

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 13 september 2000 *

I mål T-20/99,

Denkavit Nederland BV, Voorthuizen (Nederländerna), företrätt av advokaten
E.A. Buys, Arnhem,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. van Nuffel, U. Wölker
och W. Wils, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress:
rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 17 november 1998 om att vägra sökanden tillgång till en rapport avseende bekämpning av svinpest i Nederländerna,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna M. Vilaras och N. Forwood,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 14 april 2000,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 Den 6 december 1993 antog kommissionen och rådet en gemensam uppförandekodex avseende allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen).

- 2 För att genomföra denna kodex antog kommissionen 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). I artikel 1 i detta beslut antas uppförandekodexen, vilken bilagts beslutet.
- 3 Uppförandekodexen formulerar följande allmänna princip:

”Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar.”

- 4 De omständigheter som en institution kan åberopa för att avslå en ansökan om tillgång till en handling räknas upp i uppförandekodexen under rubriken ”undantag” enligt följande:

”Institutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada

- skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar),
- skyddet för den enskilde och privatlivet,
- skyddet för företagshemligheter,

- skyddet av gemenskapens finansiella intressen,

- skyddet för den förtrolighet som begärts av den fysiska eller juridiska person som tillhandahållit informationen eller som krävs av lagstiftningen i den medlemsstat som tillhandahållit informationen.

De får också vägra tillgång för att skydda institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar.”

Bakgrund till talan

- 5 För att genomföra den inre marknaden och för att skydda människors och djurs hälsa antog gemenskapen en rad åtgärder varav rådets beslut 90/424/EEG av den 26 juni 1990 om utgifter inom veterinärområdet (EGT L 224, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 136), ändrat genom rådets beslut 94/370/EG av den 21 juni 1994 (EGT L 168, s. 31; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 223), vari villkoren för finansiellt stöd från gemenskapen till program för bekämpning av vissa djursjukdomar fastställs.

- 6 Enligt artikel 3.2 i beslut 90/424 skall den berörda medlemsstaten få finansiellt stöd från gemenskapen för bekämpning av djursjukdomar på villkor att de åtgärder som tillämpas omedelbart omfattar minst isolering av platsen så fort misstanke om sjukdomen uppstår, och att vissa åtgärder som anges i denna artikel antas efter den officiella bekräftelsen på sjukdomen.

7 Artikel 9 i beslut 90/424 lyder:

”1. Kommissionen skall i samarbete med nationella, behöriga myndigheter utföra kontroller på platsen för att säkra att de antagna åtgärderna tillämpas från en veterinär synpunkt.

2. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att förenkla dessa kontroller och särskilt säkerställa att experterna får tillgång till all information och alla nödvändiga handlingar för att kunna bedöma om aktionerna har genomförts.”

- 8 År 1997 anmäldes fall av klassisk svinpest i olika produktionsområden i Nederländerna. Flera hundra infektionshärdar upptäcktes snabbt.
- 9 Den 3 mars 1997 antog kommissionen förordning (EG) nr 413/97 om undantagsåtgärder till stöd för grisköttsmarknaden i Nederländerna (EGT L 62, s. 26), varigenom nederländska myndigheter gavs tillstånd att bevilja stöd, varav 70 procent finansierades genom gemenskapens budget.
- 10 Efter en av kommissionens kontroller, som genomfördes under augusti 1997, skrevs intryck och rekommendationer från medlemmarna i inspektionsgruppen ner i en handling med titeln ”Rapport från inspektionsbesök — Bekämpning av klassisk svinpest i Nederländerna 1997 — Granskning av utgifter inom ramen för

kontroll av tekniskt och ekonomiskt genomförande” (nedan kallad rapporten eller inspektionsrapporten).

- 11 På grundval av beslut 90/424, och särskilt artikel 3 i detta beslut, antog kommissionen beslut 98/25/EG av den 15 december 1997 om ekonomiskt stöd från gemenskapen för att utrota klassisk svinpest i Nederländerna (EGT L 8, s. 28).

