

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM  
(första avdelningen i utökad sammansättning)

den 13 april 2005 \*

I mål T-2/03,

**Verein für Konsumenteninformation, Wien (Österrike),** företrädd av  
advokaten A. Klauser,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission,** företrädd av S. Rating och P. Aalto,  
båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

\* Rättegångsspråk: tyska.

med stöd av

**Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, Wien**, företrädd av advokaten H.-J. Niemeyer,  
med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

**Österreichische Volksbanken AG, Wien**,

och

**Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, Sankt Pölten (Österrike)**,

företrädda av advokaterna R. Roniger, A. Ablasser och W. Hemetsberger,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 december 2002, D(2002) 330472, om en begäran om tillgång till den administrativa akten i ärendet COMP/36.571/D-1, Österrikiska banker — "Lombardklubben",

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna M. Jaeger, P. Mengozzi, M. E. Martins Ribeiro och I. Labucka,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 28 september 2004,

följande

**Dom**

**Tillämpliga bestämmelser**

- <sup>1</sup> I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för den rätt till tillgång till dessa institutioners handlingar som anges i artikel 255 EG. Denna förordning är tillämplig från och med den 3 december 2001.

2 Genom kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (EGT L 345, s. 94) upphävdes beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66), genom vilket genomförandet av uppförandekodexen om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar säkerställdes beträffande kommissionen (EGT L 340, 1993, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86) (nedan kallad uppförandekodexen).

3 I artikel 2 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

...”

4 I artikel 3 i förordning nr 1049/2001 definieras vissa begrepp enligt följande lydelse:

”I denna förordning avses med

- a) *handling*: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde,
  
- b) *tredje part*: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredje länder.”

5 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 rörande undantagen från den ovannämnda rätten till tillgång till handlingar anges följande:

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

...

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

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

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
  
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
  
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

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

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

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

...

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

...”

### **Bakgrund till tvisten**

- 6 Verein für Konsumenteninformation (nedan kallad VKI eller sökanden) är en konsumentförening som bildats enligt österrikisk rätt. För att VKI lättare skall kunna skydda konsumenternas intressen tillerkänns den i österrikisk rätt möjligheten att väcka talan vid österrikiska civilrättsdomstolar för att göra gällande vissa konsumenträttigheter av ekonomisk natur, vilka konsumenterna dessförinnan har överlåtit till föreningen.

- 7 Genom beslut 2004/138/EG av den 11 juni 2002 i ett förfarande i enlighet med artikel 81 i EG-fördraget (i ärende COMP/36.571/D-1, Österrikiska banker — "Lombardklubben") (EGT L 56, 2004, s. 1), fann kommissionen att åtta österrikiska banker under flera år hade deltagit i ett samordnat förfarande som kallades Lombardklubben, som omfattade nästan hela Österrike (nedan kallat Lombardklubbsbeslutet). Enligt kommissionen hade bankerna i fråga inom ramen för denna samverkan gemensamt fastställt räntesatserna för vissa placeringar och lån. Kommissionen ålade därför dessa banker böter uppgående till ett belopp av sammanlagt 124,26 miljoner euro. Bland bankerna återfinns bland andra Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (nedan kallad BAWAG), Österreichische Volksbanken AF (nedan kallad ÖVAG) och Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (nedan kallad NÖ-Hypobank).
- 8 VKI för närvarande talan i flera tvistemål mot BAWAG i österrikiska domstolar. Inom ramen för sagda tvistemål har VKI gjort gällande att BAWAG, genom att felaktigt anpassa de räntesatser som är tillämpliga på lån med rörlig ränta som har beviljats av BAWAG, under flera år har fakturerat sina kunder alltför höga räntor.
- 9 Genom skrivelse av den 14 juni 2002 begärde sökanden tillstånd av kommissionen att få insyn i den administrativa akten rörande beslutet i ärendet Lombardklubben (nedan kallad Lombardklubbsakten). Till stöd för sin ansökan uppgav VKI bland annat att den, i syfte att erhålla skadestånd och ränta för de konsumenter för vars räkning den agerade, måste kunna lägga fram konkreta påståenden om BAWAG:s rättsstridiga agerande i förhållande till konkurrensrätten samt om verkningarna av sagda agerande. Insyn i Lombardklubbsakten skulle därför vara en mycket viktig, eller till och med nödvändig, hjälp.
- 10 Genom skrivelse av den 3 juli 2002 begärde kommissionen att VKI skulle precisera sin ansökan och i synnerhet dess rättsliga grund. Som svar på detta brev preciserade VKI, genom skrivelse av den 8 juli 2002, att dess ansökan bland annat var grundad



på artikel 255.1 och 255.2 EG, på förordning nr 1049/2001, på tillämpningsbestämmelserna avseende denna förordning, och på artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som tillkännagavs den 7 december 2000 i Nice (EGT C 364, s. 1) (nedan kallad rättighetsstadgan), samt på artiklarna 5 EG och 10 EG.

- 11 Den 24 juli 2002 nämnde VKI:s representanter, under ett möte med kommissionen, möjligheten att sökanden skriftligen skulle åta sig att endast använda de erhållna uppgifterna för att göra gällande konsumenternas rättigheter inom ramen för de nationella tvistemålen mot BAWAG.
- 12 Genom skrivelse av den 12 augusti 2002 kompletterade VKI sin ansökan och bekräftade att den var beredd att ingå det åtagande som hade nämnts under mötet den 24 juli 2002.
- 13 Genom skrivelse av den 12 september 2002 avslog kommissionen, med stöd av förordning nr 1049/2001, VKI:s begäran i dess helhet.
- 14 Den 26 september 2002 ingav VKI en bekräftande ansökan i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, i vilken den samtidigt som den vidhöll sin begäran bland annat preciserade att den inte i första hand var intresserad av kommissionens interna handlingar.
- 15 Den 14 oktober 2002 erkände kommissionen mottagandet av denna bekräftande ansökan och uppgav för sökanden att den tillämpliga svarsfristen för dess ansökan med hänsyn till antalet begärda handlingar förlängdes med femton arbetsdagar.

- 16 Den 18 december 2002 antog kommissionen beslut D(2002) 330472 avseende en ansökan om tillgång till den administrativa akten i ärendet COMP/36.571/D-1, Österrikiska banker — "Lombardklubben" (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Genom det ifrågasatta beslutet fastställdes avslaget av den 12 september 2002.
- 17 I det ifrågasatta beslutet har kommissionen för det första delat upp handlingarna i Lombardklubbsakten, med undantag för interna handlingar, i elva skilda kategorier. Med undantag av de interna handlingarna innehåller denna akt över 47 000 blad.
- 18 För det andra redogjorde kommissionen i detalj för varför den ansåg att var och en av de dessförinnan identifierade kategorierna omfattades av ett eller flera av de undantag som anges i förordning nr 1049/2001.
- 19 För det tredje ansåg kommissionen att VKI, för det fall tillämpningen av vissa undantag skulle innebära att det var nödvändigt att göra en avvägning mellan de föreliggande intressena, inte hade visat att det fanns ett övervägande allmänintresse som motiverade att tillgång skulle ges till de begärda handlingarna.
- 20 För det fjärde räknade kommissionen upp skälen för att det inte var möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna i det aktuella fallet. Enligt kommissionen skulle en detaljerad prövning av varje handling, som skulle ha varit nödvändig för att eventuellt ge tillgång till delar av handlingarna, ha utgjort en överdriven och oproportionerlig arbetsinsats.
- 21 För det femte ansåg kommissionen att samråd med tredje part för att överväga eventuell tillgång till de handlingar som de var upphovsmän till inte var nödvändigt i det aktuella fallet då det, med tillämpning av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, var uppenbart att sagda handlingar inte skulle lämnas ut.

