutgiltiga beräkningar på vilka beslutet om återkrav grundade sig.

144 Skälen i punkterna 4.1.1–4.1.3 i det angripna beslutet innehåller följaktligen inte en konkret och individuell prövning av de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 på vilka kommissionen tillämpade undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

145 När det gäller de skäl som angetts i slutsatsen i punkt 4.1 i det angripna beslutet, gjorde kommissionen där gällande flera argument – vilka det kommer att redogöras för i sak nedan i punkterna 159–161– enligt vilka kommissionen ansåg att utlämnandet av de aktuella handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 ”skulle ge allmänheten insyn i [dess] arbetsmetoder … när den antar ett beslut, … [och att en] sådan situation skulle ha extremt negativa återverkningar på [dess] beslutsförfarande … i ärenden av det här slaget”. Tribunalen konstaterar att sådana skäl är avfattade på ett allmänt och abstrakt sätt och inte innehåller en konkret och individuell prövning av de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 på vilka kommissionen tillämpade undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

146 När det gäller den tabell som bilagts det angripna beslutet, är det tillräckligt att konstatera att kommissionen i sista stycket på sidan 3 i nämnda beslut anger att ”[n]är kommissionen har beslutat att en handling inte är obegränsat tillgänglig anges [i nämnda tabell] de bestämmelser i förordning nr 1049/2001 på vilka beslutet grundar sig”.

147 Av rubriken till de sex kolumnerna i tabellen som bilagts det angripna beslutet framgår vidare att kommissionen i nämnda kolumner, såvitt avser var och en av de berörda handlingarna, enbart angett följande:

— Handlingens nummer (kolumn1).

— Handlingens datum (kolumn 2).

— Beskrivning av handlingen (kolumn 3).

— Handlingens innehåll och tillämpningsområde (kolumn 4).

— Beslut angående handlingens utlämnande (kolumn 5).

— Undantag som är tillämpliga på handlingen (kolumn 6).

148 I tabellen har kommissionen således på ett kortfattat sätt beskrivit föremålet för var och en av de aktuella handlingarna, det beslut som fattats angående utlämnandet och, för det fall en fullständig tillgång till en handling inte beviljas, den rättsliga grunden för detta avslagsbeslut. Däremot innehöll tabellen inte någon motivering som gör det möjligt att förstå varför ett fullständigt utlämnande av innehållet i en handling skulle skada det intresse som skyddas av det av kommissionen åberopade undantaget.

149 Tabellen som bilagts det angripna beslutet innehåller följaktligen inte en konkret och individuell prövning av de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 på vilka kommissionen tillämpade undantaget enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

150 Det framgår av samtliga ovanstående överväganden att eftersom det i det angripna beslutet saknas en konkret och individuell prövning av det förhållande som undergräver det intresse som skyddas enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 för det fall en av de handlingar i ärendet angående

avtalet LIEN 97-2011 som räknas upp ovan i punkt 134 skulle lämnas ut, har kommissionen, genom att uttryckligen vägra att lämna ut nämnda handlingar på grundval av nämnda bestämmelser, åsidosatt dessa bestämmelser.

– Överväganden för fullständighetens skull

151 För att säkerställa en god rättskipning och mot bakgrund av det syfte att garantera en skyndsam och enkel behandling av ansökningar om tillgång till handlingar hos berörda institutioner som eftersträvas i förordning nr 1049/2001, såsom tribunalen har erinrat om ovan i punkt 68, finns det anledning, bland annat för att kommissionen ska kunna dra alla nödvändiga slutsater av förevarande dom, att för fullständighetens skull pröva huruvida kommissionen, oberoende av den slutsats som tribunalen nått ovan i punkt 150, såvitt avser samtliga handlingar som räknas upp ovan i punkt 134, dels kunde tillämpa undantaget enligt bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, dels, med stöd av detta undantag, kunde anföra sådana allmänna och abstrakta skäl som dem som angetts för att inte bevilja ett utlämnande av nämnda handlingar.

152 Mot bakgrund av ovan i punkt 131 angivna rättspraxis ska tribunalen inledningsvis pröva huruvida de handlingar som räknas upp ovan i punkt 134 innehåller yttranden i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

153 Med hänsyn till de omständigheter som framgår av handlingarna i förevarande mål och till att kommissionen inte har gjort en konkret och individuell prövning av de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 på vilka kommissionen tillämpade bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, har tribunalen inte möjlighet att uttala sig angående huruvida samtliga handlingar som räknas upp ovan i punkt 134 kan kvalificeras som yttranden. Det är således endast när det är uppenbart att nämnda handlingar inte innehåller något yttrande i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 som tribunalen för att säkerställa en god rättskipning kommer att göra en sådan kvalificering.

