



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JULIANE KOKOTT  
föredraget den 22 maj 2014<sup>1</sup>

**Mål C-127/13 P**

**Guido Strack  
mot**

**Europeiska kommissionen**

”Överklagande — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Tillgång till institutionernas handlingar —  
Skydd för personuppgifter — Omfattande ansökan”

## Innehållsförteckning

I – Inledning .....	3
II – Tillämpliga bestämmelser .....	3
III – Bakgrund och förfarandet vid tribunalen .....	4
IV – Yrkanden .....	5
V – Bedömning .....	6
A – Den första grunden för anslutningsöverklagandet: Huruvida det föreligger ett tyst avslagsbeslut .....	6
1. Tyst avslag .....	6
2. Förslag till en framtida lösning .....	9
3. Tribunalens motivering .....	10
4. Förslag till avgörande med avseende på den första grunden för anslutningsöverklagandet	10
B – Den andra grunden för anslutningsöverklagandet: Avsaknad av registerutdrag .....	10
1. ”Existensen” av en icke existerande handling .....	11

<sup>1</sup> — Originalspråk: tyska.

2.	Huruvida det föreligger en skyldighet att upprätta en handling .....	11
3.	Omfattningen av Guido Stracks talan .....	12
C –	Den första grunden för överklagandet: Åsidosättande av rätten till en behörig domstol .....	13
D –	Den andra grunden för överklagandet: Olika rättegångsfel .....	14
1.	Den första och den femte delgrunden: Skyndsam handläggning och handläggningstid ...	15
2.	Den andra delgrunden: Rätten att yttra sig .....	15
3.	Den tredje delgrunden: Genomgång av alla handlingar .....	18
4.	Den fjärde delgrunden: Huruvida kommissionens beslut var fullständiga .....	18
E –	Den femte grunden för överklagandet: Tillämpning av undantaget för uppgiftsskydd .....	20
1.	Motiveringen av kommissionens beslut .....	20
2.	Individuell bedömning av handlingarna .....	21
3.	Huruvida strykningarna var lagenliga .....	21
a)	Avvägningen .....	21
b)	Huruvida det var nödvändigt att samråda med de registrerade .....	22
c)	De registrerades samtycke till att personuppgifter lämnas ut .....	23
d)	Tjänstemännen som undertecknade besluten om de bekräftande ansökningarna .....	23
e)	Namnen på tjänstemän som förekommer i handlingarna om mål T-110/04 .....	23
f)	Kodning av namn .....	23
4.	Förslag till avgörande beträffande den femte grunden för överklagandet .....	24
F –	Den sjätte grunden för överklagandet: Konfidentiell behandling av antidumpningsförfaranden .....	24
G –	Den sjunde grunden för överklagandet: Skadestånd för behandlingen av ansökan om tillgång till handlingar .....	25
VI –	Rättegångskostnader .....	26
VII –	Förslag till avgörande .....	26

## I – Inledning

1. Sedan mer än 20 år tillbaka gäller enligt unionsrätten en allmän rätt att få tillgång till handlingar, och sedan mer än 10 år tillbaka tillämpas förordning nr 1049/2001<sup>2</sup>. Ändå är i praktiken förvånansvärt många viktiga frågor fortfarande olösta.

2. I förevarande mål motsätter sig kommissionen de föreskrivna tidsfristerna, medan sökanden hävdar att dessa har åsidosatts och klagar över att det tar så lång tid att få domstolsskydd. I övrigt avser de båda överklagandena bland annat frågorna huruvida kommissionen enligt förordningen under vissa omständigheter är skyldig att upprätta handlingar som kan lämnas ut, huruvida ett pågående mål kan omfördelas till en annan avdelning och en annan referent, huruvida kommissionen måste bevisa att vissa begärda handlingar inte existerar och hur undantaget beträffande skydd av personuppgifter ska tillämpas.

## II – Tillämpliga bestämmelser

3. I artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 15.3 FEUF och artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001 fastslås principen om rätten till tillgång till institutionernas handlingar.

4. I artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 finns en bestämmelse om tillämpningsområdet:

”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.”

5. Begreppet handling definieras enligt följande i artikel 3 a i förordning nr 1049/2001:

”*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”.

6. I målet tvistar parterna framför allt om det undantag som av uppgiftsskyddsskäl anges i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001:

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

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

7. Därutöver garanteras enligt artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001 skyddet för affärsintressen, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen utlämnas.

2 — 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).

8. Målet avser dessutom behandling av omfattande ansökningar, vilka tas upp i artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001:

”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.”

9. I artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 regleras förfarandet för behandling av ansökningar om tillgång till handlingar och i synnerhet tidsfristerna. Artikel 7 avser behandling av ursprungliga ansökningar:

”1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. Ett mottagningsbevis skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

2. Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.

3. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

4. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen skall sökanden ha rätt att inge en bekräftande ansökan.”

10. Artikel 8 i förordning nr 1049/2001 avser behandling av bekräftande ansökningar:

”1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 respektive 195 i EG-fördraget.

2. I undantagsfall, t.ex. om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar, får den tidsfrist som anges i punkt 1 förlängas med 15 arbetsdagar, förutsatt att sökanden underrättas på förhand och att utförliga skäl anges.

3. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i EG-fördraget.”

### III – Bakgrund och förfarandet vid tribunalen

11. Den 20 juni 2007 ansökte Guido Strack hos kommissionen om att få tillgång till

— alla handlingar avseende de bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar som kommissionen hade avslagit sedan den 1 januari 2005,

- ett utdrag ur det register som kommissionen upprättat i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1049/2001 över besluten om avslag på de bekräftande ansökningarna före den 1 januari 2005, och
- alla handlingar i samband med mål T-110/04, Sequeira Wandschneider mot kommissionen.<sup>3</sup>

12. Den 25 juli 2007 meddelade kommissionen honom genom ett beslut, daterat dagen före, att hans ansökan hade registrerats den 3 juli 2007. Enligt meddelandet skulle Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) besluta om en del av de handlingar som omfattades av den första delansökan. De övriga handlingar som omfattades av denna delansökan skulle generalsekretariatet skicka till honom i avidentifierad form, men på grund av det stora antalet handlingar kunde de inte avidentifieras inom de föreskrivna tidsfristerna. Den andra delansökningen kunde kommissionen inte bifalla, eftersom besluten om avslag på de bekräftande ansökningarna inte hade registrerats. Kommissionen nekade först tillgång till handlingarna i samband med mål T-110/04 och meddelade efter Guido Stracks bekräftande ansökan att tidsfristen för att fatta beslut om denna ansökan inte kunde iakttas.

13. Den 12 oktober 2007 väckte Guido Strack talan vid tribunalen mot det tysta avslaget på hans bekräftande ansökan.

14. Därefter beslutade Olaf den 23 oktober 2007 om den delansökan som berörde denna byrå, och kommissionen meddelade fyra uttryckliga beslut, närmare bestämt av den 28 november 2007 (två beslut), den 15 februari 2008 och den 9 april 2008. Enligt dessa beslut beviljades tillgång till ett stort antal handlingar. Delar av dessa hade dock avidentifierats för att säkerställa skyddet av personuppgifter eller affärsintressen.

15. I sin replik av den 23 juli 2008 utvidgade Guido Strack sin talan till att också omfatta dessa beslut.

16. Tribunalen biföll delvis talan genom den överklagade domen. Guido Strack gav in det aktuella överklagandet, och kommissionen gav in ett anslutningsöverklagande.

#### IV – Yrkanden

17. Guido Strack har nu yrkat

- 1) att den dom som Europeiska unionens tribunal (fjärde avdelningen) meddelade den 15 januari 2013 i dom Strack/kommissionen (T-392/07, EU:T:2013:8), ska upphävas i den mån klagandens yrkanden inte bifölls eller inte bifölls helt.
- 2) att domstolen ska besluta i enlighet med klagandens yrkanden i mål T-392/07.
- 3) att anslutningsöverklagandet ska ogillas i sin helhet, och
- 4) att kommissionen ska förpliktas att ersätta samtliga rättegångskostnader, samt,
- 5) i andra hand, att också beslutet av tribunalens ordförande att omfördela mål T-392/07 till fjärde avdelningen vid tribunalen ska upphävas.

18. Kommissionen har yrkat

<sup>3</sup> — Tribunalens dom i mål T-110/04, EU:T:2007:78.

- 1) att domstolen ska avvisa överklagandet i sin helhet på grund av att det är uppenbart att det inte kan tas upp till sakprövning och/eller ogilla det i sin helhet på grund av att det är uppenbart ogrundat,
- 2) att den överklagade domen ska upphävas i de delar den ogiltigförklarar kommissionens skrivelse av den 24 juli 2007, genom vilken klaganden meddelades att det inte fanns något registerutdrag beträffande de beslut om bekräftande ansökningar som utfärdats före den 1 januari 2005,
- 3) att tribunalens dom av den 15 januari 2013 i mål T-392/07, Strack mot kommissionen, ska upphävas i de delar tribunalen förklarade att talan mot de påstådda tysta beslut, genom vilka tillgång inte beviljades till korrespondensen beträffande de bekräftande ansökningarna (kommissionen och Olaf), kunde tas upp till sakprövning, och
- 4) att klaganden ska förpliktas att ersätta samtliga rättegångskostnader i förfarandet vid tribunalen och vid domstolen.

## V – Bedömning

19. Jag ska till att börja med undersöka den första grunden i kommissionens anslutningsöverklagande, eftersom den avser frågan huruvida delar av talan i första instans kunde tas upp till sakprövning. Därefter ska jag i tur och ordning undersöka kommissionens andra grund för överklagandet och fem av Guido Stracks nio grunder.

20. Jag ska dock inte behandla Guido Stracks tredje, fjärde, åttonde och nionde grund i detalj, eftersom jag anser att det är uppenbart att överklagandet i dessa delar är ogrundat.

### A – Den första grunden för anslutningsöverklagandet: Huruvida det föreligger ett tyst avslagsbeslut

21. Kommissionen har gjort gällande att ansökan om att få tillgång till kommissionens och Olafs beslut om de bekräftande ansökningarna inte avslogs genom ett tyst beslut. Det finns därför enligt kommissionen ingen rättsakt mot vilken talan kan väckas, och talan kan inte tas upp till sakprövning i detta avseende. Tribunalen felbedömde detta i punkterna 45–53, och särskilt i punkterna 51 och 52, i den överklagade domen. Dessutom var domen motsägelsefull på dessa punkter och hade således en bristande motivering.