- 22 Kommissionen drog i det ifrågasatta beslutet slutsatsen att sökandens ansökan om tillgång till handlingar måste avslås i dess helhet.

### **Förfarandet vid förstainstansrätten**

- 23 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 januari 2003 väckte VKI talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet. Genom särskild handling som inkom samma dag begärde VKI att detta mål skulle handläggas enligt ett förfarande för skyndsam handläggning, i enlighet med artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler.
- 24 Genom särskild handling som inkom den 8 januari 2003 ingav VKI en ansökan om rättshjälp.
- 25 Den 20 januari 2003 ingav kommissionen sitt yttrande över begäran om skyndsam handläggning.
- 26 Förstainstansrättens första avdelning, som hade tilldelats målet genom beslut av den 20 januari 2003, avslog begäran om skyndsam handläggning genom beslut av den 28 januari 2003, vilket delgavs sökanden följande dag.
- 27 Den 18 februari 2003 ingav kommissionen sitt yttrande över ansökan om rättshjälp.

- 28 Den 10 mars 2003 ingav kommissionen sitt svaromål.
- 29 Genom beslut av den 14 mars 2003 av förstainstansrättens ordförande avslogs ansökan om rättshjälp.
- 30 Genom skrivelse av den 1 april 2003 förklarade sig sökanden avstå från att ge in en replik.
- 31 Den 15 april 2003 ingav BAWAG en ansökan om intervention till stöd för kommissionens yrkanden. Konungariket Sverige och Republiken Finland ansökte den 16 respektive den 25 april 2003 om intervention till stöd för VKI:s yrkanden. Slutligen ansökte ÖVAG och NÖ-Hypobank gemensamt om intervention till stöd för kommissionens yrkanden.
- 32 Genom beslut av ordföranden för förstainstansrättens första avdelning av den 1 augusti 2003 beviljades Republiken Finland och Konungariket Sverige tillstånd att intervensera till stöd för sökandens yrkanden. Genom samma beslut beviljades BAWAG och ÖVAG och NÖ-Hypobank tillstånd att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 33 Då dessa ansökningar hade ingetts inom den frist som anges i artikel 115.1 i förstainstansrättens rättegångsregler tillställdes intervenienterna med tillämpning av artikel 116.2 i rättegångsreglerna samtliga inlagor som hade delgivits parterna.

- 34 Republiken Finland och Konungariket Sverige återkallade sina interventioner genom skrivelser som ingavs den 10 respektive den 12 september 2003.
- 35 Den 26 september 2003 ingav BAWAG och ÖVAG och NÖ-Hypobank sina interventionsinlagor.
- 36 Eftersom VKI och kommissionen inte hade inkommit med några yttranden över Republiken Finlands och Konungarikets Sveriges återkallelse av interventionstalan, avskrev ordföranden på första avdelningen, genom beslut av den 6 november 2003, sagda intervenienters interventioner från förevarande mål och förpliktade VKI och kommissionen att bära sina egna kostnader avseende dessa interventioner.
- 37 Den 14 november 2003 ingav sökanden sitt skriftliga yttrande över interventionsinlagorna. Kommissionens yttrande hade ingetts den 11 november 2003.
- 38 Med tillämpning av artikel 14 i rättegångsreglerna och på förslag av första avdelningen, beslutade förstainstansrätten, efter att ha hört parterna i enlighet med artikel 51 i sagda regler, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 39 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet och ställde, inom ramen för de åtgärder för processledning som anges i artikel 64 i rättegångsreglerna, skriftliga frågor till kommissionen och intervenienterna.

40 Den 6 juli 2004 besvarade kommissionen och intervenienterna skriftligen förstainstansrättens frågor.

41 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 28 september 2004.

### **Parternas yrkanden**

42 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,

— förordna att akten i fråga skall inges till rätten och bedöma akten för att avgöra huruvida VKI:s yrkanden skall bifallas,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

43 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

44 BAWAG har till stöd för kommissionen yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive intervenientens kostnader.

45 Slutligen har ÖVAG och NÖ-Hypobank till stöd för kommissionen yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Rättslig bedömning**

*Ramen för tvisten och huruvida vissa av de argument som intervenienterna har anfört kan tas upp till sakprövning*

46 Det är ostridigt att kommissionen har antagit det ifrågasatta beslutet på grundval av förordning nr 1049/2001.

47 Vidare är VKI:s talan huvudsakligen grundad på sex grunder. Med den första grunden har VKI hävdad att det strider mot rätten till tillgång till handlingar och i synnerhet mot förordning nr 1049/2001 att vägra tillgång till en hel administrativ akt utan att dessförinnan konkret ha prövat var och en av handlingarna i sagda akt. Med den andra grunden har VKI påstått att kommissionen på ett felaktigt sätt har tillämpat eller tolkat flera av de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 1049/2001. Med den tredje grunden har VKI gjort gällande att kommissionen rättsstridigt har dragit slutsatsen att avvägningen av de föreliggande intressena inte innebär att den administrativa akt som avsågs i ansökan skulle lämnas ut. Med den fjärde grunden har VKI hävdad att kommissionen åtminstone borde ha gett föreningen tillgång till delar av akten. Med den femte grunden har VKI påstått att avsaknaden av samråd med de banker som är upphovsmän till vissa handlingar utgör ett åsidosättande av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001. Slutligen har sökanden med den sjätte grunden påstått att kommissionen har åsidosatt artikel 255 EG, artikel 42 i rättighetsstadgan samt artiklarna 5 EG och 10 EG.

48 I sina respektive interventionsinlagor har BAWAG respektive ÖVAG och NÖ-Hypobank anfört flera argument (nedan kallade kompletterande argument) som syftar till att visa, för det första, att förordning nr 1049/2001 enbart är tillämplig på handlingar som har framställts under gemenskapens lagstiftningsförfarande, för det andra, att rätten till tillgång till handlingar rörande konkurrensärenden, vid tidpunkten för omständigheterna i målet, endast reglerades genom rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81] och [82] (EGT 1962, 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), för det tredje att en förening som har offentligrättslig status inte omfattas av den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, för det fjärde att VKI:s ansökan om tillgång till handlingar var felaktig med hänsyn till förordning nr 1049/2001, för det femte att förordning nr 1049/2001 strider mot artikel 255 EG i det att tillgång till handlingar från tredje part därigenom godkänns och, för det sjätte, att sagda förordning bara kan tillämpas på handlingar som har kommit i institutionernas besittning efter det att den trädde i kraft, det vill säga från och med den 3 december 2001.