154 Efter prövningen av kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning, konstaterar tribunalen, mot bakgrund av ovan i punkt 131 angiven rättspraxis och de överväganden som gjorts i punkt 53, att bland de handlingar som räknas upp i punkt 134 är det uppenbart att nedanstående handlingar inte innehåller några yttranden. Dessa handlingar innehåller i stället följande:

— Anteckningar från telefonsammanträden eller möten med sökanden, eller upplysningar eller kommentarer som utbytts mellan tjänstemän angående sökanden. Det är fråga om följande handlingar:

  — Akt 1: handlingarna 4/1999 och 7/1999 (avsnitt 2).

  — Akt 2: handling 4/1999.

  — Akt 4, del I: handlingarna 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (avsnitt 1) och 2/2000.

  — Akt 4, del II: handlingarna 9/1999, 14/1999 och 4/2000 (ruta 1).

— Allmänna kommentarer beträffande ärendet angående LIEN 97-2011. Det är fråga om följande handlingar:

  — Akt 4, del I: handling 4/1999 (rutorna 1 och 2).

  — Akt 4, del II: handlingarna 2/1999 (ruta 2), 2/2000 (ruta 2) och 3/2000 (ruta 2).

— Begäran om upplysningar eller allmänt utbyte av upplysningar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011. Det är fråga om följande handlingar:

  — Akt 4, del I: handlingarna 8/1999–11/1999 och 23/1999.

— Akt 4, del II : handlingarna 7/1999, 8/1999, 20/1999 (rutorna 2, 3 och 9) och 3/2000 (ruta 2).

— Instruktioner eller allmänna kommentarer angående genomförandet av en revision i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handling 6/1999 (ruta 2).

— Akt 4, del I: handlingarna 3/1999 (ruta 2) och 17/1999.

— Akt 4, del II: handling 12/1999.

155 Det är följaktligen uppenbart att kommissionen gjorde en felaktig tillämpning av bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 för att vägra tillgång till de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som räknas upp i punkt 154 ovan, eftersom det är uppenbart att dessa handlingar inte innehåller något yttrande i den mening som avses i nämnda artikel.

156 Tribunalen ska därefter beträffande de handlingar som angetts ovan i punkt 134 – med undantag för de handlingar som räknas upp ovan i punkt 154 beträffande vilka det är uppenbart att de inte innehåller något yttrande – bedöma huruvida de abstrakta och allmänna skäl som kommissionen angett beträffande dessa handlingar i det angripna beslutet, utöver konkreta och individuella skäl, kan läggas till grund för ett beslut att inte lämna ut nämnda handlingar.

157 I huvudsak kan dessa skäl, vilka nämnts ovan i punkterna 138, 141–143 och 145, delas in i fyra kategorier som nedan närmare kommer att definieras.

158 För det första framgår det av de skäl som angetts i inledningen till punkt 4.1 i det angripna beslutet och i punkterna 4.1.1–4.1.3 i detta beslut att de berörda handlingarna innehåller åsikter som framförts av unionens tjänstemän, vilka formulerats i samband med samråd och preliminära överläggningar, rörande avtalet LIEN 97-2011. Dessa åsikter rör närmare bestämt de beslut som fattades beträffande genomförandet av en revision och undersökningar samt hävandet av nämnda avtal och möjligheten att anta ett beslut om återkrav. Dessa åsikter återspeglar emellertid inte de slutgiltiga ståndpunkter som kommissionen antog på dessa tre områden.

159 Vidare framgår det av de skäl som angetts i slutsatsen i punkt 4.1 i det angripna beslutet att kommissionen anser att det är nödvändigt att garantera att dess tjänstemän kan uttrycka sig fritt i sina yttranden och förslag, i syfte att skydda de väsentliga principer som ligger till grund för kommissionens beslutsförfarande, särskilt kollegialitetsprincipen.

160 Det framgår även av de skäl som angetts i slutsatsen i punkt 4.1 i det angripna beslutet att utlämnandet av de handlingar som anges ovan i punkt 134 skulle ge allmänheten insyn i de arbetsmetoder som kommissionen tillämpar när den antar ett beslut. Enligt kommissionen skulle detta ha extremt negativa återverkningar på dess beslutsförfarande i liknande ärenden.