- 12 Enligt beslut 98/25 beviljades Nederländerna ett första förskott om 31,3 miljoner ecu avsett att ersätta ägarna till de 195 första anläggningar som drabbats av sjukdomen i fråga. Utbetalning av stödet gjordes mot uppvisande av styrkande handlingar. Enligt femte övervägandet i nämnda beslut hade man ”beslutat om ett första förskott utan att det [påverkade] det slutliga beslutet om det totala beloppet för delfinansiering och om eventuella avdrag”. Enligt sjunde övervägandet i beslut 98/25 kunde även andra uppfödare vars besättningar smittats av sjukdomen komma att bli föremål för delfinansiering längre fram sedan kommissionen kontrollerat att gemenskapsrättsliga regler inom veterinärområdet iakttagits liksom att villkoren för ekonomiskt stöd från gemenskapen uppfyllts.

- 13 Genom skrivelse av den 7 augusti 1998 begärde sökanden tillgång till inspektionsrapporten.

- 14 Då sökanden inte erhållit något svar ansökte denne, genom skrivelse av den 5 oktober 1998, om omprövning av avslaget i den mening som avses i artikel 2.2 i beslut 94/90 hos kommissionens generalsekreterare.

- 15 Kommissionens generalsekreterare avlog genom skrivelse av den 17 november 1998 sökandens ansökan om omprövning (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). Beslutet lyder enligt följande:

- ”1. Offentliggörande av nämnda rapport skulle strida mot skyddet för det allmänna samhällsintresset (särskilt inspektioner och undersökningar).

Kommissionens inspektioner avseende klassisk svinpest i Nederländerna är inte avslutade och kontakter sker fortlöpande mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Detta arbete måste fortskrida i ett klimat av ömsesidigt förtroende. Den rapport ni begär tillgång till avser dessutom förmodade överträdelser mot gemenskapsrätten. Dessa påståenden måste utredas, och offentliggörande av rapporten skulle riskera att skada en rättslig process som eventuellt kan behöva inledas.

2. Offentliggörande skulle dessutom kunna påverka skyddet för företagshemligheter, eftersom rapporten innehåller detaljerade uppgifter om anläggningar som omnämns vid namn.”

- 16 Efter det att det ifrågasatta beslutet antagits antog kommissionen beslut 1999/18/EG av den 22 december 1998 om ett ytterligare ekonomiskt stöd från gemenskapen för att utrota klassisk svinpest i Nederländerna (EGT L 6, s. 18) vari Nederländerna beviljades ett ytterligare ekonomiskt stöd från gemenskapen. Enligt artikel 1 i beslutet beviljades stöd ”utan att detta påverkar det slutliga beslutet om totalbeloppet för ekonomiskt stöd och eventuella ändringar”.

- 17 Enligt tredje och fjärde övervägandena i detta beslut betonades även att "[k]ommissionen... fortfarande [kontrollerade] huruvida alla gemenskapsregler inom veterinärområdet [iakttagits] och alla villkor för ekonomiskt stöd från gemenskapen [uppfyllts] i samtliga fall", och att "Nederländerna... också [gjorde] ytterligare kontroller av de uppgifter de överlämnade till kommissionen för att klargöra, särskilt mot bakgrund av anmärkningarna från kommissionen, huruvida villkoren i beslut 90/424/EEG [uppfyllts]".

Förfarandet

- 18 Det är mot den bakgrunden som sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 januari 1999, har väckt förevarande talan.
- 19 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.
- 20 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid sammanträdet den 14 april 2000.

Parternas yrkanden

- 21 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

Den första och den andra grunden: Åsidosättande av beslut 94/90 och av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

Parternas argument

— Undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset (inspektioner och undersökningar)

23 Sökanden har påstått att kommissionen åsidosatt beslut 94/90 genom att göra gällande undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset.