49 Syftet med de kompletterande argumenten är således att visa, för det första, att förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig i det aktuella fallet, eller, för det andra, att kommissionen har tillämpat den på ett felaktigt sätt, eller, för det tredje, att den, för det ifrågasatta beslutet, utgör en rättsstridig rättslig grund.



- 50 För det fall förstainstansrätten skulle godkänna ett eller flera av de kompletterande argumenten, skulle det genom dessa bli möjligt att konstatera att det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt. Förstainstansrätten vill emellertid erinra om att intervenienterna tilläts att intervensera i förevarande mål till stöd för kommissionens yrkanden och att denna har yrkat att talan om ogiltigförklaring skall ogillas.
- 51 Intervenienterna har, efter att ha tillfrågats skriftligen och under förhandlingen om de kompletterande argumentens förenlighet med de yrkanden som de stöder, huvudsakligen svarat att en intervenient enligt rättspraxis har rätt att åberopa andra argument än dem som åberopas av den part som den stödjer, eller till och med argument som strider mot de argumenten (domstolens dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten*, REG 1961, s. 3, 37, svensk specialutgåva, volym 1, s. 69, och förstainstansrättens dom av den 6 mars 2003 i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale mot kommissionen*, REG 2003, s. II-435, punkt 145).
- 52 Enligt artikel 40 fjärde stycket i domstolens stadga, vilken enligt artikel 53 i sagda stadga är tillämplig på förstainstansrätten, får emellertid genom yrkanden i interventionsansökan endast ena partens yrkanden biträdas. Dessutom föreskrivs i artikel 116.3 i rättegångsreglerna att intervenienten måste godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för dennes intervention. Dessa bestämmelser utgör visserligen inte hinder för att en intervenient åberopar andra argument än dem som åberopas av den part som den stöder. Förutsättningen för detta är icke desto mindre att ramen för tvisten inte ändras genom argumenten och att interventionen sker till stöd för denna parts yrkanden (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C-245/92 P, *Chemie Linz mot kommissionen*, REG 1999, s. I-4643, punkt 32, av den 8 januari 2002 i mål C-248/99 P, *Frankrike mot Monsanto och kommissionen*, REG 2002, s. I-1, punkt 56, och förstainstansrättens dom av den 3 april 2003 i mål T-119/02, *Royal Philips Electronics mot kommissionen*, REG 2003, s. II-1433, punkterna 203 och 212).
- 53 Eftersom, för det första, de kompletterande argumenten, för det fall de skulle vara välgrundade, skulle leda till ett konstaterande av att det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt, och, för det andra, kommissionens yrkanden syftar till att talan om

ogiltigförklaring skall ogillas och inte stöds av grunder som syftar till ett konstaterande av att det ifrågasatta beslutet är rättsstridigt, skulle, i förevarande fall, prövningen av de kompletterande argumenten leda till att ramen för tvisten, som den har definierats i stämningsansökan och svaromålet, ändrades (se, för ett liknande resonemang förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i de förenade målen T-447/93 till T-449/93, AITEC m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-1971, punkt 122, och av den 24 oktober 1997 i mål T-243/94, British Steel mot kommissionen, REG 1997, s. II-1887, punkterna 72 och 73).

- 54 Vidare underkänner förstainstansrätten intervenienternas argumentation som syftar till att visa att de kompletterande argumenten huvudsakligen stöder kommissionens yrkanden att sökandens begäran om tillgång till de aktuella handlingarna skall avslås. Inom ramen för förevarande mål har kommissionen för det första inte på något sätt yrkat att tillgång till de omtvistade handlingarna skall vägras oberoende av motiveringen i det ifrågasatta beslutet, utan endast att talan om ogiltigförklaring skall ogillas. Det ankommer inte heller på förstainstansrätten, inom ramen för sin legalitetsprövning, att sätta sig i kommissionens ställe för att fastställa huruvida tillgång till de omtvistade handlingarna skall vägras på andra grunder än dem som angavs i det ifrågasatta beslutet.

- 55 De kompletterande argumenten måste därför avvisas.

*Den första och den fjärde grunden: Avsaknad av konkret prövning av de handlingar som omfattas av ansökan, respektive åsidosättande av rätten till tillgång till delar av handlingarna*

- 56 Förstainstansrätten börjar med att i ett sammanhang pröva sökandens första och fjärde grund.

## Parternas argument

— Första grunden: avsaknad av konkret prövning av de handlingar som omfattas av ansökan

- 57 Med den första grunden har VKI gjort gällande att kommissionen i det ifrågasatta beslutet i strid med förordning nr 1049/2001 har undantagit hela Lombardklubbsakten från rätten till tillgång till handlingar, utan att för den skull ha gjort en konkret undersökning av var och en av de handlingar som ingår i denna akt. Emellertid skulle endast konkreta omständigheter rörande särskilda handlingar kunna rättfärdiga ett undantag från rätten till tillgång till dessa handlingar.
- 58 Som svar på sökandens första grund har kommissionen gjort gällande att det i förevarande fall inte har någon betydelse att fastställa huruvida den har vägrat tillgång till alla de handlingar som avses i ansökan, utan bara huruvida den korrekt har motiverat sin vägran avseende samtliga dessa handlingar. Kommissionen har hävdat att den i förevarande fall inte på något sätt har undantagit hela Lombardklubbsakten från rätten till tillgång till handlingar, utan att den tvärtom har förklarat varför de grunder för undantag som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 utgör hinder för att lämna ut de handlingar som ingick i sagda akt.
- 59 Kommissionen har tillagt att det inte strider mot gemenskapsrätten att vägra tillgång till diverse kategorier av handlingar utan att undersöka var och en av de handlingar som ingår i kategorierna, när, som i förevarande fall, grunden för kommissionens vägran att ge tillgång till handlingarna har angetts för varje kategori. Förstainstansrätten har uttryckligen fastslagit att kommissionen har rätt att dela upp en akt i kategorier, och senare vägra tillgång till samtliga kategorier, under förutsättning att den anger skälen till sin vägran (förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 64).

60 Kommissionen har slutligen preciserat att diverse handlingar och delar av handlingar inom dessa kategoriér inte har prövats eftersom den ansåg att den insats som krävdes för ett sådant moment var oproportionerlig.

— Den fjärde grunden: Underlåtenhet att ge tillgång till delar av handlingarna

61 VKI har gjort gällande att en total vägran av tillgång till akten enbart är berättigad om samtliga handlingar som finns däri omfattas av minst ett av undantagen i förordning nr 1049/2001. Eftersom denna förutsättning inte har kontrollerats i förevarande fall, borde sökanden åtminstone ha fått tillgång till delar av handlingarna. Kommissionens "respektabla" strävan att begränsa sin arbetsbörda skall inte få utplåna konsumenternas möjligheter att få ersättning för de skador de har lidit på grund av ett samordnat förfarande.