161 Slutligen framgår det av de skäl som angetts i slutsatsen i punkt 4.1 i det angripna beslutet att ett utlämnande av de handlingar som rör den beräkningsmetod som valts när det gäller yrkandet om återkrav, innebär en förutsebar risk för det nationella domstolsförfarande som pågår i Belgien.

162 Mot bakgrund av dessa fyra kategorier av allmänna och abstrakta skäl konstaterar tribunalen att kommissionens argument att de aktuella handlingarna inte kan lämnas ut på grund av att de innehåller personliga åsikter som framförts av kommissionens tjänstemän för interna ändamål, det vill säga utgör åsikter som framförts under den preliminära fasen före kommissionens slutgiltiga beslut och som för övrigt inte återspeglar kommissionens slutgiltiga ställningstagande, strider mot själva ordalydelsen i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

163 Det ska nämligen påpekas att artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 uttryckligen medger att tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen får beviljas när beslutet väl antagits, om utlämnande av handlingen inte allvarligt undergräver institutionens beslutsförfarande.

164 I förevarande fall har kommissionen endast påstått att ”[d]et förhållandet att de aktuella handlingarna rörande genomförandet av en revision eller hävandet av avtalet har upprättats och skickats ut för flera år sen hindrar inte att man kan förvänta sig att [kommissionens] beslutsförfarande …, av ovan angivna skäl, allvarligt skulle kunna undergrävas”. En sådan motivering är, på grund av dess rent hypotetiska karaktär, otillräcklig med hänsyn till de krav som tribunalen redogjort för ovan i punkt 91 vad gäller förekomsten av en objektiv och konkret risk, som inte är hypotetisk, för att ett skyddat intresse ska undergrävas.

165 Vidare finner tribunalen att kommissionen inte med fog kan hävda att ett offentliggörande av handlingar angående genomförandet av en revision och beslut om återkrav i förevarande fall skulle göra det möjligt för mottagarna av unionens medel att kringgå de regler som gäller på området för revisioner eller beslut om återkrav och därigenom för framtiden undergräva kommissionens beslutsförfarande på ett synnerligen allvarligt sätt.

166 Villkoren för att genomföra en revision grundar sig nämligen på rättsliga och vetenskapliga regler som är kända av näringsidkarna, eftersom de ingår i undervisningen vid utbildning av revisorer. Samma sak gäller reglerna om genomförandet av ett beslut om återkrav. Det går således inte att hävda att kännedom om dessa regler på ett allvarligt sätt skulle undergräva det avslutade beslutsförfarandet i förevarande fall, eller att det till och med skulle undergräva kommissionens beslutsförfarande i liknande ärenden.

167 Kommissionen kan inte heller motivera sitt beslut att inte bevilja tillgång till de omtvistade handlingarna med behovet av att för framtiden skydda sina tjänstemän från all yttre påverkan i liknande situationer och därmed beslutsförfarandet i liknande ärenden.

168 Om det antas att de omtvistade handlingarna verkligen innehåller uppgifter rörande kommissionens tjänstemän som det är lämpligt att inte lämna ut i syfte att inte utsätta dessa tjänstemän för yttre påverkan, påpekar tribunalen, såsom framgår av tribunalens redogörelse ovan i punkterna 130–132, att artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 inte har till syfte att skydda sådana personuppgifter som bland annat skulle kunna leda till att tjänstemän utsätts för yttre påverkan, utan bestämmelsen avser endast att skydda vissa typer av handlingar. Vidare erinrar tribunalen om att unionslagstiftaren genom artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 har antagit en specialbestämmelse som, när det är nödvändigt, uttryckligen syftar till att begränsa utlämnandet av personuppgifter för att skydda enskildas privatliv och integritet.

169 Kommissionen kan följaktligen inte grunda sitt beslut att inte lämna ut sådana personuppgifter på bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

170 Tribunalen konstaterar vidare, tvärtemot vad kommissionen har hävdat, att det förhållandet att vissa handlingar rör beräkningen av det belopp som ska återkrävas, vilket är föremål för en pågående tvist vid en nationell domstol i Belgien, inte utgör ett skäl för att inte lämna ut nämnda handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

171 Visserligen anges i skäl 16 i förordning nr 1049/2001 att bestämmelserna om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar, som genomförts genom förordningen, inte påverkar tillämpningen av den rätt till tillgång till handlingar som rättsliga myndigheter redan har.