#### 1. Tyst avslag

22. Konceptet med tyst avslag, vilket gör det möjligt att väcka talan, anges i artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001. Om institutionen inte ger något besked inom den föreskrivna tidsfristen ska ansökan anses ha avslagits, och sökanden ska ha rätt att väcka talan mot institutionen. Ett villkor för tyst avslag är alltså att tidsfristen har löpt ut.

23. Jag ska undersöka huruvida tidsfristen har löpt ut. Fristen framgår i princip av artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001. Enligt artikel 7.1 ska institutionen fatta beslut inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan har registrerats och eventuellt ge tillgång till handlingen. Tidsfristen kan enligt artikel 7.3 i undantagsfall förlängas med ytterligare 15 arbetsdagar, till exempel om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar. Om institutionen inte ger något besked inom dessa tidsfrister ska sökanden enligt artikel 7.4 ha rätt att inte en bekräftande ansökan. För att behandla denna ansökan står enligt artikel 8.1 på nytt 15 arbetsdagar till förfogande som enligt artikel 8.2 i undantagsfall får förlängas med ytterligare 15 arbetsdagar.

24. Kommissionen anser ändå att den har rätt att avvika från tidsfristerna i förordning nr 1049/2001 om handlingarna är särskilt omfattande.
25. Kommissionen stöder sig i detta avseende på artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001, enligt vilken den berörda institutionen får samråda informellt med sökanden för att finna en rimlig lösning, om en ansökan avser en mycket omfattande handling eller ett mycket stort antal handlingar.
26. Kommissionen använder systemet i förordning nr 1049/2001 som argument. Eftersom 15 arbetsdagar redan står till förfogande för att besluta om en enda handling måste en längre tidsfrist än en enda förlängning med ytterligare 15 arbetsdagar gälla för behandling av mycket omfattande ansökningar.
27. Detta argument kan dock bara beaktas vad gäller den delansökan om vilken kommissionens generalsekretariat beslutade, men inte beträffande den delansökan som det vidarebefordrade till Olaf. Guido Strack har nämligen helt riktigt betonat att Olaf inte gav besked förrän den 23 oktober 2007, efter det att talan hade väckts, alltså en lång tid efter det att alla tidsfrister hade löpt ut, och inte heller begärde någon förlängning av tidsfristerna.
28. För övrigt bortser kommissionen från att det i artiklarna 7.3 och 8.2 uttryckligen föreskrivs en förlängning med ytterligare 15 arbetsdagar för ansökningar om att få tillgång till ett mycket stort antal handlingar, trots att tribunalen påpekade detta i punkt 51 i den överklagade domen. Detta visar särskilt – till skillnad från vad kommissionen anser – att förordningen inte bara avser ansökningar om tillgång till enstaka handlingar. Kommissionens uppfattning har därför inte stöd i systemet i förordningen.
29. Vidare avsåg Guido Stracks ansökan enligt kommissionen ett ”oproportionerligt stort antal handlingar”.
30. Man kan först få intrycket att detta argument används till stöd för att ansökan kunde ha avslagits i sin helhet på grund av att den var oproportionerlig, men det ska bara visa att tidsfristerna för handläggning i förordning nr 1049/2001 inte står i proportion till antalet begärda handlingar. Kommissionen anser därför att den med hänsyn till intresset av en god förvaltning inte var skyldig att iaktta dessa tidsfrister. Kommissionen anser dessutom att det är otillbörligt att kräva att tidsfristerna ska iakttas i samband med en så omfattande ansökan.
31. Mot kommissionens argument kan dock invändas att utgången av tidsfristerna för att ge besked om en bekräftande ansökan medför att tidsfristen för att väcka talan börjar löpa, vilket tribunalen helt riktigt fastslog i punkterna 47 och 52 i den överklagade domen.
32. De i artikel 263 FEUF föreskrivna talefristerna utgör enligt domstolens fasta praxis nämligen tvingande rätt och är inte något som parterna eller domstolen kan råda över,<sup>4</sup> eftersom de fastställts för att säkerställa klara och tillförlitliga rättsförhållanden.<sup>5</sup> Det gäller i synnerhet också för tysta avslag på en ansökan, inte bara i samband med tillgång till handlingar, utan också tysta avslag enligt tjänsteföreskrifterna för unionens tjänstemän.<sup>6</sup>

4 — Dom Coen, (C-246/95, EU:C:1997:33, punkt 21), beslut Städter/EZB (C-102/12 P, EU:C:2012:723, punkt 13).

5 — Dom Moussis/kommissionen (227/83, EU:C:1984:276), punkt 12, Coen (EU:C:1997:33, punkt 21), och Transportes Evaristo Molina/kommissionen (C-36/09 P, EU:C:2010:670, punkt 37).

6 — Dom Müllers/WSA (79/70, EU:C:1971:79, punkt 18), och dom Politi/ETF (C-154/99 P, EU:C:2000:354, punkt 22).



33. Domstolen har i detta sammanhang fastslagit att ett meddelande om ett uttryckligt senare avgörande varken kan förhindra att det ska anses vara fråga om ett tyst avslag eller att tidsfristen för att väcka talan börjar löpa.<sup>7</sup> När en ansökan redan har varit föremål för ett tyst avslag medför ett senare uttryckligt beslut – till skillnad från vad kommissionen anser – inte att en ny talefrist börjar löpa.<sup>8</sup>

34. Om en sökande förlitar sig på kommissionens löfte att återkomma längre fram riskerar vederbörande följaktligen att en talan mot ett senare uttryckligt beslut avslås på grund av att den bara avser ett beslut om en bekräftande ansökan.<sup>9</sup> Sökanden måste till och med vara beredd på att kommissionen kommer att göra gällande att tidsfristen för att väcka talan mot det tysta beslutet har löpt ut,<sup>10</sup> även om kommissionen tidigare vid upprepade tillfällen har tagit ytterligare förlängningar av handläggningstiderna i anspråk.<sup>11</sup>

35. Det är emellertid inte givet att talan skulle tas upp till sakprövning ens om kommissionen skulle avstå ifrån att göra gällande att talan väckts för sent, eller om en sådan grund inte skulle godtas på grund av att den ansågs stå i strid med kommissionens eget tidigare handlande (*venire contra factum proprium*). Domstolarna kan nämligen *ex officio* pröva, såsom en sakprövningsförutsättning, att tidsfristen för att väcka talan har iakttagits,<sup>12</sup> även om tribunalen tydligen inte gör detta systematiskt i mål om tillgång till handlingar.<sup>13</sup>

36. Det är därför inte otillbörligt av en sökande att motsätta sig en förlängning av tidsfristerna för handläggning. Noggranna sökande måste med hänsyn till unionsrättens nuvarande stadium och tillämplig rättspraxis tvärtom insistera på att tidsfristerna iakttas, om de inte redan från början utesluter en senare talan.

37. Kommissionen har dock rätt i sitt påstående att det kan vara förenat med avsevärda problem att iaktta tidsfristen vid behandling av omfattande ansökningar. Det kan med hänsyn till institutionernas uppgifter och de medel som de har till sitt förfogande faktiskt vara orimligt att personal tas från andra arbetsuppgifter för att tidsfristerna ska kunna hållas.

38. Domstolen kan emellertid inte lösa problemet genom att *retroaktivt* låta en institution hindra att ett tyst beslut uppkommer och att tidsfristen för att väcka talan börjar löpa. En sådan avvikelse från ordalydelsen i artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001 skulle inte vara förenlig med syftet med tidsfristerna för att väcka talan, vilket såsom nämnts ovan är att säkerställa klara och tillförlitliga rättsförhållanden.<sup>14</sup>

39. Domen i målet Internationaler Hilfsfonds,<sup>15</sup> som meddelades först efter det att Guido Strack hade väckt talan och tyder på en viss flexibilitet vid tillämpningen av tidsfristerna i förordning nr 1049/2001, föranleder inte någon annan bedömning.

7 — Dom Müllers/WSA (EU:C:1971:79, punkt 17).

8 — Dom Müllers/WSA (EU:C:1971:79, punkt 19 och följande punkter) och, speciellt beträffande tillgång till handlingar, tribunalens beslut ClientEarth m.fl./kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593, punkt 45).

9 — Tribunalens beslut ClientEarth m.fl./kommissionen (EU:T:2012:593, punkt 41).

10 — Tribunalens beslut ClientEarth m.fl./kommissionen (EU:T:2012:593, punkt 26).

11 — Tribunalens beslut ClientEarth m.fl./kommissionen (EU:T:2012:593, punkterna 8 och 10–12).

12 — Dom Müllers/WSA (EU:C:1971:79, punkt 6), Transportes Evaristo Molina/kommissionen (EU:C:2010:670, punkt 33) och Gbagbo m.fl./rådet (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 53). Se även tribunalens beslut ClientEarth m.fl./kommissionen (EU:T:2012:593, punkt 30).

13 — Se till exempel dom Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe/kommissionen (T-545/11, EU:T:2013:523, punkterna 4, 6 och 12 beträffande det tidsmässiga förloppet).

14 — Dom Moussis/kommissionen (EU:C:1984:276), punkt 12, Coen (EU:C:1997:33, punkt 21) och Transportes Evaristo Molina/kommissionen (EU:C:2010:670, punkt 37).

15 — Dom Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40).



40. Enligt ovanstående dom ger ett lagakraftvunnet beslut om en ansökan om tillgång till handlingar ingen rättssäkerhet i den särskilda ordning som gäller enligt förordningen. Beslutet kan i stället alltid ifrågasättas genom en ny ansökan om tillgång till handlingar.<sup>16</sup> Detta talar dock inte för att sökandena i efterhand ska kunna fräntas en möjlighet att väcka talan som de har enligt den entydiga ordalydelsen i artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001.

41. Den överklagade domen innebär därför enligt min mening inte felaktig rättstillämpning i det aktuella avseendet. Anslutningsöverklagandet kan följaktligen inte bifallas på denna grund.