62 Kommissionen har bestridit dessa argument. Den vidgår att domstolen och förstainstansrätten i rättspraxis har fastslagit att det finns en rätt till tillgång till delar av handlingar. Kommissionen har emellertid icke desto mindre understrukit att en sådan tillgång till handlingar kan vägras när den förutsätter en oproportionerlig ansträngning för den berörda institutionen.

63 Den ansträngning som krävs för en akt på över 47 000 sidor är nödvändigtvis oproportionerlig. Så är åtminstone fallet när, för det första, antalet handlingar som skulle kunna lämnas ut i varje relevant kategori är väldigt lågt, och, för det andra, dessa handlingar är uppenbart onödiga. Akten är organiserad i kronologisk ordning, vilket innebar att den måste gås igenom i dess helhet. Vidare är uppgiften att upprätta en innehållsförteckning för akten i dess helhet, med beaktande av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, lika oproportionerlig som att ge tillgång till delar av akten. Kommissionen vidgår att den omständigheten att den krävda ansträngningen är oproportionerlig inte i sig kan utgöra ett skäl för avslag.

När det framgår av prövningen av de snävt definierade kategorierna av handlingar att tillgång till dem måste vägras, är det inte berättigat att göra en kompletterande prövning av varje handling i den motsvarande kategorin.

- 64 Såväl BAWAG som ÖVAG och NÖ-Hypobank har huvudsakligen stött kommissionens argument. De har preciserat att när sökanden uttryckligen har angett sitt intresse i sin ansökan, vore det oproportionerligt att kräva att den institution till vilken ansökan har framställts skall ge tillgång till de delar av handlingarna som inte har någon betydelse för syftet med ansökan.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 65 Det är ostridigt att kommissionen inte har gjort någon konkret och individuell prövning av de handlingar som Lombardklubbsakten består av. Under förhandlingen bekräftade kommissionen att den, som svar på sökandens bekräftande ansökan, hade delat in Lombardklubbsakten, med undantag av interna handlingar, i elva olika kategorier av handlingar, emellertid utan att pröva var och en av dem. Av det ifrågasatta beslutet framgår vidare att kommissionen, efter att ha definierat sagda kategorier, ansåg att "ett eller flera undantag som anges i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 är tillämpliga på varje grupp av handlingar, utan att det föreligger något övervägande allmänintresse för att lämna ut dem". Därefter preciserade kommissionen att "det av proportionalitetsskäl varken är nödvändigt eller lämpligt att göra en prövning av handlingar, som överskrider ramen för de ovannämnda kategorierna". Kommissionen påpekade även "i andra hand" att offentliggörandet av beslutet i Lombardklubbsärendet var tillräckligt för att "skydda" sökandens intressen.
- 66 Med beaktande av dessa omständigheter skall förstainstansrätten pröva huruvida kommissionen i princip var skyldig att göra en konkret och individuell prövning av de handlingar som avsågs i sagda ansökan, och, om svaret är jakande, undersöka i vilken mån denna prövningsskyldighet kan mildras av vissa undantag som har samband med, bland annat, den arbetsinsats som denna prövning skulle medföra.

## — Skyldigheten att göra en konkret och individuell prövning

- 67 I artikel 2 i förordning nr 1049/2001 fastslås principen om rätten till tillgång till institutionernas handlingar. I artikel 4 i förordningen görs flera undantag från rätten till tillgång till handlingar. Slutligen fastslås i artiklarna 6–8 i förordning nr 1049/2001 vissa förfaranden enligt vilka en ansökan om tillgång till handlingar måste behandlas.
- 68 Det följer av dessa bestämmelser att den institution till vilken en ansökan om tillgång till handlingar har riktats med stöd av förordning nr 1049/2001 är skyldig att bedöma och besvara denna ansökan och, i synnerhet, fastställa huruvida något av de undantag som anges i artikel 4 i sagda förordning är tillämpligt på handlingarna i fråga.
- 69 Enligt fast rättspraxis skall emellertid den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar ha en konkret karaktär. Inledningsvis är enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av ett undantag inte tillräckligt för att tillämpa det senare (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). En sådan tillämpning är i princip enbart berättigad 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 — huruvida det finns ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av den ifrågavarande handlingen. Vidare måste risken för skada på ett skyddat intresse rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, *Kuijer mot rådet*, REG 2002, s. II-485, punkt 56, nedan kallad domen i målet *Kuijer II*). Följaktligen måste den prövning som institutionen skall göra för att tillämpa ett undantag utföras på ett konkret sätt och framgå av motiven till beslutet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 6 april 2000 i mål T-188/98, *Kuijer mot rådet*, REG 2000, s. II-1959, punkt 38, nedan kallad domen i målet *Kuijer I*, och av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, *Hautala mot rådet*, REG 1999, s. II-2489, punkt 67).

- 70 Denna konkreta prövning måste vidare utföras för varje handling som avses i ansökan. Det följer nämligen av förordning nr 1049/2001 att alla de undantag som anges i artikel 4.1–4.3 i förordningen är formulerade på så sätt att de skall tillämpas på "en handling".
- 71 Nödvändigheten av en sådan konkret och individuell prövning, i motsats till en abstrakt helhetsprövning, bekräftas vidare av rättspraxis rörande tillämpningen av uppförandekodexen.
- 72 För det första innehöll nämligen uppförandekodexen, vars principer delvis återfinns i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, en första grupp undantag genom vilka institutionerna ålades att vägra tillgång till en handling när utlämnande av dem "kan\* skada" de intressen som skyddas av dessa undantag.\*[I den franska språkversionen, som är den som förstainstansrätten utgått ifrån, används här konditionalis, det vill säga "skulle kunna". Övers. anm.] Förstainstansrätten har konstant fastslagit att det följer av användandet av verbet kunna i konditionalis att kommissionen, innan den fattar beslut med anledning av en begäran om tillgång till dess handlingar, är skyldig att "för varje handling som begärs utlämnad" pröva om dess offentlighöjande, med anledning av de uppgifter handlingen innehåller, verkligen skulle kunna skada något av de intressen som skyddas av undantagen (förstainstansrättens dom av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen, REG 1998, s. II-231, punkt 52, och av den 12 oktober 2000 i mål T-123/99, JT's Corporation mot kommissionen, REG 2000, s. II-3269, punkt 64). Med beaktande av att konditionalis har behållits i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 kan den rättspraxis som utvecklats inom ramen för uppförandekodexen föras över på förordning nr 1049/2001. Det är följaktligen lämpligt att konstatera att en institution är skyldig att göra en konkret och individuell bedömning av tillämpningen av undantagen från rätten till tillgång till var och en av de handlingar som omfattas av en ansökan.
- 73 För det andra, som kommissionen korrekt har betonat, fastställde förstainstansrätten mycket riktigt huvudsakligen, i punkt 64 i den ovan i punkt 59 nämnda domen i målet WWF UK mot kommissionen, att en institution är skyldig att ange skälen, åtminstone avseende kategorin av handlingar, till att den anser att de handlingar som nämns i ansökan har samband med en kategori uppgifter som omfattas av ett undantag. Icke desto mindre är en konkret och individuell prövning

nödvändig, oberoende av frågan huruvida den punkt som kommissionen åberopar enbart är en motiveringsregel. Även om det är klart att en ansökan om tillgång till handlingar avser handlingar som omfattas av ett undantag är det nämligen endast 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 uppförandekodexen har förstainstansrätten för övrigt redan fastslagit att en bedömning som har gjorts i förhållande till en kategori handlingar och inte till de konkreta uppgifter som ingår i de ifrågavarande handlingarna inte är tillräcklig, då den prövning som krävs av en institution måste möjliggöra för densamma att konkret bedöma huruvida det undantag som åberopas verkligen är tillämpligt på samtliga uppgifter som ingår i sagda handlingar (domen i det ovan i punkt 72 nämnda målet JT's Corporation mot kommissionen, punkt 46).