172 Det framgår emellertid inte av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 att den rätt till tillgång till handlingar som de nationella rättsliga myndigheterna har medger undantag från den huvudregel som fastslås genom förordning nr 1049/2001 att allmänheten har rätt att få tillgång till institutionernas

handlingar. Detta gäller i synnerhet mot bakgrund av den rättspraxis som det hänvisas till ovan i punkt 90, av vilken det följer att undantag från denna rätt ska tolkas strikt och att de är föremål för en uttömmande uppräkning i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

173 När det gäller handlingar som rör beräkningen av yrkandet om återkrav, har kommissionen således felaktigt beslutat att inte lämna ut innehållet på grund av att nämnda beräkning är föremål för en pågående tvist vid en nationell domstol i Belgien.

174 Det framgår av de överväganden som tribunalen gjort för fullständighetens skull att inget av de fyra abstrakta och allmänna skäl som kommissionen lämnat beträffande de handlingar som anges ovan i punkt 134, utöver konkreta och individuella skäl, kan läggas till grund för ett beslut att inte lämna ut nämnda handlingar.

175 Med hänsyn till den rättsstridighet som i första hand fastställts ovan i punkt 150, finner tribunalen, utan att det är nödvändigt att pröva sökandens argument angående ett övervägande allmänintresse, att talan ska bifallas på den fjärde grunden i dess helhet och att det angripna beslutet således ska ogiltigförklaras i den del kommissionen, med åberopande av undantaget enligt bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, uttryckligen avslog sökandens ansökan om tillgång till de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2001 som anges ovan i punkt 134.

Den andra grunden: Huruvida kommissionen åsidosatte motiveringsskyldigheten

176 Sökanden kritiserar kommissionen för att inte ha motiverat varför antalet handlingar, vars innehåll kommissionen antingen helt eller delvis inte ansåg omfattas av ansökan om fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, ökade från det ursprungliga svaret till det angripna beslutet. Vidare anser sökanden att kommissionen inte angav vilken rättslig grund som den tillämpade för att fastställa att vissa handlingar eller delar av handlingar inte alls eller endast till viss del omfattades av nämnda ansökan om tillgång och inte heller angav skälen till varför ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 innehöll handlingar eller delar av handlingar som inte omfattas av föremålet för ansökan. Sökanden har vidare preciserat att dessa inkonsekvenser, eller till och med motsättningar, som framgår av det angripna beslutet tydligt framhölls i två skrivelser som sökanden skickade till kommissionens ordförande den 11 juni 2010 respektive den 11 augusti 2010. Båda skrivelserna har bilagts repliken.

177 Kommissionen har bestritt den andra grunden och härvid hävdat att den i tillräcklig mån iakttagit sin motiveringsskyldighet vad gäller tillämpningen av de undantag med stöd av vilka kommissionen fattade sitt beslut att inte bevilja fullständig tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

178 Tribunalen konstaterar inledningsvis att de två skrivelser som sökanden riktade till kommissionens ordförande avsändes den 11 juni 2010 och den 11 augusti 2010. Skrivelserna skickades således efter det att det angripna beslutet hade antagits och ansökan hade ingetts i förevarande mål. Eftersom dessa skrivelser hade upprättats av sökanden själv, kan de inte anses utgöra sådan bevisning som kommit till sökandens kännedom under det pågående förfarandet. En sådan bedömning skulle nämligen göra det möjligt för en part att själv upprätta bevisning och därmed kringgå reglerna om att sökanden ska åberopa bevisning i samband med ansökan i enlighet med artikel 44 i rättegångsreglerna. Av samma skäl finner tribunalen inte heller, med hänsyn till att förekomsten av nämnda skrivelser åberopades först under rättegången i det aktuella målet, att det är fråga om nya omständigheter som gör det möjligt att åberopa en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 i rättegångsreglerna.

179 Tribunalen avslår således sökandens yrkande om att de två skrivelser som skickats till kommissionens ordförande den 11 juni 2010 respektive den 11 augusti 2010 ska tillföras handlingarna i förevarande mål.

180 Tribunalen erinrar om att motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är hållbar, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (förstainstansrättens dom av den 12 december 2007 i mål T-112/05, Akzo Nobel m.fl. mot kommissionen, REG 2007, s. II-5049, punkt 94).

181 Den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska dessutom enligt fast rättspraxis vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och unionsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten riktar sig till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området (domstolens dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63, och domen i det ovan i punkt 90 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 80).