## 2. Förslag till en framtida lösning

42. Om domstolen skulle vilja gå ett steg längre och sätta sig i lagstiftarens ställe för att ändå göra det möjligt att iakttä proportionalitetsprincipen när tidsfrister för handläggning fastställs, kan detta på sin höjd ske i form av påpekanden för framtiden som ger kommissionen och berörda sökande nödvändig rättsklarhet.

43. Jag delar kommissionens uppfattning att artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001 kan förstås så, att den däri föreskrivna rimliga lösningen i undantagsfall kan innebära att tidsfristerna för att väcka talan slutar löpa på grund av att tidsfristerna för handläggning förlängs. Parterna skulle då ändå ha tidsfristen för att väcka talan till sitt förfogande.

44. Dock kan artikel 6.3 i förordning nr 1049/2001 inte ge institutionerna rätt att ensidigt och i obegränsad omfattning avvika från de tidsfrister som lagstiftaren har fastställt. Såsom hänvisningen i den nämnda bestämmelsen till informellt samråd med sökanden visar, måste en rimlig lösning i regel uppnås i samförstånd.

45. I det aktuella fallet går det varken att se att det rått något samförstånd om tidsfristerna eller att kommissionen på allvar försökt nå en lösning i samförstånd. Kommissionen meddelade bara att den inte kunde iakttä tidsfristerna.<sup>17</sup> Redan den omständigheten att kommissionen därigenom bortser från den exakta tidsramen i förordning nr 1049/2001 utan någon motprestation medför att ett sådant meddelande inte kan vara tillräckligt.

46. Institutionen ska tvärtom bemöda sig om att iakttä både proportionalitetsprincipen och syftena med förordning nr 1049/2001. Om tidsramen i artiklarna 7 och 8 inte verkar proportionerlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska institutionen föreslå en ny rimlig tidsram för sökanden.

47. Dessutom har sökanden rätt att få en sådan tidsram utförligt motiverad, eftersom en sådan motiveringsskyldighet föreligger redan för de föreskrivna förlängningarna av tidsfristen enligt artiklarna 7.3 och 8.2 i förordning nr 1049/2001. Institutionen ska följaktligen ange ett skäl för den föreslagna tidsfristen.

48. I det aktuella fallet hade det eventuellt också varit lämpligt att översända de begärda handlingarna i mindre omgångar, i gengäld delvis tidigare, och inte i två stora omgångar för åren 2005/2006 respektive 2007, som inte skickades förrän år 2008.

49. Slutligen ska institutionen om möjligt förbinda sig att inte återropa ett överskridande av tidsfristerna för att väcka talan som beror på tidsfristerna för handläggning, utan i stället i samband med en senare talan stödja sökanden åtminstone på denna punkt vid unionsdomstolarna.

16 — Dom Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (EU:C:2010:40, punkt 57 och följande punkter)

17 — Skrivelser av den 24 juli och den 7 september 2007.

50. Om en sökande utan motivering inte går med på ett sådant rimligt förslag kan man tänka sig att ett tyst avslag på ansökan inte ska anses ha uppkommit när tidsfristerna har löpt ut. Kriteriet om rimlighet visar dock också att den rättssäkerhet som följer av de tydliga tidsfristerna i förordning nr 1049/2001 i ett sådant fall skulle åsidosättas helt och hållet. Det skulle knappast gå att förutse när ett tyst avslag kan förutsättas och när så inte är fallet.

51. Det är därför lämpligt att förhålla sig mycket skeptisk till ett sådant tillvägagångssätt. Det skulle i stället vara en uppgift för unionslagstiftaren att komma fram till en lämplig ny bestämmelse. Jag vill bara i förbigående påpeka att tidsfristerna i förordning nr 1049/2001 enligt artikel 3 i förordning (EG) 1367/2006<sup>18</sup> också gäller för tillgång till miljöinformation enligt Århuskonventionen<sup>19</sup>, vilket dock inte är relevant i det aktuella fallet. I artikel 4.2 i nämnda konvention föreskrivs emellertid ännu kortare tidsfrister än de som uttryckligen anges i förordning nr 1049/2001, nämligen tidsfrister på högst två månader för det slutgiltiga förvaltningsbeslutet.

### 3. Tribunalens motivering

52. I den mån kommissionen slutligen har ifrågasatt tribunalens motivering på denna punkt har den endast bestritt relevansen av den rättspraxis som tribunalen åberopade. Den omständigheten att tribunalen har tolkat vissa prejudikat på annat sätt än kommissionen kan dock inte utgöra en bristande motivering.<sup>20</sup>

### 4. Förslag till avgörande med avseende på den första grunden för anslutningsöverklagandet

53. Anslutningsöverklagandet kan således inte bifallas såvitt avser den första grunden. Det råder därför inga tvivel om att talan i första instans kunde tas upp till sakprövning.

### B – Den andra grunden för anslutningsöverklagandet: Avsaknad av registerutdrag

54. Den andra grunden för anslutningsöverklagandet avser Guido Stracks ansökan om att få ett utdrag ur det register som kommissionen upprättat i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1049/2001 över beslut om avslag på bekräftande ansökningar före den 1 januari 2005.

55. Enligt artikel 11.1 i förordning nr 1049/2001 ska varje institution ställa ett register över handlingar till allmänhetens förfogande för att medborgarna effektivt ska kunna tillvarata sina rättigheter. Hänvisningar till handlingar ska enligt bestämmelsen omgående föras in i registret. Registret ska för varje handling innehålla ett referensnummer, uppgift om ämnet och/eller en kort beskrivning av innehållet i handlingen och det datum då handlingen togs emot eller upprättades och registrerades.

56. I skrivelsen av den 24 juli 2007 meddelade kommissionen emellertid Guido Strack att beslut om avslag på bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar inte förs in i registret.

18 — Europaparlamentets och rådets förordning av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13).

19 — Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 4).

20 — Se dom Wunenburger/kommissionen (C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 80) och Gogos/kommissionen (C-583/08 P, EU:C:2010:287, punkt 35).

57. Beträffande detta fastslog tribunalen i punkt 102 i den överklagade domen att kommissionen agerade på ett godtyckligt och oförutsebart sätt när den inte förde in alla beslut från tiden före den 1 januari 2005 genom vilka bekräftande ansökningar avsågs helt eller delvis. Genom argumentet att utdraget i fråga inte existerade åsidosatte kommissionen följaktligen klagandens rätt enligt artikel 2 i förordning nr 1049/2001 att få tillgång till registret. Tribunalen ogiltigförklarade därför det uttryckliga beslutet av den 24 juli 2007 om att inte ge tillgång till ett utdrag ur registret.

58. Kommissionen har närmare bestämt gjort gällande att tribunalen fastställde att en handling som inte existerade faktiskt existerade (se nedan under 1), att tribunalen av förordningen felaktigt drog slutsatsen att det finns en skyldighet att upprätta handlingar och lämna ut dessa (se nedan under 2), och slutligen att tribunalen dömde utöver vad som yrkats (*ultra petita*) (se nedan under 3).

#### 1. "Existensen" av en icke existerande handling

59. Kommissionen anser att tribunalen i punkt 77 i den överklagade domen fastslog att det begärda registerutdraget existerade och att kommissionen innehade detsamma. Detta påstående – till synes ett implicit påstående om missuppfattning av de faktiska omständigheterna – beror dock på en feltolkning av den överklagade domen.

60. Tribunalen vederlade nämligen bara argumentet att ett registerutdrag, *om det existerar*, inte är någon handling och att Guido Stracks ansökan på denna punkt därför inte skulle omfattas av förordning nr 1049/2001. Att utdraget faktiskt existerar har tribunalen inte fastslagit vare sig i denna punkt eller på något annat ställe i den överklagade domen.

61. Kommissionen kan därför inte vinna framgång med denna delgrund.

#### 2. Huruvida det föreligger en skyldighet att upprätta en handling

62. Vidare har kommissionen riktat kritik mot att tribunalen i punkt 99 i den överklagade domen fastställde att det strider mot principen om öppenhet, på vilken förordning nr 1049/2001 är baserad, om institutionerna stödjer sig på att handlingar inte existerar för att inte behöva tillämpa förordningen. Ett villkor för att rätten till tillgång till handlingar verkligen ska kunna utövas är att institutionerna i fråga så långt det är möjligt dokumenterar sin verksamhet på ett icke godtyckligt och förutsägbart sätt och bevarar dokumentationen.

63. I punkterna 100 och 101 i den överklagade domen jämställde tribunalen en skyldighet enligt artikel 11 i förordning nr 1049/2001 att registrera beslut om avslag på bekräftande ansökningar med denna dokumentationsskyldighet. Tribunalen grundade det ovannämnda konstaterandet i punkt 102 i den överklagade domen på detta.

64. Kommissionen har beträffande detta gjort gällande att förordning nr 1049/2001 inte medför någon skyldighet att upprätta handlingar.

65. Denna uppfattning är baserad på det riktiga övervägandet att tillgång till handlingar enligt artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001 avser en institutions alla handlingar som den (redan) har upprättat eller som den har mottagit och som den innehar. Handlingar utgör emellertid enligt artikel 3 a "innehåll, oberoende av medium". Icke existerande registreringar utgör dock inte innehåll och kan inte heller lämnas ut.

66. Tribunalen fastslog visserligen helt riktigt att institutionerna i artikel 11 i förordning nr 1049/2001 förpliktas att upprätta registret och registrera handlingar där. Kommissionen ifrågasätter inte heller att skyldigheten att registrera handlingar omfattar beslut om avslag på bekräftande ansökningar.

67. I förordning nr 1049/2001 förknippas likväl inte skyldigheten enligt artikel 11 direkt med rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 2.1. Det är därför inte möjligt att genom en ansökan om tillgång till handlingar genomdriva att registreringskyldigheten uppfylls. Då måste man i stället tillämpa förfarandet med passivitetstalan enligt artikel 265 FEUF.

68. Det kan således fastslås att tribunalen i punkterna 99–102 i den överklagade domen felaktigt fastslog att rätten till tillgång till handlingar medför att kommissionen i samband med en ansökan om tillgång till handlingar är skyldig att komplettera det offentliga registret för att kunna lämna ut det begärda registerutdraget.