- 24 Det första skäl som kommissionen åberopat i det ifrågasatta beslutet, det vill säga nödvändigheten av att bibehålla ett klimat av ömsesidigt förtroende med Nederländerna under inspektionsperioden, är enligt sökanden faktiskt oriktigt. Sökanden har härvid gjort gällande att utredningen hade avslutats då det ifrågasatta beslutet antogs och att det således inte längre pågick någon överläggning med Nederländerna. Redan i november 1998 förklarade för övrigt kommissionens talesman att kommissionen beslutat att minska gemenskapens ursprungliga ekonomiska stöd med 25 procent som sanktionsåtgärd.
- 25 Det faktum att det förfarande som leder fram till antagandet av ett beslut om det slutgiltiga ekonomiska stöd som Nederländerna skall beviljas inte är avslutat, är enligt sökanden inte relevant. Även om det inte bestridits att detta beslut ännu inte antagits, är det enda avgörande att den inspektion som lett fram till rapporten faktiskt har avslutats.
- 26 Vad gäller det andra skälet för att tillämpa undantaget, det vill säga risken att skada ett eventuellt rättsligt förfarande, anser sökanden att även detta skäl saknar grund, eftersom den berörda medlemsstaten redan hade inspektionsrapporten och eftersom det var allmänt känt att det förelåg skiljaktiga meningar mellan denna medlemsstat och kommissionen. De nederländska myndigheterna skall för övrigt ha avslagit sökandens begäran om tillgång till rapporten med åberopande av instruktioner från kommissionen.
- 27 Det följer för övrigt av förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313), punkt 64, att kommissionen inte enbart kan åberopa att ett fördragsbrottsförfarande eventuellt kan komma att inledas för att av hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset vägra tillgång till samtliga handlingar som avses i en medborgares ansökan. Ett eventuellt fördragsbrottsförfarande kan dock inte åberopas i ett fall som endast rör granskning av gemenskapsutgifter. I förevarande fall är den enda ogynnsamma följd som, efter denna granskning, skulle kunna komma i fråga vad gäller Nederländerna att vissa utgifter underkänns vid avslut av de räkenskaper som medlemsstaterna lämnar in avseende utgifter som finansieras genom Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ).

- 28 Slutligen vore det enligt sökanden oriktigt att påstå att hänvisningen till "förmodade överträdelser" i det ifrågasatta beslutet innebär att även privatpersoner kan ha gjort sig skyldiga till överträdelser. Beslutet avser de senare enbart inom ramen för det påstådda skyddet av deras företagshemligheter.
- 29 Kommissionen har inledningsvis hävdad att vart och ett av de tvingande undantagen utgör en tillräcklig grund för att vägra tillgång till rapporten. Följaktligen kan talan bifallas endast om det skulle anses att kommissionen felaktigt åberopat de två undantagen.
- 30 Vad gäller undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset har kommissionen hävdad att den var skyldig att tillämpa detta undantag i förevarande mål, eftersom den handling som sökanden begärt tillgång till hade direkt samband med en inspektion. Kommissionen har särskilt påpekat att syftet med denna inspektion var att kontrollera att hälsoskyddsåtgärder som till en del finansieras ur gemenskapens budget eller för vilka ekonomiskt stöd från gemenskapen begärts, genomfördes på ett korrekt sätt. Följaktligen förutsatte skyddet för det allmänna samhällsintresset, enligt kommissionen, att det förfarande som skulle leda fram till ett beslut om huruvida kostnaderna skulle finansieras ur gemenskapens budget eller till och med till ett beslut att inleda ett fördragsbrottsförfarande, förlöpte ostört.
- 31 Det följer härvid av rättspraxis att medlemsstaterna har rätt att förvänta sig konfidentiell behandling från kommissionens sida vad gäller handlingar från inspektioner som eventuellt kan leda till ett fördragsbrottsförfarande, även om viss tid har förflutit sedan undersökningarna avslutades (domen i det ovan nämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkterna 63 och 64). Detta gäller likaledes då inspektionen i fråga inte i första hand avser att fastställa fördragsbrott i syfte att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG), utan avgöra om vissa utgifter kan finansieras ur gemenskapens budget. Det föreligger ett nära samband mellan ett fördragsbrottsförfarande och kommissionens granskning av utgifter. En sådan granskning kan utföras såväl genom att ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget inleds som vid avslut av räkenskaper för EUGFJ. Det föreligger desto större skäl att, i förevarande fall,

tillämpa den princip som fastställdes i domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, eftersom den beslutsprocess som gäller följderna av inspektionen ännu inte var avslutad då det ifrågasatta beslutet antogs.