182 När det gäller en ansökan om tillgång till handlingar ska institutionen i fråga, när den avslår en sådan ansökan, i varje enskilt fall och på grundval av de uppgifter som institutionen har tillgång till styrka att de begärda handlingarna verkligen omfattas av undantagen enligt artikel 4 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 60, och av den 17 maj 2006 i mål T-93/04, Kallianos mot kommissionen, REGP 2006, s. I-A-2-115 och s. I-A-2-537, punkt 90). Enligt denna rättspraxis ankommer det således på den institution som avslår en ansökan om tillgång till en handling att ange en motivering som gör det möjligt att förstå och kontrollera dels huruvida den begärda handlingen verkligen hör till det område som avses i det åberopade undantaget, dels huruvida det verkligen finns ett skyddsbehov avseende detta undantag (domen av den 26 april 2005 i de ovannämnda målen Sison mot rådet, punkt 61).

183 För prövningen av den andra grunden ska tribunalen i förevarande fall särskilja tre kategorier av handlingar. Det är fråga om följande kategorier:

— Handlingar som inte var föremål för en bekräftande ansökan i den mening som avses i artikel 8 i förordning nr 1049/2001, beträffande vilka kommissionen därför inte fattade något beslut på grund av att de inte omfattades av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar.

— Handlingar som inte rör avtalet LIEN 97-2011, beträffande vilka kommissionen därför inte fattade något beslut på grund av att de inte omfattades av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar.

— Handlingar eller avsnitt i handlingar beträffande vilka kommissionen beslutade att inte bevilja sökanden tillgång på grund av att de omfattades av ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

De handlingar som inte var föremål för en bekräftande ansökan, beträffande vilka kommissionen därför inte fattade något beslut på grund av att de inte omfattades av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar

184 Det är utrett att dessa handlingar utgör de övriga handlingar som ingetts till en medarbetare till ombudsmannen, vilka angavs i den ursprungliga ansökan.

185 När det gäller dessa handlingar finner tribunalen att det förhållandet att kommissionen inte fattat något beslut – trots att det, såsom konstaterats ovan i punkt 61, uttryckligen framgår av den ursprungliga ansökan att sökanden hade begärt fullständig tillgång till de övriga handlingar som ingetts till en medarbetare till ombudsmannen – ska anses utgöra ett underförstått beslut om avslag på ansökan om tillgång till handlingar i den mening som avses i artikel 8 i förordning nr 1049/2001, vilket ger en rätt att väcka talan vid tribunalen.

186 Ett sådant underförstått beslut om avslag innebär per definition en total avsaknad av motivering. Härav följer att de överväganden och förklaringar som kommissionen har lämnat under förfarandet vid unionsdomstolen, även om de antas vara riktiga, inte kan avhjälpa en sådan avsaknad av motivering (se domstolens dom av den 24 oktober 1996 i de förenade målen C-329/93, C-62/95 och C-63/95, Tyskland m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. I-5151, punkt 48, och förstainstansrättens dom av den 19 oktober 2005 i mål T-318/00, Freistaat Thüringen mot kommissionen, REG 2005, s. II-4179, punkt 127). Detta är särskilt fallet när det gäller de otydliga formuleringarna i den ursprungliga ansökan. Såsom fastställts ovan i punkterna 83 och 85 ålåg det kommissionen i ett sådant fall att i enlighet med artikel 6.2 i förordning nr 1049/2001 och principen om god förvaltningssed anmoda sökanden att närmare precisera vilka handlingar som ansökan avser, vilket kommissionen inte har gjort i förevarande fall.

187 Av ovanstående överväganden framgår det när det gäller de övriga handlingar som ingetts till en medarbetare till ombudsmannen att det angripna beslutet innehåller ett underförstått beslut om avslag på sökandens ansökan om tillgång till dessa handlingar och att detta avslagsbeslut inte uppfyller kraven enligt den motiveringsskyldighet som åvilar unionens institutioner enligt artikel 296 FEUF.

Handlingar som inte rör avtalet LIEN 97-2011, beträffande vilka kommissionen därför inte fattade något beslut på grund av att de inte omfattades av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar

188 När det gäller dessa handlingar påpekar tribunalen inledningsvis att sökanden, som svar på en fråga som tribunalen ställde under förhandlingen, uttryckligen bekräftade att dess ansökan om tillgång till handlingar enbart avsåg de handlingar som rörde avtalet LIEN 97-2011. Med hänsyn till föremålet för denna ansökan, såsom det bekräftades av sökanden vid förhandlingen, ska tribunalen, mot bakgrund av kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning, pröva huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att innehållet i vissa handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 inte alls eller endast till viss del omfattades av föremålet för ansökan. Tribunalen erinrar om att dessa handlingar är de som angetts i punkt 3.1 i det angripna beslutet.