69. Tribunalens avgörande kan emellertid motiveras på ett annat sätt. Eftersom kommissionen på grund av egna försummelse inte kunde lämna ut det önskade utdraget ur det offentliga registret i enlighet med artikel 11 i förordning nr 1049/2001, borde den åtminstone ha undersökt huruvida den kunde lämna ut den begärda informationen till sökanden i form av en eller flera andra handlingar. Exempelvis hade utdrag ur interna register varit tänkbart, eller material som använts för att upprätta de årliga rapporterna om tillämpningen av förordningen. Enligt skrivelsen av den 24 juli 2007 gjordes dock ingen sådan undersökning. Beslutet i skrivelsen skulle följaktligen ogiltigförklaras på grund av ofullständig handläggning av delansökan i fråga.

70. Kommissionen kan följaktligen inte vinna framgång med denna delgrund heller.

### 3. Omfattningen av Guido Stracks talan

71. Slutligen anser kommissionen att tribunalen på två punkter dömde utöver vad som yrkats.

72. Kommissionen anser för det första att tribunalen i punkt 101 fastställde att kommissionen var skyldig att registrera besluten om ursprungliga ansökningar. Här var det dock inte fråga om ett avgörande från tribunalen som gick utöver vad som yrkats i Guido Stracks ansökningar, utan bara en del av tribunalens motivering. Denna motivering är inte knuten till yrkandenas omfattning.

73. I punkt 102 i den överklagade domen slog tribunalen emellertid enbart fast, i enlighet med Guido Stracks yrkande, att beslutet att inte ge tillgång till registerutdraget av alla beslut om avslag på bekräftande ansökningar skulle ogiltigförklaras.

74. Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att Guido Strack yrkade att ett tyst beslut om avslag på ansökan om tillgång till registerutdraget skulle ogiltigförklaras, men att tribunalen dessutom ogiltigförklarade ett uttryckligt avslagsbeslut.

75. På det formella planet kan mot detta dock invändas att Guido Strack yrkade ogiltigförklaring av kommissionens avslagsbeslut – uttryckliga eller, i enlighet med artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001, tysta. Bland dessa ingår det uttryckliga beslut som meddelades den 25 juli 2007 och som tribunalen ogiltigförklarade.

76. Huruvida detta beslut verkligen var ett lämpligt föremål för tribunalens dom eller om tribunalen i stället borde ha behandlat ett senare tyst avslag på en bekräftande ansökan kan lämnas öppet i det aktuella fallet. Kommissionen har nämligen inte gjort några invändningar i detta avseende.

77. Om domstolen önskar ta upp denna fråga ex officio vill jag påpeka att Guido Strack hade ingett en första bekräftande ansökan redan den 23 juli 2007, efter det att det redan hade gått mer än 20 arbetsdagar sedan hans ursprungliga ansökan av den 20 juni. Det meddelande som var daterat den 24 juli 2007 skickade kommissionen däremot ut först den 25 juli, alltså två dagar efter denna första bekräftande ansökan. Kommissionen begärde i detta meddelande visserligen en förlängning av tidsfristen för att besvara den ursprungliga ansökan, men den lät inte förstå att denna förlängning av

tidsfristen också behövdes för registerutdraget. Kommissionen meddelade nämligen samtidigt att de önskade uppgifterna inte fanns i registret. Därför missuppfattade inte tribunalen detta meddelande när den tolkade det så, att kommissionen däri slutgiltigt meddelade sin ståndpunkt beträffande det önskade registerutdraget i form av ett beslut om avslag på en bekräftande ansökan.<sup>21</sup>

78. Denna delgrund kan följaktligen inte heller godtas.

### *C – Den första grunden för överklagandet: Åsidosättande av rätten till en behörig domstol*

79. Med den första grunden har Guido Strack ifrågasatt att tribunalens ordförande, för en snabb handläggning och en god rättskipning, den 13 oktober 2011 beslutade att omfördela målet till en annan avdelning på grund av referentens nära förestående avgång.

80. Ovanstående åtgärd stred enligt Guido Strack mot rätten till en behörig domstol, rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 47 andra stycket Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artikel 50 andra stycket i domstolens stadga och artiklarna 12 och 13 i tribunalens rättegångsregler med avseende på besluten om omfördelning av mål och indelning av domare på avdelningarna.

81. De skyddsregler som avser domstolens sammansättning utgör grundpelaren i rätten till en rättvis rättegång. Unionsdomstolen ska pröva att denna rättighet har iakttagits när det görs gällande att den har åsidosatts.<sup>22</sup> Enligt artikel 47 andra stycket i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 6.1 i Europakonventionen, vilken ska beaktas vid tolkningen av förstnämnda artikel<sup>23</sup> och i stor utsträckning är identisk, har var och en rätt att få sin sak prövad inför en domstol som har inrättats<sup>24</sup> enligt lag.

82. Begreppet lag omfattar i synnerhet lagbestämmelser om domstolars inrättande och behörighet. Om en domstol inte är behörig att behandla ett mål enligt dessa bestämmelser utgör den därför inte en domstol som har inrättats enligt lag.<sup>25</sup> För övrigt har Europadomstolen i fast praxis betonat att rättsväsendets organisation inte får överlätas åt de rättsliga instanserna, även om domstolarna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de tolkar de relevanta bestämmelserna.<sup>26</sup> Mer långtgående krav, till exempel en bestämmelse som på förhand fastställer behörig domstol utifrån abstrakta kriterier,<sup>27</sup> har däremot hittills inte fått genomslag i samband med rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 47 i stadgan och artikel 6.1 i Europakonventionen.

83. För bedömningen av denna grund för överklagandet har det följaktligen framför allt betydelse huruvida det beslut som tribunalens ordförande meddelade den 13 oktober 2011 var i överensstämmelse med bestämmelserna om fördelning av mål till tribunalens avdelningar.<sup>28</sup>

21 — Dom Internationaler Hilfsfonds/kommissionen (EU:C:2010:40, punkt 60).

22 — Dom Chronopost/UFEX m.fl. (C-341/06 P och C-342/06 P, EU:C:2008:375, punkt 46) och Gorostiaga Atxaladabaso/parlamentet (C-308/07 P, EU:C:2009:103, punkt 42).

23 — Artikel 52 tredje stycket i stadgan om de grundläggande rättigheterna och dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 44), och omprövning Arango Jaramillo m.fl./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punkterna 42 och 43).

24 — Fotnoten saknar betydelse för den svenska språkversionen.

25 — Se, beträffande artikel 6.1 i Europakonventionen, Europadomstolens dom av den 12 juli 2007 i målet Jorgic mot Tyskland (ansökan nr 74613/01, punkterna 64 och 65).

26 — Europadomstolens dom av den 22 juni 2000, i målet Coëme m.fl. mot Belgien (ansökningarna nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 och 33210/96, Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, s. 1), punkt 98, av den 5 oktober 2010 i målet DMD Group mot Slovakien (ansökan nr 19334/03), punkt 60, och av den 9 januari 2013 i målet Oleksandr Volkov mot Ukraina (ansökan nr 21722/11, Recueil des arrêts et décisions 2013), punkt 150.

27 — Till exempel kriterierna i artikel 101 i den tyska grundlagen (Grundgesetz) enligt beslut av tyska Bundesverfassungsgericht av den 8 april 1997 (1 PBvU 1/95, BVerfGE, sidorna 95 och 322 och s. 327 och följande sidor) och rekommendation av European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges av den 16 mars 2010 (CDL-AD(2010)004, punkt 75).

28 — Se, för ett liknande resonemang, beslut Marcuccio/kommissionen (C-528/08 P, EU:C:2009:761, punkt 58).



84. Enligt artikel 50 andra stycket i stadgan ska avdelningarnas sammansättning och tilldelningen av mål bestämmas i tribunalens rättegångsregler. Enligt artikel 13.1 i rättegångsreglerna ska tribunalens ordförande tilldela en avdelning målet så snart talan har väckts. I artikel 12 i rättegångsreglerna föreskrivs det att tribunalen ska fastlägga de riktlinjer enligt vilka målen ska fördelas mellan avdelningarna.

85. Såvitt det går att se tilldelades ursprungligen en avdelning Guido Stracks ansökan i enlighet med de då gällande riktlinjerna<sup>29</sup> i den ordning i vilken målen registrerades vid kansliet.

86. För den ifrågasatta omfördelningen av målet angavs visserligen riktlinjerna i ett senare meddelande,<sup>30</sup> men innehållet var oförändrat.

87. Guido Strack har helt riktigt gjort gällande att ingen av dessa bestämmelser uttryckligen föreskriver att tribunalens ordförande ska omfördela redan fördelade mål.

88. I riktlinjerna för fördelning av mål anges ändå att tribunalens ordförande kan göra undantag från de föreskrivna turordningsreglerna, i synnerhet för att säkerställa en jämn fördelning av arbetsbördan. Riktlinjernas föreskrifter om att målen ska fördelas i den ordning som de registreras talar visserligen för att denna rätt att göra undantag ska gälla för den ursprungliga fördelningen av målen. Ordalydelsen utgör emellertid inte hinder för att reglerna tillämpas vid en senare omfördelning av ett mål.

89. När nya domare har tillsatts och avdelningarnas sammansättning ändrats kan en sådan omfördelning till och med vara helt nödvändig.<sup>31</sup>

90. En omfördelning kan emellertid också motiveras av syftet att få en jämn fördelning av arbetsbördan. Det är inte bara en organisatorisk fråga, utan avsikten är i synnerhet att målen – också i enlighet med artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 6.1 i Europakonventionen – ska behandlas inom skälig tid.

91. Förevarande mål tydliggör att det kan vara lämpligt att senare omfördela ett mål av denna anledning. År 2011 hade målet redan varit anhängiggjort i fyra år, och ytterligare fördröjningar kunde befaras, eftersom referenten snart skulle sluta. Den nya avdelningen kunde däremot driva förfarandet vidare omedelbart.

92. Den befogenhet som tribunalens ordförande har att göra undantag från riktlinjerna för fördelning av mål ska därför förstås så, att han eller hon efter den inledande fördelningen kan tilldela en annan avdelning målet för att säkerställa en jämn fördelning av arbetsbördan.

93. Den överklagade domen avgjordes följaktligen av den behöriga domstolen, varför överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

#### *D – Den andra grunden för överklagandet: Olika rättegångsfel*

94. Med den andra grunden för överklagandet görs olika rättegångsfel gällande, närmare bestämt avslag på ansökan om skyndsam handläggning, en begränsning av rätten att yttra sig, avslag på en begäran om att tribunalen skulle gå igenom de utbegärda handlingarna, en avgränsning av föremålet för ansökan och en oskäligt lång handläggningstid.