74 Förstainstansrätten drar alltså slutsatsen att en institution, när den erhåller en ansökan som grundas på förordning nr 1049/2001, i princip måste göra en konkret och individuell bedömning av innehållet i de handlingar som omfattas av ansökan.

75 Denna principiella lösning innebär emellertid inte att en sådan prövning krävs i alla situationer. Den konkreta och individuella prövning som institutionen i princip måste göra som svar på en ansökan om tillgång till handlingar, som har ingetts på grundval av förordning nr 1049/2001, syftar till att möjliggöra för institutionen i fråga att bedöma dels i vilken mån undantaget från rätten till tillgång till handlingar är tillämpligt, dels möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna. Följaktligen är det möjligt att sagda prövning inte är nödvändig när det, på grund av särskilda omständigheter i det aktuella fallet, är uppenbart att tillgång till handlingarna inte skall ges, eller tvärtom skall ges. Så kan bland annat vara fallet, när vissa handlingar antingen uppenbarligen i sin helhet omfattas av ett undantag från rätten till tillgång till handlingar, eller, tvärtom, uppenbarligen skall utlämnas i sin helhet, eller, slutligen, redan har varit föremål för en konkret och individuell bedömning av kommissionen under liknande omständigheter.



- 76 I förevarande fall är det ostridigt att kommissionen grundade det ifrågasatta beslutet på en allmän prövning av kategorier av handlingar i Lombardklubbsakten. Det är även ostridigt att kommissionen inte har gjort någon konkret och individuell prövning av de handlingar som omfattas av ansökan om tillgång till handlingar, för att bedöma tillämpningen av de åberopade undantagen eller möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna.
- 77 Följaktligen skall det undersökas huruvida sökandens ansökan omfattade handlingar, avseende vilka, med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet, det inte var nödvändigt att göra en sådan konkret och individuell prövning.
- 78 I detta hänseende ansåg kommissionen, i det ifrågasatta beslutet, att de handlingar som avsågs i sökandens ansökan faller under fyra olika undantag från rätten till tillgång till handlingar.
- 79 Det första av undantagen som kommissionen åberopat rör skyddet för syftet med inspektioner som nämns i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. I det ifrågasatta beslutet motiverade kommissionen tillämpningen av detta undantag genom att huvudsakligen åberopa två omständigheter.
- 80 För det första har enligt kommissionen talan om ogiltigförklaring av Lombardklubbsbeslutet väckts i flera mål som fortfarande är anhängiga vid förstainstansrätten och vilka den senare ännu inte har avgjort. Följaktligen skulle tredje parts tillgång till dessa handlingar kunna påverka den nya bedömning som kommissionen skulle behöva göra för det fall beslutet ogiltigförklarades, och kunna leda till att sökandena i dessa mål skulle lyfta fram vissa rättsliga grunder.

- 81 För det andra har enligt kommissionen ett stort antal handlingar som ingår i akten getts in av företag som har ålagts sanktioner genom Lombardklubbsbeslutet, antingen med stöd av kommissionens meddelande om befrielse från eller nedsättning av böter i kartellärenden (EGT C 207, 1996, s. 4), som var tillämpligt vid tiden för omständigheterna i målet, eller inom ramen för begäran om upplysningar eller kontroller på grundval av artiklarna 11 och 14 i förordning nr 17. Att ge tredje part möjlighet att få tillgång till dessa handlingar skulle följaktligen avskräcka företag från att samarbeta med kommissionen och skulle kunna skada dess inspektioner och utredningar i framtida ärenden. Samma resonemang är tillämpligt på handlingar som har upprättats av tredje part.
- 82 Förstainstansrätten anser emellertid att kommissionen inte kan dra en så allmän slutsats, tillämplig på hela Lombardklubbsakten, utan att dessförinnan ha gjort en konkret och individuell prövning av de handlingar som akten utgörs av.
- 83 För det första framgår det nämligen inte av det ifrågasatta beslutet att kommissionen konkret har kontrollerat att varje handling som omfattas av ansökan verkligen ingick i någon av de elva identifierade kategorierna. Tvärtom framgår det av motiveringen till det ifrågasatta beslutet, vilket bekräftades av kommissionen under förhandlingen, att kommissionen åtminstone delvis gjorde denna uppdelning på ett abstrakt sätt. Det förefaller som om kommissionen snarare agerade på grundval av idéer som den bildade sig av innehållet i handlingarna i Lombardklubbsakten, än på grundval av en riktig prövning. Följaktligen är denna uppdelning i kategorier ungefärlig, såväl vad gäller frågan huruvida den är uttömmande som med avseende på hur noggrann den är.
- 84 Vidare är de överväganden som kommissionen har redogjort för i det ifrågasatta beslutet, liksom för övrigt i svaromålet, vaga och allmänna. I avsaknad av en individuell prövning, det vill säga handling för handling, är det inte möjligt att

genom dessa överväganden med tillräcklig säkerhet och på ett utförligt sätt beakta kommissionens argumentation, för det fall den i princip skall anses välgrundad, som tillämplig på samtliga handlingar i Lombardklubbsakten. De farhågor som kommissionen har gett uttryck för utgörs endast av påståenden och är följaktligen orimligt hypotetiska.

- 85 Det finns nämligen inget som visar att samtliga de handlingar som omfattas av ansökan tydligt faller under det åberopade undantaget. I punkt 1 i det ifrågasatta beslutet har kommissionen själv noterat att "det undantag som anges i artikel 4.2 tredje strecksatsen i stor del är tillämpligt på vissa handlingar och till och med fullt ut avseende samtliga kategorier".
- 86 Kommissionen påpekade visserligen i den tabell som den fogade till sitt svaromål att det åberopade undantaget enligt den var tillämpligt på samtliga handlingar som ingick i akten. Emellertid, såsom framgår av övervägandena i föregående punkt, står denna tabell i strid med motiveringen till det ifrågasatta beslutet.
- 87 Slutligen, och i vart fall, framgår det inte av motiveringen till det ifrågasatta beslutet att varje handling som ingår i Lombardklubbsakten, tagen var för sig, i sin helhet omfattas av det undantag som anges i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Ett utlämnande av samtliga uppgifter som ingår i akten synes nämligen inte kunna skada syftet med kommissionens inspektioner och utredningar.
- 88 Avsaknaden av en konkret och individuell prövning av de handlingar som omfattas av sökandens ansökan är alltså inte motiverad med avseende på de handlingar som påstås omfattas av det första undantag som kommissionen har åberopat.