– Handlingar vars innehåll det hävdas inte alls eller endast till viss del omfattas av ansökan om tillgång till handlingar

189 När det gäller de handlingar som kommissionen ansåg hade ett innehåll som inte alls omfattades av ansökan om tillgång till handlingar, har dessa handlingar angetts i punkt 3.1 i det angripna beslutet och i den tabell som bilagts nämnda beslut. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handling 7/1999, avsnitt 1 (som motsvarar det e-postmeddelande som skickades till Europeiska volontärcentret den 13 mars 1999 klockan 9.50).

— Akt 4, del I: handling 6/1999 [nämns endast i tabellen som bilagts det angripna beslutet (sidan 5)].

— Akt 4, del II: handlingarna 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 och 6/2001.

190 Efter prövningen av kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning konstaterar tribunalen att innehållet i nedanstående handlingar, beträffande vilka kommissionen hävdat att de inte alls omfattades av föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar, tvärtom, direkt eller indirekt, hänför sig till föremålet för ansökan om tillgång till handlingarna i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011. Det ankommer emellertid inte på tribunalen att i förevarande dom ange de aktuella avsnitten i nämnda handlingar. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handling 7/1999, avsnitt 1.

— Akt 4, del I: handling 6/1999.

— Akt 4, del II: handlingarna 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 och 6/2001.

191 När det gäller handling 23/1999 i akt 4, del II, i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, konstaterar tribunalen att i motsats till vad kommissionen angett på sidan 12 i den tabell som bilagts det angripna beslutet, rör dess innehåll inte enbart ett sammanträde som saknar samband med avtalet LIEN 97-2011. Även om detta är fallet beträffande det andra avsnittet i denna handling som inleds med ”Now, another very important issue”, rör däremot innehållet i det första avsnittet i denna handling, som inleds efter hälsningsfrasen ”Dear Isabella”, avtalet LIEN 97-2011.

192 Även när det gäller handling 6/2000 i akt 4, del II, i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, konstaterar tribunalen att denna handling innehåller ett första avsnitt som återger ett e-postmeddelande som inte rör avtalet LIEN 97-2011 och ett andra avsnitt som innehåller handskrivna anteckningar. Dessa anteckningar är tillräckligt läsbara för att det kronologiska händelseförloppet som hänför sig till avtalet LIEN 97-2011 ska kunna identifieras. Vissa av dessa händelser beskrivs för övrigt i handling 23/1999 i akt 4, del I, i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011, vilken handling har offentliggjorts med undantag för rad 49 i den tabell som återges i handlingen. Följaktligen är det endast det första avsnittet i handling 6/2000 i akt 4, del II, i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som rör ett ämne som inte alls omfattas av föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar.

193 När det slutligen gäller nedanstående handlingar konstaterar tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att deras innehåll inte alls omfattades av föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar. Det är fråga om följande handlingar: Akt 4, del II: handlingarna 5/2000, 11/2000, 14/2000 och 4/2001.

194 Mot bakgrund av ovanstående konstateranden beträffande de handlingar som anges ovan i punkt 190, handling 23/1999 (avsnitt 1) i akt 4, del II, och handling 6/2000 (avsnitt 2) i akt 4, del II, finner tribunalen, i likhet med den slutsats som dragits ovan i punkt 187, att det angripna beslutet innehåller ett underförstått beslut om avslag på sökandens ansökan om tillgång till dessa handlingar och att detta avslagsbeslut inte uppfyller kraven enligt den motiveringsskyldighet som åvilar unionens institutioner enligt artikel 296 FEUF.

– Handlingar vars innehåll det hävdas endast till viss del omfattas av ansökan om tillgång till handlingar

195 När det gäller dessa handlingar kan de identifieras i punkt 3.1 i det angripna beslutet och i den tabell som bilagts detta beslut. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handlingarna 1/1999, 2/1999 och 6/1999.

— Akt 2: handlingarna 1/1999 och 5/1999.

— Akt 4, del I: handlingarna 1/1999, 3/1999 (ruta 1), 14/2001 (ruta 4) och 19/2001 (rutorna 1 och 2).

— Akt 4, del II: handlingarna 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, 2/2000-4/2000, 8/2000, 9/2000 och 9/2001.