29 — Se meddelande i EUT C 269, 2007, s. 42.

30 — EUT C 288, 2010, s. 5.

31 — Se dom Salzgitter mot kommissionen (C-182/99 P, EU:C:2003:526, punkt 28 och följande punkter).



## 1. Den första och den femte delgrunden: Skyndsam handläggning och handläggningstid

95. Med den första delgrunden har Guido Strack påtalat att tribunalen avslag hans ansökan om skyndsam handläggning utan motivering. Eftersom intresset av en skyndsam handläggning har samband med rätten till en skälig handläggningstid, vilken görs gällande med den femte delgrunden, ska jag behandla de båda delgrunderna tillsammans.

96. Enligt artikel 47 andra stycket i stadgan och artikel 6.1 i Europakonventionen har var och en rätt att få sin sak behandlad inom skälig tid. Ett överskridande av den skäliga tid inom vilken en part har rätt att få sin sak prövad är därför ett rättegångsfel som innebär en kränkning av en grundläggande rättighet, och därför bör detta överskridande ge den berörda parten tillgång till ett effektivt rättsmedel som möjliggör en lämplig kompensation.<sup>32</sup>

97. Den omständigheten att ett mål inte har avgjorts inom skälig tid kan emellertid inte medföra att den överklagade domen upphävs såvida det inte finns något som tyder på att den oskäligt långa handläggningstiden har inverkat på målets utgång.<sup>33</sup> Det måste också gälla om den oskäligt långa handläggningstiden beror på att målet inte har handlagts skyndsamt.

98. Guido Strack har emellertid inte förklarat i vad mån förfarandets längd har påverkat utgången i målet. Dessa delgrunder kan därför inte godtas.

99. Klaganden kan följaktligen inte heller vinna framgång med sitt påstående om att tribunalen inte motiverade beslutet att avslå ansökan om skyndsam handläggning.

100. Guido Strack har i detta sammanhang emellertid också ifrågasatt att tribunalen i punkt 93 i den överklagade domen fann att ett yrkande om skadestånd på grund av oskäligt lång handläggningstid inte kunde tas upp till sakprövning. Han har hänvisat till domen i målet *Baustahlgewebe*<sup>34</sup> och till mitt förslag till avgörande i målet *Solvay*<sup>35</sup> och gjort gällande att det för ett effektivt rättsskydd krävs att beslut om skadestånd om möjligt ska fattas redan inom ramen för det oskäligt långa förfarandet.

101. Ovanstående argument kan dock inte heller godtas. Under tiden har nämligen domstolen frångått sin uppfattning i domen i målet *Baustahlgewebe*<sup>36</sup> och fastslagit att en annan sammansättning måste avgöra ett yrkande om skadestånd på grund av oskäligt lång handläggningstid.<sup>37</sup> Tribunalen fastslog således helt riktigt att rätten till skadestånd ska göras gällande genom en självständig talan.

102. Överklagandet kan således inte bifallas såvitt avser dessa båda delgrunder.

## 2. Den andra delgrunden: Rätten att yttra sig

103. Med denna delgrund har Guido Strack gjort gällande att han inte har fått tillräcklig rätt att yttra sig. Tribunalen gav honom ingen möjlighet att yttra sig separat om de handlingar som Olaf lämnade ut och som han fick först när repliken hade getts in. Tribunalen accepterade inte heller en omfattande skrivelse av den 14 maj 2012 angående förberedelsen för den muntliga förhandlingen. Han fick bara

32 — Dom *Groupe Gascogne/kommissionen* (C-58/12 P, EU:C:2013:770, punkt 72) och Europadomstolens dom av den 26 oktober 2000 i målet *Kudla mot Polen*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-XI, punkterna 156 och 157.

33 — Dom *Der Grüne Punkt - Duales System Tyskland/kommissionen* (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punkterna 190 och 196) och *Groupe Gascogne/kommissionen* (EU:C:2013:770, punkt 73).

34 — Dom *Baustahlgewebe/kommissionen* (C-185/95 P, EU:C:1998:608).

35 — Förslag till avgörande *Solvay/kommissionen* (C-109/10 P, EU:C:2011:256).

36 — Dom *Groupe Gascogne/kommissionen* (EU:C:2013:770, punkterna 82 och 83).

37 — Dom *Groupe Gascogne/kommissionen* (EU:C:2013:770, punkt 90).

30 minuter för att framlägga sin sak under förhandlingen i stället för begärda 60 minuter. Under förhandlingen avslogs vidare en ansökan om att han skulle ges rätt att inkomma med ytterligare en skriftlig inlägga, och efter den muntliga förhandlingen avvisades ytterligare en skriftlig inlägga av den 25 juni 2012 som bland annat innehöll en ansökan om korrigeringsprotokollet.

Allmänt om rätten att yttra sig

104. Det ska beträffande denna delgrund påpekas att, för att de krav som är knutna till rätten till en rättvis rättegång ska vara uppfyllda, ska parterna ha möjlighet att i ett kontradiktoriskt förfarande diskutera både de faktiska och de rättsliga omständigheter som är avgörande för målets utgång.<sup>38</sup>

105. Detta var i princip möjligt i förfarandet vid tribunalen. Guido Strack hade möjlighet att avge omfattande yttranden i ansökan och i repliken samt vid den muntliga förhandlingen. Tribunalen tillät honom att i sin replik avsevärt överskrida det antal sidor som parterna enligt tribunalens anvisningar har rätt att inkomma med, och den gav honom dubbelt så lång tid för att framlägga sin sak vid den muntliga förhandlingen än vad som föreskrivs i anvisningarna. Dessutom lade tribunalen ytterligare skriftliga inlagor från Guido Strack av den 16 november 2011, av den 25 januari 2012 och av den 1 april 2012 till handlingarna i målet och skickade dem till kommissionen för yttrande.

106. Invändningarna beträffande handlingarna från Olaf och korrigeringsprotokollet bör emellertid bedömas för sig.

Handlingarna från Olaf

107. Olafs beslut av den 23 oktober 2007 skickades senast i samband med svaromålet av den 30 maj 2008 till Guido Strack som bilaga B.1. De behandlades följaktligen också i hans replik.

108. De avidentifierade handlingarna som därefter lämnades ut fick han däremot inte förrän den 17 oktober 2008, vilket kommissionen inte har bestritt, efter det att han redan hade gett in sin replik. Det berodde tydligen på att beslutet och handlingarna skickades i mycket omfattande e-postmeddelanden och att volymbegränsningen för Guido Stracks e-postlåda överskreds redan vid den första sändningen. Guido Strack fick tydligen kännedom om detta genom bilagan till en skrivelse från tribunalen av den 9 mars 2012, i vilken fanns en utskrift av motsvarande felmeddelande som kommissionen hade fått när den försökte överföra handlingarna den 23 oktober 2007.

109. I sin replik av den 20 augusti 2008 kunde Guido Strack visserligen redan yttra sig beträffande det uttryckliga beslutet av den 23 oktober 2007 och utvidgade därför också sin talan i detta avseende, men eftersom han inte fick handlingarna förrän den 17 oktober 2008 kunde han i repliken ännu inte beakta dessa och de strykningar som gjorts. I övrigt har han gjort gällande att han nekades en motsvarande rimlig förlängning av tiden för att framlägga sin sak under den muntliga förhandlingen.

110. Ovanstående invändning är baserad på en ganska atypisk processrättslig situation, nämligen att tribunalen tillåter att talan utvidgas i efterhand vid en tvist om tillgång till handlingar, om talan avsåg ett tyst beslut om avslag på ansökan om tillgång till handlingar som senare ersattes av ett uttryckligt beslut.

111. Om tribunalen tillåter att talan utvidgas ska den ge sökanden rimliga möjligheter att yttra sig. Möjligheten att yttra sig vid den muntliga förhandlingen kan inte helt ersätta en skriftlig inlägga, eftersom det följer av unionsdomstolarnas rättegångsregler att det alltid ska finnas ett skriftligt förfarande, vilket bara kompletteras genom den muntliga förhandlingen. Dessutom fick Guido Strack inte den tid han ansåg sig behöva för att framlägga sin sak vid den muntliga förhandlingen.

38 — Dom kommissionen/Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 56), omprövning M/Emea (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, punkt 41).

112. Kommissionen anser att Guido Strack själv bär ansvaret för att hans möjligheter att yttra sig beskars, eftersom han också hade haft möjlighet att väcka separat talan mot beslutet av den 23 oktober 2007. Utvidgningen av mål T-392/08 till att omfatta detta beslut skedde enbart i dennes intresse.

113. Detta argument förvånar. Att en utvidgning av talan över huvud taget kom i fråga berodde på att kommissionen inte hade fullgjort sin egen skyldighet att lämna besked om ansökningarna i rätt tid. Dessutom försummade kommissionen tydligen att se till att Guido Strack också inom kort fick det för sent meddelade beslutet av den 23 oktober 2007 och de berörda handlingarna. Kommissionen tycks tvärtom till och med ha ignorerat ett felmeddelande enligt vilket överföringen hade misslyckats. Kommissionen bär således till att börja med ansvaret för att Guido Strack inte gavs alla föreskrivna möjligheter att yttra sig.

114. Det ska dessutom påpekas att utvidgningen av talan visserligen också, men inte enbart, tjänade Guido Stracks intressen, utan samtidigt också avlastade tribunalen och motparten, kommissionen i det aktuella fallet. Det är nämligen mer effektivt för alla berörda parter att driva en utvidgad tvist än att inleda ett separat förfarande för varje nytt beslut.

115. Mot Guido Strack kan dock anföras att han inte själv vidtog alla åtgärder som stod till buds för att tillvarata sin rätt att yttra sig. Efter det att han först hade fått beslutet från Olaf av den 23 oktober 2007 i samband med svaromålet borde han nämligen ha vidtagit alla rimliga åtgärder för att också få de handlingar som saknades för att kunna beakta dem i repliken. Han borde i synnerhet ha gjort kommissionen uppmärksam på att överföringen misslyckades, och han borde i nödfall också ha ansökt hos tribunalen om en förlängning av tidsfristen för replik.