- 89 Samma konstaterande gör sig gällande rörande de handlingar som enligt det ifrågasatta beslutet omfattas av det andra, det tredje och det fjärde undantaget. Dessa undantag avser skyddet för affärsintressen (artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001), skyddet för rättsliga förfaranden (artikel 4.2 andra strecksatsen) och skyddet för den enskildes privatliv och integritet (artikel 4.1 b). Det framgår av punkterna 2, 3, 10, 12 och 13 i det ifrågasatta beslutet att dessa undantag, enligt kommissionen, bara gäller för en del av de handlingar som omfattas av ansökan. Bland annat har kommissionen i punkt 13 i det ifrågasatta beslutet påpekat att "det är möjligt att en stor del av de handlingar som har upprättats av de berörda bankerna eller av tredje part även innehåller upplysningar som om de lämnades ut skulle kunna påverka den enskildes privatliv och integritet".
- 90 Det följer alltså av det ifrågasatta beslutet att de undantag som har åberopats av kommissionen inte nödvändigtvis avser hela Lombardklubbsakten och att de, även för de handlingar som de eventuellt skulle kunna beröra, enbart omfattar vissa avsnitt i dessa handlingar.
- 91 Slutligen har intervenienterna åberopat undantaget i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001. De har hävdats att Lombardklubbsbeslutet har varit föremål för ett flertal mål angående talan om ogiltigförklaring och att det alltså inte ännu är ett beslut som har "fattats" i den mening som avses i artikel 4.3, vilket motiverar att tillgång skall vägras till samtliga begärda handlingar. Eftersom detta undantag emellertid inte har åberopats av kommissionen i det ifrågasatta beslutet ankommer det inte på förstainstansrätten att sätta sig i kommissionens ställe för att fastställa om undantaget faktiskt är tillämpligt på de handlingar som omfattas av ansökan.
- 92 Följaktligen kunde kommissionen i princip inte underlåta att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som omfattades av ansökan, för att bedöma tillämpningen av undantagen eller möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna.

93 Eftersom kommissionen i förevarande fall icke desto mindre har underlåtit att göra denna prövning, skall förstainstansrätten pröva huruvida en institution kan motivera en total vägran att ge tillgång till handlingar med att sagda prövning enligt institutionen skulle ge upphov till en mycket stor arbetsinsats.

— Huruvida undantag kan göras på grund av den arbetsinsats som krävs för en konkret och individuell prövning

94 I artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande: "Om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar får den berörda institutionen informellt samråda med sökanden för att finna en rimlig lösning."

95 I förevarande fall framgår det av akten att sökanden och kommissionen höll ett möte den 24 juli 2002, men att detta möte och de kontakter som följde inte ledde fram till någon lösning.

96 I förordning nr 1049/2001 finns det emellertid inte någon bestämmelse genom vilken institutionen uttryckligen, i avsaknad av en rimlig lösning i förhållande till sökanden, har rätt att begränsa omfattningen av den prövning som den normalt sett är skyldig att utföra som svar på en ansökan om tillgång till handlingar.

97 I den inledande delen av det ifrågasatta beslutet motiverade emellertid kommissionen huvudsakligen avsaknaden av en konkret och individuell prövning av handlingarna i fråga med att den tillämpade proportionalitetsprincipen. Kommissionen anförde bland annat att "det av proportionalitetsskäl varken är nödvändigt eller lämpligt att göra en prövning av handlingar, som överskrider ramen för [de nämnda] kategorierna". Kommissionen åberopade även tillämpningen av proportionalitetsprincipen i punkterna 10, 13 och 24 i det ifrågasatta beslutet.

- 98 Förstainstansrätten skall därför pröva huruvida det faktiskt är möjligt att bortse från principen om en konkret och individuell prövning av de handlingar som omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar som grundas på förordning nr 1049/2001, genom att hänvisa till proportionalitetsprincipen.
- 99 Enligt fast rättspraxis kräver proportionalitetsprincipen att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att förverkliga de legitima målen för lagstiftningen i fråga och att, om valet står mellan flera lämpliga åtgärder, den minst ingripande väljs samt att de olägenheter som orsakas inte är orimliga i förhållande till de åsyftade målen (domstolens dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 60, och förstainstansrättens dom av den 27 september 2002 i mål T-211/02, Tideland Signal mot kommissionen, REG 2002, s. II-3781, punkt 39). Enligt proportionalitetsprincipen krävs även att undantagen inte överskrider gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet (domstolens dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 38, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, och domen i det ovan i punkt 69 nämnda målet Hautala mot rådet, punkt 85).
- 100 Följaktligen utgör en institutions vägran att göra en konkret och individuell prövning av de handlingar som är föremål för en ansökan om tillgång till handlingar i princip ett uppenbart åsidosättande av proportionalitetsprincipen. En konkret och individuell prövning av handlingarna i fråga gör det nämligen möjligt för institutionen att uppnå det syfte som eftersträvas genom undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och leder, för övrigt, till identifiering av de enda handlingar som omfattas, i sin helhet eller delvis, av sagda undantag. Prövningen utgör alltså, för sökandens rätt till tillgång till handlingar, en mindre ingripande åtgärd än en total vägran att pröva handlingarna.
- 101 Emellertid skall den möjligheten beaktas, att en sökande på grundval av förordning nr 1049/2001 ger in en ansökan om tillgång till ett uppenbart orimligt antal handlingar, i förekommande fall utan riktiga skäl, och således genom behandlingen av sin ansökan ålägger institutionen en arbetsinsats som på ett mycket betydande sätt skulle kunna förlama institutionens verksamhet. Vidare vill förstainstansrätten påpeka att för det fall en ansökan avser ett mycket stort antal handlingar, utgör

rätten för institutionen att försöka finna en "rimlig lösning" tillsammans med sökanden, med tillämpning av artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001, en indikation på möjligheten att — visserligen på ett synnerligen begränsat sätt — beakta den eventuella nödvändigheten att förena sökandens intressen med intresset av en god förvaltning.

102 En institution måste alltså, i de särskilda fall då en konkret och individuell prövning av handlingarna skulle medföra en orimlig administrativ uppgift för institutionen, göra en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse att få tillgång till handlingar, och, å andra sidan, den arbetsinsats som följer därav, för att i särskilda fall skydda intresset av en god förvaltning (se, analogt, domen i det ovan i punkt 69 nämna målet Hautala mot rådet, punkt 86).

103 Denna möjlighet kan emellertid enbart tillämpas i exceptionella fall.

104 För det första utgör nämligen den konkreta och individuella prövning av handlingar som omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar på grundval av förordning nr 1049/2001 en av institutionens grundläggande skyldigheter som svar på sagda ansökan.

105 För det andra utgör allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar den principiella lösningen, och möjligheten att vägra tillgång till handlingarna är undantaget (se, analogt med principen för tillämpning av uppförandekodexen, domen i målet Kuijer II, punkt 55).