196 Efter prövningen av kommissionens svar på den andra åtgärden för bevisupptagning konstaterar tribunalen att innehållet i nedanstående handlingar, beträffande vilka kommissionen hävdat att de endast till viss del omfattades av föremålet för sökandens ansökan om tillgång till handlingar, tvärtom, direkt eller indirekt, hänför sig till avtalet LIEN 97-2011. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handlingarna 2/1999 och 6/1999 (ruta 1).

— Akt 2: handling 1/1999.

— Akt 4, del I: handlingarna 3/1999 (ruta 1), 14/2001 (ruta 4) och 19/2001 (rutorna 1 och 2).

— Akt 4, del II: handlingarna 1/1999 (ruta 1), 12/1999, 3/2000 (ruta 3), 8/2000 och 9/2001 (ruta 4).

197 När det däremot gäller nedanstående handlingar konstaterar tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att deras innehåll endast till viss del omfattades av föremålet för ansökan om tillgång till handlingar. Det är fråga om följande handlingar:

— Akt 1: handling 1/1999.

— Akt 2: handling 5/1999.

— Akt 4, del I: handling 1/1999.

— Akt 4, del II: handlingarna 1/1999 (rutorna 2–4), 2/1999 (rutorna 1 och 3), 5/1999, 18/1999 (ruta 3), 20/1999 (ruta 11), 22/1999, 2/2000 (rutorna 1 och 3), 3/2000 (ruta 1), 4/2000 (ruta 2) och 9/2000.

198 Mot bakgrund av ovanstående konstateranden beträffande de handlingar som anges ovan i punkt 196 finner tribunalen, i likhet med den slutsats som dragits ovan i punkt 187, att det angripna beslutet innehåller ett underförstått beslut om avslag på sökandens ansökan om tillgång till dessa handlingar och att detta avslagsbeslut inte uppfyller kraven enligt den motiveringsskyldighet som åvilar unionens institutioner enligt artikel 296 FEUF.

Handlingar beträffande vilka kommissionen beslutade att inte bevilja sökanden tillgång på grund av att de omfattades av ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001

199 När det gäller innehållet i dessa handlingar erinrar tribunalen om att kommissionen för att avslå sökandens ansökan om tillgång till handlingar grundade sig på bestämmelserna i artikel 4.1 b och 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

200 Visserligen framgår det av det angripna beslutet att det, i avsnitt 4 under rubriken ”Skäl för avslag”, innehåller en redogörelse för samtliga skäl på grundval av vilka kommissionen ansåg att ett utlämnande av innehållet i de berörda handlingarna skulle ha undergrävt de intressen som skyddas i artikel 4.1 b och 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 och att ett utlämnande således skulle avslås med stöd av dessa bestämmelser.

201 Såsom tribunalen har erinrat om ovan i punkt 181, ska den motivering som krävs bland annat ge unionsdomstolen möjlighet att utöva sin prövningsrätt. Vidare ska det i enlighet med den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 182 prövas huruvida de handlingar på vilka kommissionen har tillämpat bestämmelserna i artikel 4.1 b och 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 verkligen hör till det område som avses i det åberopade undantaget samt huruvida det verkligen finns ett skyddsbehov avseende detta undantag.

202 När det gäller de handlingar på vilka kommissionen tillämpade undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 framgår det av tribunalens konstateranden ovan i punkterna 106 och 110 att dessa handlingar verkligen hör till det område som omfattas av detta undantag. Vidare framgår det ovan av punkterna 97–126 att tribunalen har haft möjlighet att utöva sin prövningsrätt vad avser det angripna beslutet när det gäller dessa handlingar. Kommissionen har följaktligen beträffande dessa handlingar uppfyllt den motiveringsskyldighet som åvilar unionens institutioner enligt artikel 296 FEUF.

203 När det gäller de handlingar på vilka kommissionen tillämpade undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, konstaterar tribunalen, oberoende av det förhållandet att tribunalen ovan i punkt 155 drog slutsatsen att det var uppenbart att de handlingar som anges ovan i punkt 154 inte utgör yttranden i den mening som avses i denna bestämmelse, att kommissionen inte heller, i strid med de krav som uppställs i den rättspraxis som angetts ovan i punkt 182, angav på vilket sätt dessa handlingar enligt kommissionens åsikt innehöll sådana yttranden. Beslutet att inte lämna ut de handlingar som anges ovan i punkt 154 uppfyller således inte kraven enligt den motiveringsskyldighet som åvilar unionens institutioner enligt artikel 296 FEUF.