116. I detta avseende måste nämligen samma överväganden gälla som när tidsfristen för att väcka talan fastställs efter det att det berörda beslutet har meddelats. När en handling varken har offentliggjorts eller delgetts ankommer det i detta sammanhang på den som känner till förekomsten av en handling som berör honom att inom rimlig tid begära att få ta del av handlingens text i dess helhet.<sup>39</sup>

117. Ovanstående måste gälla i synnerhet som Guido Strack är medansvarig till överföringsproblemen, eftersom han ingav en omfattande ansökan om att få tillgång till handlingar, men bara ställde en e-postlåda med begränsat utrymme till förfogande för att ta emot handlingarna.

118. Guido Strack kunde i alla fall inte vänta i mer än tre år, ända tills det nästan var dags för muntlig förhandling, innan han gjorde gällande att han måste få yttra sig om dessa handlingar.

119. Guido Strack bär därför, trots kommissionens handlande, det yttersta ansvaret för att han gick miste om möjligheten att yttra sig skriftligen och för att möjligheten att yttra sig muntligen angående de handlingar som Olaf hade lämnat ut begränsades.

Anmärkningen avseende protokollet

120. Guido Strack har slutligen ifrågasatt att tribunalen enligt punkt 27 i den överklagade domen inte i sak prövade en ansökan om korrigeringsprotokollet, utan avslog ansökan genom ett beslut att inte återuppta den muntliga förhandlingen.

39 — Dom Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/kommissionen (C-180/88, EU:C:1990:441, punkt 22 och punkterna 29 och 30) och Windpark Groothusen/kommissionen (C-48/96 P, EU:C:1998:223, punkt 80).

121. Någon bestämmelse avseende ansökan om korrigeringsprotokollet finns visserligen inte i tribunalens rättegångsregler, men parterna måste i princip ha rätt att ifrågasätta fel och luckor i detta. Protokollet är nämligen enligt artikel 63.1 andra meningen i rättegångsreglerna en offentlig handling som följaktligen också används som bevis för innehållet i förhandlingen.<sup>40</sup>

122. Enbart den omständigheten att tribunalen inte behandlade ansökan kan dock inte ge anledning att ifrågasätta den överklagade *domen*. Det försämrar snarare protokollets bevisvärde. Anmärkningen avseende protokollet är därför verkningslös (*inopérant*) och kan således inte godtas.

Kommissionens påstått försenade argument beträffande förordning nr 45/2001

123. Guido Strack har slutligen felaktigt gjort gällande att tribunalen beaktade kommissionens argumentation beträffande förordning nr 45/2001 under den muntliga förhandlingen trots att den hade framförts för sent. Grunden till denna argumentation lades nämligen redan när undantaget för skydd av personuppgifter enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001 återopades. Att förordning nr 45/2001 därvid har särskild betydelse var däremot inte lika klart under utbytet av skriftliga inlagor som vid tidpunkten för förhandlingen. Detta framgick nämligen framför allt av *domen* i målet *Bavarian Lager*, vilken meddelades under tiden.<sup>41</sup>

### 3. Den tredje delgrunden: Genomgång av alla handlingar

124. Med den tredje delgrunden har Guido Strack påtalat att tribunalen i strid med hans ansökan inte gick igenom alla handlingar med avseende på frågan huruvida strykningarna på grund av undantaget för skydd av personuppgifter var befogade.

125. Domstolen har fastslagit att tribunalen är skyldig att gå igenom handlingar, om det är omtvistat huruvida deras innehåll tillåter att vissa undantag tillämpas.<sup>42</sup> När det gäller de aktuella strykningarna av personuppgifter är dock frågan huruvida skyddet av dessa uppgifter kräver att namn och andra personrelaterade uppgifter om vissa grupper av personer behandlas konfidentiellt. För att bedöma detta behöver tribunalen emellertid inte gå igenom handlingarna i fråga. Det räcker i regel att undersöka motiveringen till beslutet.

### 4. Den fjärde delgrunden: Huruvida kommissionens beslut var fullständiga

126. Den fjärde delgrunden avser frågan huruvida kommissionen gav fullständigt svar på den ansökan om att få tillgång till alla handlingar som avsåg de bekräftande ansökningar om tillgång till handlingar som kommissionen hade avslagit sedan den 1 januari 2005. Guido Strack har riktat kritik mot att tribunalen i punkt 139 i den överklagade *domen* tillbakavisade hans argument att kommissionen inte hade bevisat att den hade överfört alla beslut om avslag på bekräftande ansökningar för de ifrågavarande perioderna till honom.

127. Genom denna grund ifrågasätts tribunalens bedömning av parternas argument beträffande nämnda fråga.

40 — Omprövning *M/EMEA* (EU:C:2009:804, punkt 45) är mycket belysande, liksom beslut *Iride* och *Iride Energia/kommissionen* (C-150/09 P, EU:C:2010:34, punkt 74) och *Kronoply/kommissionen* (C-117/09 P, EU:C:2010:370, punkt 44).

41 — *Dom kommissionen/Bavarian Lager* (C-28/08 P, EU:C:2010:378, punkt 59).

42 — *Dom Jurašinović/rådet* (C-576/12 P, EU:C:2013:777, punkt 27).

128. Det framgår av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att tribunalen ensam är behörig dels att fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels att bedöma dessa faktiska omständigheter.<sup>43</sup>

129. Dock kan en invändning avseende de faktiska omständigheterna och bedömningen av dessa i det överklagade avgörandet tas upp till prövning då klaganden gjort gällande att det framgår av handlingarna i målet att den bedömning som tribunalen gjorde av de faktiska omständigheterna var materiellt oriktig eller att tribunalen missuppfattade bevisningen.<sup>44</sup>

130. En sådan missuppfattning föreligger när bedömningen av den befintliga bevisningen framstår som uppenbart felaktig utan att någon ny bevisning har beaktats.<sup>45</sup> Om tribunalen – såsom i det aktuella fallet – drar slutsatser av vissa omständigheter bör det undersökas huruvida den uppenbart har överskridit ramarna för en skälig bedömning av bevisningen.<sup>46</sup>

131. Så är fallet i förevarande mål.

132. I förfarandet i första instans stödde sig Guido Strack på den omständigheten att antalet handlingar (315) som överfördes till honom var betydligt mindre än det antal beslut (575)<sup>47</sup> om helt eller delvis avslag på bekräftande ansökningar som angavs i de offentliga rapporterna.

133. Kommissionen har mot detta invänt att skälet till att sifferuppgifterna inte stämde överens var att vissa beslut om bekräftande ansökningar avsåg flera bekräftande ansökningar från samma person och att besked ännu inte hade lämnats vid årets slut beträffande andra bekräftande ansökningar.

134. Kommissionen har dock inte gjort någon exakt specifikation som helt och hållet klarlägger diskrepanserna. En sådan specifikation skulle kanske också ha omfattat Olafs beslut om bekräftande ansökningar, vilka båda parterna hittills synes ha ignorerat i detta sammanhang och vilka såvitt det går att se inte räknades in i de överförda handlingarna, men tydligen togs med i kommissionens rapporter.

135. Kommissionen har inte heller gått in på Guido Stracks uppgift om att det i de handlingar som överförts till honom inte gick att finna några beslut som avsåg flera bekräftande ansökningar.

136. Om man således begränsar sig till argumentet att det vid årets slut ännu inte hade lämnats besked om alla bekräftande ansökningar, så var ännu över 250 bekräftande ansökningar under behandling vid slutet av den aktuella treårsperioden. Med tanke på tidsfristerna enligt förordning nr 1049/2001 verkar en sådan eftersläpning inte särskilt trolig.

137. Även om kommissionens argument kan förklara smärre diskrepanser, är de aktuella avsevärda skillnaderna således alltför stora. Genom att tribunalen ändå gick på kommissionens linje överskred den uppenbart ramarna för en skälig bedömning.

43 — Dom kommissionen/Aalberts Industries m.fl. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, punkt 47).

44 — Dom PKK och KNK/rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 35).

45 — Dom PKK och KNK/rådet (EU:C:2007:32, punkt 37), Lafarge/kommissionen (C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 17) och kommissionen/Aalberts Industries m.fl. (EU:C:2013:445, punkt 51).

46 — Dom Activision Blizzard Germany/kommissionen (C-260/09 P, EU:C:2011:62, punkt 57) och kommissionen/Aalberts Industries m.fl. (EU:C:2013:445, punkt 52).

47 — Enligt rapport från kommissionen om tillämpningen under år 2007 av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (KOM(2008) 630 slutlig, s. 10).



138. Till skillnad från vad som var fallet i ett förfarande under vilket det konstaterades att det fanns ytterligare handlingar<sup>48</sup> kan det i det aktuella fallet dock inte heller säkert fastslås att kommissionens svar var ofullständigt. Tribunalen skulle emellertid ganska lätt ha kunnat utreda detta om den hade bett kommissionen att i detalj förklara diskrepansen mellan siffrorna i rapporterna och antalet handlingar som överfördes till Guido Strack.

139. Tribunalen är visserligen ensam behörig att avgöra huruvida det föreligger ett behov av att komplettera den information som den har tillgång till i anhängiggjorda mål. Frågan huruvida handlingarna i målet ska anses ha beviskraft omfattas av tribunalens självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna, som inte omfattas av domstolens prövning inom ramen för överklagandet, utom i fall då den bevisning som lagts fram vid tribunalen har missuppfattats eller när det framgår av handlingarna i målet att de fastställda uppgifterna om omständigheterna är materiellt oriktiga.<sup>49</sup>

140. Den otillräckliga bevisupptagningen beror emellertid i det aktuella fallet på att bevisning missuppfattades genom en slutledning som uppenbart överskred ramarna för en skälig bedömning av bevisningen. Domstolen har därför undantagsvis rätt att fastslå att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning på grund av att den inte har vidtagit erforderliga åtgärder för att klarlägga omständigheterna.

141. Denna delgrund kan således godtas, och den överklagade domen ska upphävas i de delar den inte godtog Guido Stracks argument att kommissionen inte hade gjort en bedömning med avseende på samtliga beslut om avslag på bekräftande ansökningar.

142. Målet är inte färdigt för avgörande på denna punkt, eftersom varken Olafs överlämnande av handlingar eller existensen och omfattningen av kollektiva beslut om bekräftande ansökningar eller sådana beslut om bekräftande ansökningar om vilka besked inte hade lämnats vid slutet av år 2007, har klarlagts tillräckligt.<sup>50</sup> Målet ska följaktligen återförvisas till tribunalen i enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan.

#### *E – Den femte grunden för överklagandet: Tillämpning av undantaget för uppgiftsskydd*

143. Den femte grunden avser tillämpningen av undantaget för uppgiftsskydd, nämligen motiveringen (se nedan under 1), individuell bedömning av strykningarna (se nedan under 2) och frågan huruvida det var lagenligt att stryka personuppgifter för vissa grupper av personer (se nedan under 3).

#### 1. Motiveringen av kommissionens beslut

144. Guido Strack har riktat kritik mot att tribunalen nöjde sig med motiveringen av kommissionens beslut, trots att den inte innehöll några uppgifter om samråd med de registrerade eller om huruvida dessa hade önskat konfidentiell behandling av sina uppgifter. Kommissionen gick inte heller in på de olika berörda grupperna av personer.

48 — Tribunalens dom Williams/kommissionen (T-42/05, EU:T:2008:325, punkt 68).

49 — Dom Ismeri Europa/revisionsrätten (C-315/99 P, EU:C:2001:391, punkt 19), Glencore och *Compagnie Continentale/kommissionen* (C-24/01 P och C-25/01 P, EU:C:2002:642, punkterna 77 och 78), samt Erste Bank der österreichischen Sparkassen/kommissionen (C-125/07 P, C-133/07 P och C-137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 319).

50 — Jag rekommenderar dock att kommissionen klargör frågan ex officio genom att till Guido Strack översända sifferuppgifterna i fråga – och de handlingar som eventuellt saknas – eller att Guido Strack inger en ny ansökan om att få tillgång till de handlingar som enligt uppgift fortfarande saknas, vilket gör det möjligt för kommissionen att ta ställning mot bakgrund av mitt resonemang. Då skulle de – eventuellt redan innan ett avgörande fälls om detta överklagande – kunna förklara tvisten för avgjord på denna punkt och behöva inte ta tribunalens tjänster i anspråk utom i nödfall.



145. Överklagandet kan dock inte bifallas såvitt avser denna grund, eftersom tribunalen i punkterna 120, 125 och 126 ställde rätt krav på kommissionens motivering. Även en knapphändig motivering kan nämligen räcka om skälen framgår tillräckligt tydligt.

146. Vad beträffar att det saknas uppgifter om samråd med de registrerade är avsaknaden av dessa ett tillräckligt tydligt tecken på att det inte förekom några samråd. Kommissionen behövde inte heller gå in på avsaknaden av motivering av ansökan om tillgång till uppgifter enligt artikel 8 b i förordning nr 45/2001, eftersom inga sådana skäl hade angetts.

147. I den mån Guido Strack i samband med denna delgrund slutligen har förklarat att tribunalen inte tillräckligt behandlade hans kritik av Olafs strykningar, är det tillräckligt att påpeka att han inte kritiserade detta beslut i repliken i detalj, trots att han hade fått kännedom om dess existens och dess motivering senast när han fick svaromålet.<sup>51</sup>

## 2. Individuell bedömning av handlingarna

148. Med den femte grundens andra delgrund har Guido Strack gjort gällande att tribunalen i punkterna 162–164 felaktigt fastslog att kommissionen hade gjort en tillräcklig individuell bedömning av frågan huruvida konfidentiell behandling av de strukna uppgifterna var nödvändig. Han har i detta sammanhang i synnerhet gjort gällande att alla namn hade strukits utan åtskillnad utan att det gjorts någon bedömning av om den personliga integriteten kränktes. Härigenom styrks emellertid inte avsaknaden av en individuell bedömning av handlingarna, utan på sin höjd kommissionens övertygelse om räckvidden av undantaget enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001. Denna räckvidd är dock föremålet för den tredje delgrunden, som jag ska undersöka i det följande.

## 3. Huruvida strykningarna var lagenliga

149. Med den femte grundens tredje delgrund har Guido Strack slutligen ifrågasatt den av tribunalen godkända tillämpningen av undantaget för skydd av personuppgifter enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

150. Enligt denna bestämmelse ska institutionerna inte ge tillgång till en handling för det fall utlämnandet av handlingen skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med unionslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

151. Kommissionen tillämpade detta undantag i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 genom att stryka alla namn och adresser i de handlingar som lämnades ut.

152. Domstolen har tidigare fastslagit 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 enligt artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001. Det betyder i synnerhet att en sökande i regel måste visa att det är nödvändigt att personuppgifterna överförs i enlighet med artikel 8 b i förordning nr 45/2001.<sup>52</sup>

### a) Avvägningen

153. Guido Strack har visserligen helt riktigt förklarat att institutionerna kan vara skyldiga att beakta skäl för att lämna ut handlingar också utan att sökanden styrker dessa, men i det aktuella fallet går det inte att se några sådana skäl, och Guido Strack har inte heller framfört några sådana.

51 — Se ovan punkt 109 och följande punkter.

52 — Dom kommissionen/Bavarian Lager (EU:C:2010:378, punkterna 63 och 77).

154. Vidare har Guido Strack utvecklat tanken att syftet med förordning nr 1049/2001, nämligen att möjliggöra tillgång till handlingar, enligt artikel 8 a i förordning nr 45/2001 motiverar att handlingarna lämnas ut, eftersom de är av allmänt intresse. Med en sådan tolkning av artikel 8 a skulle emellertid den rättspraxis som har anförts<sup>53</sup> beträffande artikel 8 b förlora sin verkan.

155. Huruvida sökande lämnar ut känsliga uppgifter om sig själva i samband med bekräftande ansökningar är inte heller relevant. Skyddet för personuppgifter gäller nämligen i princip oberoende av uppgifternas betydelse.

b) Huruvida det var nödvändigt att samråda med de registrerade

156. Guido Strack anser vidare att kommissionen inte borde ha strukit alla namn och adresser rakt av, utan var skyldig att fråga de registrerade om de var införstådda med att deras uppgifter lämnades ut.

157. Beträffande detta fastslog tribunalen särskilt i punkt 178 i den överklagade domen att samråd inte var nödvändigt, eftersom det var klart att personuppgifter måste behandlas konfidentiellt om det inte finns tungt vägande skäl för att lämna ut dem.

158. Detta uttalande innebär inte någon felaktig rättstillämpning.

159. Enligt artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 är samråd med tredje part i samband med ansökningar om att få tillgång till de handlingar som de har överfört till institutionerna bara nödvändigt om det är oklart huruvida handlingen ska eller inte ska lämnas ut. En eventuell skyldighet att samråda beträffande de handlingar som institutionerna har upprättat kan i vart fall inte sträcka sig längre.

160. Guido Strack utgår tydligen från att det är tveksamt om personuppgifter kan lämnas ut så länge som de registrerade inte har bestämt om de samtycker till att uppgifterna lämnas ut. Detta är emellertid inte korrekt.

161. Eftersom utlämnande av personuppgifter utgör behandling, får de bara lämnas ut om något av de skäl för behandling som räknas upp i artikel 5 i förordning nr 45/2001 föreligger. Ett av dessa skäl är att den registrerade lämnar sitt samtycke. I annat fall får uppgifterna i regel inte lämnas ut.

162. Kravet på samråd med de registrerade syftar således inte till att klargöra huruvida uppgifterna kan lämnas ut, utan till att klargöra förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna. Artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 medför dock inte någon skyldighet för institutionerna i detta avseende.

163. Av samma skäl kan Guido Strack inte heller vinna framgång med sitt argument att kommissionen för en fullständig behandling av hans ansökan om tillgång till handlingar<sup>54</sup> i vilket fall som helst måste samråda med de registrerade för att kunna avgöra om deras bekräftande ansökningar kan lämnas ut. Artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 gäller visserligen för tillgång till dessa handlingar, men personuppgifterna i dessa medför inte att det är oklart om tillgång kan beviljas. Det behöver följaktligen inte avgöras huruvida samråd borde ha genomförts för att be de registrerade samtycka till att uppgifterna lämnas ut.

53 — Se ovan punkt 152.

54 — Såsom tribunalen fastslog i punkt 141 avsåg Guido Stracks ansökan inte bara besluten om de bekräftande ansökningarna, utan också själva de bekräftande ansökningarna, vilket kommissionen ignorerade.

c) De registrerades samtycke till att personuppgifter lämnas ut

164. Guido Strack anser också att kommissionen och tribunalen borde ha tagit hänsyn till om de registrerade redan på förhand hade samtyckt till att deras personuppgifter lämnades ut när det gällde bekräftande ansökningar. Enligt honom framgår detta i minst ett fall till och med av de handlingar som överförts till honom. Där uttalade sig en sökande enligt följande:

”In view of the public interest, I cannot treat this as confidential. My question was not confidential. The public interest in this issue must prevail.”<sup>55</sup>

165. Det verkar dock högst osannolikt att registrerade redan ger sitt hypotetiska och generella samtycke till att deras uppgifter lämnas ut i samband med bekräftande ansökningar. Också det anförda exemplet torde snarast kunna förstås så, att den registrerade motsätter sig att tillgång till handlingen inte ges, men inte så, att han eller hon samtycker till att få sina personuppgifter utlämnade.

166. Guido Strack kan för övrigt inte göra gällande att tribunalen inte prövade detta argument, eftersom han framförde det först vid den muntliga förhandlingen – om ens då – och därför för sent.

d) Tjänstemännen som undertecknade besluten om de bekräftande ansökningarna

167. I den mån Guido Strack begär att namnen på de tjänstemän som undertecknade besluten om bekräftande ansökningar ska lämnas ut framgår det inte att han redan har framfört detta vid tribunalen. Detta argument kan därför enligt artikel 170.1 andra meningen i rättegångsreglerna inte tas upp till sakprövning, eftersom överklagandet inte får gå utöver föremålet för förfarandet i första instans. I övrigt har kommissionen förklarat att namnen angavs, närmare bestämt kommissionens generalsekreterare och Olafs direktör. Det framgår även åtminstone indirekt av brevhuvudet i de exempel på beslut om bekräftande ansökningar som Guido Strack har framlagt. Sidorna med underskrifter har Guido Strack inte framlagt.

e) Namnen på tjänstemän som förekommer i handlingarna om mål T-110/04

168. När det gäller de strukna namnen på tjänstemän som förekommer i handlingarna om mål T-110/04 har Guido Strack krävt att det ska göras åtskillnad mellan de tjänstemän som anklagas för felaktig rättstillämpning och övriga tjänstemän. För båda grupperna gäller dock i princip att deras personuppgifter av uppgiftsskyddsskäl i regel inte kan lämnas ut. Att namnen på de tjänstemän som anklagas för felaktig rättstillämpning särskilt kan förtjäna att skyddas medför därför inte att åtskillnad måste göras.

f) Kodning av namn

169. Guido Strack har vidare förklarat att kommissionen inte fick stryka namnen i handlingarna i mål T-110/04, utan att den borde ha kodat dem (anonymt) för att göra handlingarna mer läsbara. Detta borde ha gjorts redan av den anledningen att tribunalen hade kodat namnen i det nämnda målet.

170. Såsom tribunalen fastslog i punkterna 202–208 i den överklagade domen skulle en omfattande kodning av namn i kommissionshandlingar som begärts utlämnade genom en omfattande ansökan emellertid kräva en oproportionerlig arbetsinsats. Guido Strack kan därför inte heller vinna framgång med detta argument.

55 — S. 126 i bilagorna till överklagandet (”Med tanke på allmänhetens intresse kan jag inte behandla detta konfidentiellt. Min fråga var inte konfidentiell. Allmänhetens intresse av ämnet måste överväga.”)

#### 4. Förslag till avgörande beträffande den femte grunden för överklagandet

171. Överklagandet kan således inte vinna bifall på den femte grunden.

#### F – Den sjätte grunden för överklagandet: *Konfidentiell behandling av antidumpningsförfaranden*

172. Den sjätte grunden för överklagandet avser skyddet för affärsintressen enligt artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

173. Kommissionen gav nämligen inte tillgång till vissa uppgifter och handlingar för att förhindra identifiering av företag som var inblandade i antidumpningsärenden som sökanden i mål T-110/04 behandlade.

174. Tribunalen godtog i punkterna 226–229 i den överklagade domen att handlingarna inte lämnades ut, eftersom det till en del rörde sig om affärshemligheter och företagets rykte också måste skyddas. Något övervägande allmänintresse av att informationen lämnades ut befanns inte föreligga.

175. Guido Strack har till att börja med betonat att antidumpningsåtgärder offentliggörs och att bland annat företagsnamn anges i samband med dessa. Det finns dock inget som tyder på att de uppgifter som inte lämnades ut avsåg förfaranden som slutade med ett sådant offentliggörande. Det är därför inte bevisat att det inte längre förelåg något intresse av konfidentiell behandling.

176. Det kan dessutom i motsats till vad Guido Strack gjort gällande finnas ett intresse av att behandla både företagsnamnet och anklagelsen konfidentiellt, eftersom anklagelsen kan göra det möjligt att dra slutsatser om företaget.

177. Guido Strack har emellertid invänt att det finns ett övervägande allmänintresse av att antidumpningsförfaranden undersöks, vilket motiverar att uppgifterna lämnas ut, samt att både kommissionen och tribunalen bör pröva detta ex officio.

178. Jag delar i huvudsak Guido Stracks uppfattning. Domstolen har fastslagit att den berörda institutionen, i fall som omfattas av artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, ska kontrollera att det inte föreligger något övervägande allmänintresse av att den ifrågavarande handlingen lämnas ut.<sup>56</sup> Åtminstone de mest uppenbara aspekterna i det enskilda fallet ska sålunda prövas ex officio.<sup>57</sup> Redan i detta skede torde emellertid även särskilda aspekter som sökanden ska lägga fram vara av avgörande betydelse.<sup>58</sup>

179. Desto mer gäller att det under ett domstolsförfarande undersöks huruvida artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts vid prövningen av huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet endast om sökanden har yrkat detta. Såvida det inte har hävdats att ingen sådan prövning alls har företagits, så ankommer det på sökanden att ange de omständigheter som inte har bedömts på ett tillfredsställande sätt. Följaktligen var det korrekt av tribunalen att koncentrera sig på sökandens argument.<sup>59</sup>

56 — Dom Sverige och Turco/rådet (C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 49).

57 — Se dom Sverige/API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 152) och, beträffande rättsutlåtanden i lagstiftningsförfaranden, dom Sverige och Turco/rådet (EU:C:2008:374, punkt 67).

58 — Dom LPN/kommissionen (C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

59 — Se mitt förslag till avgörande Sverige/MyTravel och kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punkt 105).

180. I förfarandet vid tribunalen anförde Guido Strack emellertid inte att tillräcklig hänsyn inte hade tagits till det särskilda intresset av insyn och öppenhet i antidumpningsförfaranden.<sup>60</sup> Tribunalen kan därför inte klandras för att ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

181. Guido Strack har riktat kritik mot att namnen på tjänstemän som var ansvariga för vissa förfaranden hade strukits, men inte heller i detta fall framgår det att frågan över huvud taget var föremål för förfarandet i första instans. Invändningen kan inte tas upp till sakprövning, eftersom överklagandet enligt artikel 170.1 [tredje] meningen i rättegångsreglerna inte får ändra saken i målet i första instans.

*G – Den sjunde grunden för överklagandet: Skadestånd för behandlingen av ansökan om tillgång till handlingar*

182. Den sjunde grunden avser Guido Stracks ansökan om ersättning för den ideella skada som kommissionen orsakade genom handläggningen av hans ansökan om tillgång till handlingar. Skadan består enligt klaganden dels i att hans psykiska hälsa försämrades, dels i att hans rätt att delta i kommissionens samråd om insyn och öppenhet och tillgång till institutionernas handlingar begränsades.

183. I punkterna 261–266 i den överklagade domen fastslog tribunalen i huvudsak att det inte gick att påvisa att det fanns ett tillräckligt specifikt orsakssamband mellan det påstått lagstridiga handlandet och den skada som gjordes gällande.

184. Det som fastslogs följer i stor utsträckning de tillämpliga kriterierna.

185. De principer, gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, till vilka det hänvisas i artikel 340 andra stycket FEUF, kan nämligen inte åberopas till stöd för att det föreligger en skyldighet för unionen att ersätta all skada, oavsett hur avlägsen, som uppkommer till följd av dess institutioners handlande. Villkoret avseende det orsakssamband som krävs enligt denna bestämmelse förutsätter snarare att det finns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan institutionernas handlande och skadan.<sup>61</sup>

186. Det kan i detta sammanhang inte ifrågasättas att tribunalen i punkterna 263 och 264, utan att utnyttja all den bevisning som Guido Strack erbjöd, utgick från att det, med hänsyn till de många tvisterna mellan honom och kommissionen och hans eget ansvar för den förevarande tvisten, inte gick att fastställa något sådant samband när det gällde en eventuell försämring av hans psykiska hälsa.

187. Vad beträffar den omständigheten att möjligheterna att delta i kommissionens samråd beskars har det dock, i motsats till vad tribunalen fann i punkt 265 i den överklagade domen, ingen betydelse att Guido Strack kunde delta i diskussionerna också utan att ha tillgång till handlingarna (och också gjorde detta). Han hindrades nämligen från att utveckla argument för diskussionen med stöd av dessa handlingar.

188. Den tanke som också utvecklas i ovannämnda punkt i den överklagade domen är däremot mer övertygande, nämligen att Guido Strack ingav ansökan om tillgång till handlingar av den 20 juni 2007 ganska nära slutet av tidsfristen för samråd, det vill säga den 31 juli 2007. Guido Strack har nämligen inte bevisat att han, om kommissionen hade handlat korrekt, skulle ha fått de begärda handlingarna i sådan tid att han kunde ha använt dem vid samrådet.

60 — Se punkterna 71–73 i repliken i förfarandet i första instans.

61 — Dom Dumortier m.fl./rådet (64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, EU:C:1979:223, punkt 21), Trubowest Handel och Makarov/rådet och kommissionen (C-419/08 P, EU:C:2010:147, punkt 53 och där angiven rättspraxis) och beslut Mauerhofer/kommissionen (C-433/10 P, EU:C:2011:204, punkt 127).



189. Även om man – som Guido Strack – skulle anse att hans ansökan registrerades för sent och att förlängningen av handläggningstiden med ytterligare 15 dagar också gjordes för sent och därmed blev verkninglös, kan det inte förnekas att kommissionen i princip hade rätt att utnyttja en förlängning av tidsfristen, eftersom ansökan var så omfattande. Kommissionen hade inte behövt besvara den första ansökan förrän tidigast den 31 juli 2007, om den hade förlängt tidsfristen på föreskrivet sätt. Det skulle vid den tidpunkten inte längre ha varit möjligt att på ett effektivt sätt delta i samrådet på grundval av de begärda handlingarna.

190. Tribunalen kunde därför helt riktigt utgå från att det inte fanns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan kommissionens eventuella försummelser och begränsningen av Guido Stracks möjligheter att delta.<sup>62</sup>

## VI – Rättegångskostnader

191. Eftersom målet ska återförvisas till tribunalen ska tribunalens beslut om rättegångskostnader upphävas och frågan om de rättegångskostnader som uppkommit med anledning av detta överklagande anstå.<sup>63</sup>

## VII – Förslag till avgörande

192. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

1. Punkt 6 i domslutet i domen Strack/kommissionen (T-392/07, EU:T:2013:8) upphävs i den del tribunalen fann att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg Guido Stracks grund att kommissionen inte hade gjort en bedömning med avseende på samtliga beslut om avslag på bekräftande ansökningar.
2. Beslutet om rättegångskostnader i punkt 7 i domslutet i nämnda dom upphävs.
3. Överklagandet och anslutningsöverklagandet ogillas i övrigt.
4. Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för ny prövning i sak av den grund för talan som angetts ovan i punkt 1 i domslutet.
5. Frågan om rättegångskostnader anstår.

62 — På liknande överväganden baserades domen Richez-Parise m.fl./kommissionen (19/69, 20/69, 25/69 och 30/69, EU:C:1970:47, punkterna 43 och 44) och tribunalens dom Odigitria/rådet och kommissionen (T-572/93, EU:T:1995:131, punkt 65) och Farrugia/kommissionen (T-230/94, EU:T:1996:40, punkt 43).

63 — Se artikel 184.2 i rättegångsreglerna.