106 För det tredje måste undantagen från principen om tillgång till handlingar tolkas restriktivt (se, analogt med uppförandekodexen, förstainstansrättens dom av den 10 oktober 2001 i mål T-111/00, British American Tobacco International

(Investments) mot kommissionen, REG 2001, s. II-2997, punkt 40). Denna rättspraxis motiverar med desto större anledning att de begränsningar som görs avseende den omsorg som en institution normalt sett måste visa för att fastställa att ett undantag skall tillämpas är synnerligen restriktivt utformade, eftersom sådana begränsningar, från det att ansökan har tagits emot, ökar risken för att rätten till tillgång till handlingar åsidosätts.

107 För det fjärde strider i många fall kommissionens möjlighet att inte göra en konkret och individuell prövning, även om en sådan är nödvändig, mot principen om god förvaltning, som är en del av de garantier som ges av gemenskapsrätten i administrativa förfaranden, och som även omfattar den behöriga institutionens skyldighet att noggrant och opartiskt undersöka samtliga omständigheter i det aktuella fallet (förstainstansrättens dom av den 24 januari 1992 i mål T-44/90, La Cinq mot kommissionen, REG 1992, s. II-1, punkt 86, och av den 11 juli 1996 i de förenade målen T-528/93, T-542/93, T-543/93 och T-546/93, Métropole télévision m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-649, punkt 93).

108 För det femte är beaktandet av den arbetsinsats som krävs för utövandet av rätten till tillgång till handlingar och av sökandens intresse i princip inte relevant för att anpassa omfattningen av sagda rättighet.

109 Vad gäller sökandens intresse är sökanden nämligen enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan.

110 Vad beträffar den arbetsinsats som krävs för att behandla en ansökan, föreskrivs uttryckligen i förordning nr 1049/2001 möjligheten att en ansökan om tillgång till handlingar kan avse ett mycket stort antal handlingar, eftersom det i artikel 7.3 och artikel 8.2 i förordningen anges att fristerna för en ursprunglig respektive en bekräftande ansökan undantagsvis kan förlängas, till exempel när en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett stort antal handlingar.



- 111 För det sjätte beror den arbetsinsats som krävs för att pröva en ansökan inte enbart på det antal handlingar som avses i ansökan, och deras omfattning, utan även på deras karaktär. Följaktligen innebär inte kravet på en konkret och individuell prövning av ett stort antal handlingar i sig att den arbetsinsats, som krävs för att behandla en ansökan om tillgång till handlingar, är avgjord på förhand, eftersom sagda arbetsinsats även beror på hur djuplodande prövningen måste vara.
- 112 Följaktligen är det i undantagsfall och endast när den administrativa börda som uppkommer på grund av den konkreta och individuella prövningen av dessa handlingar visar sig vara synnerligen tung, och alltså överskrider gränserna för vad som rimligen kan krävas, som ett undantag från denna prövningsskyldighet kan tillåtas (se, analogt, domen i målet *Kuijer II*, punkt 57).
- 113 Vidare, eftersom rätten till tillgång till handlingar som finns hos institutionerna är den principiella lösningen, är det den institution som gör gällande att det skall göras ett undantag på grund av att det arbete som krävs på grund av ansökan är orimligt, som har bevisbördan för arbetets omfattning.
- 114 Slutligen, när institutionen har visat att den administrativa insats som krävs för en konkret och individuell prövning av de handlingar som omfattas av ansökan är orimlig, är den skyldig att försöka komma överens med sökanden för att dels få kännedom om sökandens intresse av att erhålla handlingarna i fråga, eller få sökanden att precisera sitt intresse av detta, dels konkret överväga de alternativa lösningar som institutionen står inför, för att kunna anta en åtgärd som är mindre ingripande än en konkret och individuell prövning av handlingarna. Eftersom tillgång till handlingarna utgör principen är institutionen fortfarande icke desto mindre skyldig, i detta sammanhang, att gynna den lösning som, samtidigt som den inte själv utgör en uppgift som överskrider gränserna för vad som rimligen kan krävas, är den lösning som är mest förmånlig för sökandens tillgång till handlingar.

- 115 Härav följer att det är först när institutionen verkligen har studerat alla andra möjliga lösningar, och i sitt beslut har gett en detaljerad förklaring till varför dessa olika lösningar också de innebär en orimlig arbetsinsats, som den helt kan underlåta att göra en konkret och individuell prövning.
- 116 Förstainstansrätten skall därför i förevarande fall undersöka huruvida kommissionen befann sig i en situation i vilken en konkret och individuell prövning av de handlingar som avsågs i ansökan skulle innebära en börda som överskred gränserna för vad som rimligen kunde krävas, så att den kunde beakta sökandens intresse och konkret överväga andra lösningar för behandlingen av ansökan, för att, i förekommande fall vidta en åtgärd som krävde en mindre arbetsinsats.
- 117 Vad först gäller den orimliga karaktären av en konkret och individuell prövning av var och en av de handlingar som omfattas av ansökan, noterar förstainstansrätten att det exakta antal handlingar som ingår i Lombardklubbsakten inte anges i det ifrågasatta beslutet, utan endast det antal sidor som ingår däri. Enbart en hänvisning till ett antal sidor är inte i sig tillräckligt för att utvärdera den arbetsinsats som krävs för att göra en konkret och individuell prövning. Med hänsyn till dels de kategorier som kommissionen har identifierat i det ifrågasatta beslutet, dels den aktuella aktens karaktär, framgår det icke desto mindre att det rör sig om ett mycket stort antal handlingar.
- 118 Vidare kan genomläsningen av en akt på över 47 000 sidor som innehåller ett antal handlingar av den typ som hör till de kategorier som kommissionen har identifierat utgöra en extremt stor arbetsuppgift.
- 119 För det första är handlingarna i Lombardklubbsakten klassificerade i kronologisk ordning. I detta hänseende har kommissionen under förhandlingen preciserat att,

med beaktande av datumet för det ifrågasatta beslutet, de handlingar som omfattas av sökandens ansökan inte ännu hade registrerats i det register som föreskrivs i artikel 11 i förordning nr 1049/2001 och vars innehåll enligt artikel 8.1 i kommissionens beslut av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning skall utökas gradvis.