204 När det däremot gäller de handlingar som inte nämns ovan i punkt 154 och på vilka kommissionen tillämpade undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, framgår det av de ovan i punkterna 134–174 angivna skälen beträffande den fjärde grunden att, oberoende av den rättsstridighet som redan konstaterats, dessa handlingar verkligen hör till det område som omfattas av detta undantag och att tribunalen har haft möjlighet att utöva sin prövningsrätt vad avser det angripna beslutet när det gäller dessa handlingar. Kommissionen har följaktligen beträffande dessa handlingar uppfyllt den motiveringsskyldighet som åvilar unionens institutioner enligt artikel 296 FEUF.

205 Det framgår av tribunalens samtliga slutsatser ovan i punkterna 187, 194, 198, 203 och 204 att talan delvis ska bifallas på den andra grunden.

206 Det följer av tribunalens slutsatser ovan i punkterna 87, 126, 175 och 205 att talan delvis ska bifallas och att det angripna beslutet mot denna bakgrund ska ogiltigförklaras i den del det innebär ett underförstått beslut om avslag på ansökan om tillgång till de övriga handlingar som ingetts till en medarbetare till ombudsmannen samt i den del det innebär ett uttryckligt beslut om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som anges ovan i punkterna 106, 134, 190 och 196.

Rättegångskostnader

207 Enligt artikel 87.3 första stycket i rättegångsreglerna kan tribunalen besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

208 Med hänsyn till omständigheterna i förevarande mål och den omständigheten att kommissionen tappat målet med avseende på de flesta av sina yrkanden, finner tribunalen att kommissionen skäligen ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta åtta tiondelar av sökandens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Europeiska kommissionens beslut av den 29 april 2010 ogiltigförklaras i den del det innebär ett underförstått beslut om avslag på ansökan om tillgång till de ytterligare handlingar som kommissionen ingett till en medarbetare till Europeiska ombudsmannen utöver de handlingar som nämnda medarbetare identifierat i akterna 1–4 i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011.

2) Kommissionens beslut av den 29 april 2010 ogiltigförklaras även i den del det innebär såväl ett uttryckligt som ett underförstått beslut om avslag på ansökan om tillgång till de handlingar i ärendet angående avtalet LIEN 97-2011 som anges i punkterna 106, 134, 194 och 196 i förevarande dom.

3) Talan ogillas i övrigt.

4) Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta åtta tiondelar av Internationaler Hilfsfonds eV:s rättegångskostnader.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 maj 2012.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 1

Förfarandet 5

Parternas yrkanden 6

Huruvida innehållet i de skrivelser som sökanden ingett till tribunalens kansli den 29 juli 2010 och den 11 juli 2011 kan upptas till sakprövning 6

Prövning i sak 7

Inledande anmärkningar 7

Den första grunden: Huruvida kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning vad gäller fastställandet av föremålet för den ursprungliga ansökan och följaktligen huruvida kommissionen åsidosatt sin skyldighet att fullständigt pröva nämnda ansökan 8

Föremålet för den ursprungliga ansökan 9

Huruvida kommissionen agerade lagenligt när den inte fattade beslut angående ansökan om fullständig tillgång till de övriga handlingar som överlämnats till en medarbetare till ombudsmannen 10

Den tredje och den fjärde grunden: Huruvida bestämmelserna i artikel 4.1 b respektive 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 åsidosatts 13

Inledande anmärkningar 13

Den tredje grunden: Huruvida kommissionen har åsidosatt bestämmelserna i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 14

Den fjärde grunden: Huruvida kommissionen åsidosatte bestämmelserna i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 18

– Huvudsakliga överväganden 19

– Överväganden för fullständighetens skull 22

Den andra grunden: Huruvida kommissionen åsidosatte motiveringsskyldigheten 25

De handlingar som inte var föremål för en bekräftande ansökan, beträffande vilka kommissionen därför inte fattade något beslut på grund av att de inte omfattades av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar 26

Handlingar som inte rör avtalet LIEN 97-2011, beträffande vilka kommissionen därför inte fattade något beslut på grund av att de inte omfattades av den aktuella ansökan om tillgång till handlingar .. 27

– Handlingar vars innehåll det hävdas inte alls eller endast till viss del omfattas av ansökan om tillgång till handlingar 27

– Handlingar vars innehåll det hävdas endast till viss del omfattas av ansökan om tillgång till handlingar 28

Handlingar beträffande vilka kommissionen beslutade att inte bevilja sökanden tillgång på grund av att de omfattades av ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 29

Rättegångskostnader 30