- 32 Slutligen har kommissionen gjort gällande att de "förmodade överträdelser" av gemenskapsrätten som omnämns i det ifrågasatta beslutet framför allt avser överträdelser begångna av Nederländerna, men även överträdelser begångna av enskilda. Rapporten innehåller uppgifter om enskilda och uppgifter om åtgärder som vidtagits vid olika anläggningar. Således skulle ett offentliggörande av rapporten riskera att i förekommande fall störa vidtagandet av eventuella åtgärder av de nederländska myndigheterna samt nationella förfaranden.

— Undantaget avseende skydd för företagshemligheter

- 33 Vad gäller tillämpning av detta undantag har sökanden först hävdats att det ifrågasatta beslutet har en bristande motivering. I stället för att påstå att rapporten innehåller detaljerade uppgifter om namngivna anläggningar för svinuppfödning, borde beslutet ha preciserat vilken typ av uppgifter det rör sig om.

- 34 I varje fall strider det ifrågasatta beslutet mot bestämmelserna i beslut 94/90 enligt sökanden. Uttrycket "skydd för företagshemligheter" avser uppgifter om ett företags affärsverksamhet. Sådana uppgifter kan dock inte förekomma i inspektionsrapporten. Eftersom föremålet för inspektionen var att kontrollera att de åtgärder som de nederländska myndigheterna vidtagit för att bekämpa svinpesten varit effektiva, är de enda uppgifterna som rör företag i den berörda sektorn uppgifter om hur företagen genomfört nämnda åtgärder.

- 35 Även om det skulle antas att rapporten innehåller uppgifter som kan anses som företagshemligheter, är det inte motiverat att vägra tillgång till hela rapporten. Det skulle vara tillräckligt att namnen på de anläggningar som citeras i rapporten döljs. Risken att berörda företag känns igen blir därigenom obefintlig med hänsyn till det stora antalet anläggningar för svinuppfödning i Nederländerna, uppskattningsvis 10 000.
- 36 Sökanden har påpekat att kommissionen förvisso inte var skyldig att pröva huruvida den kunde, eller var skyldig att, ge sökanden tillgång till en version av rapporten där vissa delar inte kunde läsas, eftersom kommissionen samtidigt åberopat ett annat undantag avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset. Om förstainstansrätten dock skulle anse dels att kommissionen felaktigt åberopat undantaget om skydd för det allmänna samhällsintresset, dels att rapporten verkligen innehåller företagshemligheter, åligger det kommissionen att pröva huruvida sökanden borde få tillgång till delar av rapporten.
- 37 Kommissionen anser att beslutet tillräckligt tydligt redogör för orsaken till att uppgifterna i rapporten inte kan offentliggöras: det rör sig om uppgifter om verksamheten vid anläggningar som omnämns vid namn. Det framgår tydligt av syftet med rapporten att uppgifterna i fråga avser antalet slaktade djur, utbetald ersättning och åsidosättande av vissa skyldigheter. Att subsidiärt tillämpa undantaget avseende skydd för företagshemligheter är således motiverat i förevarande fall.
- 38 Vad gäller argumentet att kommissionen borde ha gett sökanden tillgång till en icke sekretessbelagd version av rapporten, har kommissionen svarat att under de omständigheter som föreligger i målet var det inte nödvändigt att pröva om tillgång till delar av rapporten skulle ges, eftersom tillgång till hela dokumentet skulle vägras av andra anledningar.

Förstainstansrättens bedömning

- 39 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att den uppförandekodex som antagits genom beslut 94/90 föreskriver två typer av undantag från rätten till tillgång till kommissionens handlingar. Den första kategorin, som omfattar "tvingande undantag", skyddar tredje mans intressen eller allmänna samhällsintressen. Den andra kategorin, avseende frivilliga undantag, gäller däremot institutionens interna överläggningar och det är således endast institutionens intressen som är i fråga (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 60).
- 40 Det skall härvid betonas att kommissionen har rätt att samtidigt åberopa såväl ett undantag ur den första som ett undantag ur den andra kategorin för att vägra tillgång till sina handlingar (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 61; vad gäller rådet, se förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 114), och att den även samtidigt kan åberopa flera undantag ur den första kategorin. Det kan nämligen inte uteslutas att offentliggörande av vissa handlingar skadar såväl det allmänna samhällsintresset som enskildas intressen.
- 41 I förevarande mål grundas det ifrågasatta beslutet, vari sökandens begäran om tillgång till en inspektionsrapport från kommissionen avslås, på en samtidig tillämpning av två tvingande undantag avseende skyddet för dels det allmänna samhällsintresset, dels företagshemligheter.
- 42 Då det gäller en begäran om tillgång till en enda handling åligger det förstainstansrätten att pröva huruvida kommissionen hade rätt att åberopa något av de två tvingande undantagen för att avslå denna begäran, eftersom vart och ett av undantagen, enligt beslut 94/90, utgör tillräcklig grund för att vägra tillgång till handlingen.