- 120 För det andra, med beaktande av de huvudsakliga kategorier som kommissionen har identifierat och av motiveringen till det ifrågasatta beslutet, kan det vidgås att de handlingar som omfattas av sökandens ansökan innehåller mycket information som måste bli föremål för en konkret analys vad gäller undantagen från rätten till tillgång till handlingar och, särskilt, upplysningar som kan skada skyddet för affärsintressena för de banker som ifrågasattes i Lombardklubbsakten.
- 121 För det tredje kan det, med beaktande av de huvudsakliga kategorier som kommissionen har identifierat, även vidgås att Lombardklubbsakten utgörs av ett stort antal handlingar som härrör från tredje part. Följaktligen skulle omfattningen av det arbete som krävs för att konkret och individuellt pröva de handlingar som ingår i denna akt kunna ökas på grund av att det eventuellt skulle bli nödvändigt att samråda med sagda tredje parter, enligt artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001.
- 122 Det föreligger alltså i förevarande fall ett flertal indicier som gör det möjligt att anse att en konkret och individuell prövning av samtliga handlingar i Lombardklubbsakten skulle utgöra en mycket omfattande arbetsinsats. Icke desto mindre erinrar förstainstansrätten, utan att det föreligger något behov av att definitivt fastslå huruvida dessa indicier med tillräcklig säkerhet visar att det krävda arbetet överskrider gränserna för vad som rimligen skulle kunna krävas av kommissionen, om att det ifrågasatta beslutet, i vilket sökanden helt vägras tillgång till handlingarna, i vart fall bara kan vara lagligt om kommissionen dessförinnan konkret hade förklarat skälen till att även de alternativa lösningarna till en konkret och individuell prövning av var och en av de avsedda handlingarna utgjorde en orimlig arbetsbörda.

- 123 I förevarande fall har sökanden den 14 juni 2002 meddelat kommissionen att dess handlande syftade till att få fram vissa bevis inom ramen för förfaranden där talan väckts mot BAWAG inför de österrikiska domstolarna.
- 124 Under ett möte med kommissionen den 24 juli 2002 tog VKI:s representanter upp möjligheten för sökanden att skriftligen åta sig att enbart använda den erhållna informationen för att göra gällande konsumenternas rättigheter.
- 125 Vidare påpekade sökanden, i sin bekräftande ansökan av den 26 september 2002, att den inte i första hand var intresserad av kommissionens interna handlingar, vilket för övrigt medförde att den senare uteslöt sagda handlingar från sin analys i det ifrågasatta beslutet.
- 126 Trots dessa omständigheter framgår det inte av motiveringen till det ifrågasatta beslutet att kommissionen konkret och på ett uttömmande sätt har beaktat de alternativa lösningar som förelåg, för att vidta åtgärder som inte skulle medföra en orimlig arbetsinsats, utan däremot skulle öka chanserna för att sökanden, åtminstone beträffande en del av sin ansökan, skulle få tillgång till handlingarna i fråga.
- 127 Således påpekade kommissionen i det ifrågasatta beslutet "i andra hand" att offentliggörandet av Lombardklubbsbeslutet var tillräckligt för att "skydda" sökandens intressen.

- 128 Vidare vägrade kommissionen i punkt 24 i det ifrågasatta beslutet att ge tillgång till delar av de handlingar som ingick i Lombardklubbsakten och uttryckte sig på följande sätt:

"För att kunna göra en bedömning av er ansökan har vi i detta fall gjort en kategorisering av samtliga handlingar i akten och till viss del en underkategorisering. Alternativet skulle vara att pröva varje handling, eventuellt efter att ha samrått med tredje part. I detta konkreta fall innehåller akten över 47 000 sidor, om man bortser från de interna handlingarna. Med beaktande av att det framgår av en prövning per kategori att de handlingar som ingår i akten — med undantag för några handlingar som redan har offentliggjorts — i mycket stor utsträckning omfattas av de undantag som anges i förordningen, skulle en särskild prövning av varje handling innebära att kommissionen ålades en olämplig och oproportionerlig arbetsbörda. Vidare är det mycket troligt att de andra delarna av handlingarna, eller vissa av dem, som eventuellt skulle kunna lämnas ut, inte skulle vara till nytta vare sig för VKI:s intressen av att inom ramen för tvistemålsförfaranden bevisa att bankernas beteende var rättsstridigt eller för andra allmänintressen."

- 129 Det framgår alltså att kommissionen har beaktat sökandens intresse i mycket liten utsträckning för att jämföra de troliga effekterna av två typer av tillvägagångssätt, nämligen, för det första, en individuell prövning av de handlingar som ingår i Lombardklubbsakten och, för det andra, en prövning som är begränsad till de kategorier som upprättats bland dessa handlingar i enlighet med deras karaktär.

- 130 Däremot framgår det inte av motiveringen till det ifrågasatta beslutet att kommissionen på ett konkret, precist och detaljerat sätt har bedömt dels de andra möjliga lösningarna för att begränsa sin arbetsinsats, dels de skäl som skulle göra det möjligt för den att underlåta att göra någon prövning i stället för att i förekommande fall vidta den mindre ingripande åtgärden för sökandens rätt till tillgång till handlingar. I synnerhet framgår det inte av det ifrågasatta beslutet att, vad gäller identifieringen av de handlingar som ingår i en akt som klassificerats i kronologisk ordning, kommissionen konkret har undersökt möjligheten att begära att de banker som ifrågasattes i Lombardklubbsakten meddelade datumen för de handlingar som

de hade gett in, vilket eventuellt skulle ha kunnat möjliggöra för kommissionen att lättare hitta vissa av dessa handlingar i sin akt. Visserligen angav kommissionen i sitt svaromål att det skulle vara en oproportionerlig arbetsuppgift att upprätta en innehållsförteckning, men ingenstans i det ifrågasatta beslutet har det nämnts att denna lösning har studerats, och det kan alltså inte anses att den har varit föremål för en konkret prövning. Slutligen framgår det inte heller av det ifrågasatta beslutet att kommissionen hade utvärderat den arbetsinsats som skulle utgöras av att först identifiera och sedan individuellt och konkret pröva de handlingar som skulle vara mest lämpliga för att omedelbart och, i förekommande fall, delvis till en början tillgodose sökandens intressen.

- 131 Kommissionen har följaktligen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att helt enkelt vägra att ge sökanden tillgång till handlingarna. Talan skall alltså vinna bifall på den första och den fjärde grunden. Följaktligen skall det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras, och det föreligger inte några skäl för förstainstansrätten att pröva de andra grunder som sökanden har åberopat.

### **Begäran om att handlingar skall företes**

- 132 Det ankommer på gemenskapsdomstolarna att med beaktande av omständigheterna i tvisten besluta om det är nödvändigt att en handling skall företes i enlighet med bestämmelserna om bevisupptagning i rättegångsreglerna (domstolens dom av den 2 oktober 2003 i mål C-196/99 P, *Aristrain mot kommissionen*, REG 2003, s. I-11049, punkt 67).

- 133 Då talan skall vinna bifall på den första och den fjärde grunden utan att det är nödvändigt att pröva handlingarna i fråga, finns det i förevarande fall inte något behov av att förplikta kommissionen att förete de begärda handlingarna.

## Rättegångskostnader

- 134 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. VKI har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall VKI:s yrkande bifallas.
- 135 Enligt artikel 87.4 tredje stycket i rättegångsreglerna kan rätten besluta att en intervenient skall bära sina rättegångskostnader. I förevarande fall skall intervenienterna bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN  
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Beslut D(2002) 330472 om begäran om tillgång till den administrativa akten i ärende COMP/36.571/D-1, Österrikiska banker — Lombardklubben ogiltigförklaras.

**2) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.**

**3) Intervenienterna skall bära sina rättegångskostnader.**

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 april 2005.

Justitiesekreterare

Ordförande

H. Jung

B. Vesterdorf