- 43 Vad gäller det första åberopade undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset, erinrar förstainstansrätten om att bland de situationer som omfattas av detta undantag, avser uppförandekodexen uttryckligen handlingar som rör "inspektioner och undersökningar".
- 44 Det måste dock konstateras att den handling som sökanden begärt tillgång till avser sådan verksamhet. Det är ostridigt mellan parterna att denna handling är en inspektionsrapport som kommissionens tjänstemän utarbetat till följd av en av de kontroller som gjorts i Nederländerna med tillämpning av artikel 9 i beslut 90/424 för att säkerställa genomförandet av de åtgärder som beslutet föreskriver i syfte att utrota klassisk svinpest.
- 45 Att handlingen i fråga avser en inspektion är dock inte i sig tillräckligt för att motivera tillämpning av det åberopade undantaget. Enligt rättspraxis skall varje undantag från rätten till tillgång till kommissionens handlingar som omfattas av beslut 94/90 tolkas och tillämpas restriktivt (domstolens dom av den 11 januari 2000 i mål C-174/98 P, Nederländerna och van der Wal mot kommissionen, REG 2000, s. I-1, punkt 27).
- 46 Det åligger således förstainstansrätten att pröva om kommissionen i förevarande fall gjort en felaktig bedömning då den ansåg att offentliggörande av rapporten skulle riskera att skada det allmänna samhällsintresset.
- 47 Det skall härvid påpekas att det förfarande som låg bakom inspektionen som ledde fram till rapporten i fråga ännu inte hade avslutats då det ifrågasatta beslutet antogs den 17 november 1998. Vid denna tidpunkt hade kommissionen endast fattat ett beslut avseende det ekonomiska stöd som Nederländerna skulle beviljas av gemenskapen. Detta beslut godkände ett första förskott till nämnda medlemsstat utan att det påverkade det slutliga beslutet om det totala beloppet för delfinansiering eller eventuella avdrag, beroende på resultatet av kommande kontroller (se ovan punkt 12).

- 48 Även om den inspektion som ledde fram till rapporten som sökanden begärt tillgång till förvisso var avslutad, genomförde kommissionen den 17 november 1998 fortfarande "inspektioner och undersökningar" för att säkerställa att gemenskapsregler inom veterinärområdet iakttagits och alla villkor för ekonomiskt stöd från gemenskapen uppfyllts. Detta konstaterande bekräftas av beslut 1999/18 vari Nederländerna beviljas ett andra tillfälligt förskott och vilket, även om det antagits senare än det ifrågasatta beslutet, understryker att kommissionen fortfarande genomförde kontroller (se ovan punkt 17).
- 49 Det följer härav att kommissionen var berättigad att anse att det fortsatta inspektionsarbetet i Nederländerna förutsatte att den rapport till vilken tillgång begärts inte offentliggjordes, för att bibehålla ett klimat av ömsesidigt förtroende som är nödvändigt för att ett sådant förfarande skall fortlöpa ostört.
- 50 Härav följer att talan skall ogillas utan att det behöver prövas huruvida det var motiverat att vägra tillgång till rapporten även med hänsyn till det andra tvingande undantaget som åberopats avseende skyddet för företagshemligheter.

Rättegångskostnader

- 51 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, skall den i enlighet med kommissionens yrkande förpliktas att ersätta kommissionens rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

- 1) Talan ogillas.
- 2) Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta svarandens rättegångskostnad.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 september 2000.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande