

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 7 december 1999 *

I mål T-92/98,

Interporc Im- und Export GmbH, bolag bildat enligt tysk rätt, Hamburg (Tyskland), företrätt av advokaten Georg M. Berrisch, Bryssel och Hamburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av Ulrich Wölker, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 23 april 1998 att vägra sökanden tillgång till vissa handlingar,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna C.W. Bellamy, J. Pirrung, A.W.H. Meij och M. Vilaras,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 19 maj 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- ¹ Till följd av bland annat slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, undertecknat i Maastricht den 7 februari 1992, som innehåller en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information, och flera möten av Europeiska rådet, under vilka åtagandet att göra gemenskapen mera öppen har bekräftats (se i detta avseende förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95,

WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkterna 1—3), antog rådet och kommissionen den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen), genom vilken man avsåg att fastställa de principer som skall gälla för tillgång till dessa institutioners handlingar. I uppförandekodexen föreskrivs följande:

”Kommissionen och rådet skall var för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa principer före den 1 januari 1994.”

- 2 För att säkerställa att detta åtagande uppfylldes antog kommissionen med stöd av artikel 162 i EG-fördraget (nu artikel 218 EG) uppförandekodexen genom 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), vars text fogades till beslutet (nedan kallat beslut 94/90).
- 3 Uppförandekodexen ger uttryck för följande allmänna princip:

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

Med ’handling’ avses all skriven text, oavsett materiell form med befintlig information som är i kommissionens eller rådets besittning.”

- 4 Uppförandekodexen innehåller följande uppräknning av de omständigheter som kan åberopas av en institution som motiv för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar:

”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.”

- 5 I uppförandekodexen föreskrivs under rubriken ”Handläggning av en ursprunglig ansökan” följande:

”Om den handling som är i en institutions besittning har upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökan göras direkt till den som har upprättat handlingen.”

- 6 Den 4 mars 1994 utfärdade kommissionen ett meddelande i syfte att förbättra tillgången till handlingar (EGT C 67, s. 5, nedan kallat 1994 års meddelande), i vilket kriterierna för verkställigheten av beslut 94/90 angavs närmare. Av detta meddelande framgår att ”vem som helst kan ... begära att få tillgång till varje icke offentliggjort beslut av kommissionen, inklusive handlingar av förberedande och förklarande karaktär”. Vad beträffar de undantag som föreskrivs i uppförandekodexen anges i 1994 års meddelande att ”[k]ommissionen kan bedöma att tillgång till en handling skall vägras, eftersom dess offentliggörande skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset eller den enskildes privatliv eller institutionens goda förvaltning”. I detta hänseende förtydligas i 1994 års meddelande att ”[u]ndantagen inte tillämpas med automatik och ansökningarna om tillgång till handlingar bedöms efter omständigheterna i varje enskilt fall”. Vad gäller behandlingen av begäran om omprövning anges följande i 1994 års meddelande:

”Om sökanden vägras tillgång till en handling och han inte godtar skälen för detta, kan han begära att kommissionens generalsekreterare omprövar frågan och bekräftar eller upphäver avslaget....”

Bakgrund till tvisten

- 7 Importen av nötkött till gemenskapen beläggs i princip med en tull och en tilläggsavgift. Gemenskapen fastställer inom ramen för Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) varje år vad som brukar kallas en "Hilton-kvot". Inom ramen för denna kvot kan en viss mängd nötkött av hög kvalitet (Hilton Beef) från Argentina importeras avgiftsfritt till gemenskapen varvid endast tullen enligt den tillämpliga gemensamma tulltariffen uttas. För att någon skall beviljas ett sådant undantag från avgiftsskyldigheten, skall ett ursprungsintyg som utfärdats av argentinska myndigheter uppvisas.

- 8 Då kommissionen underrättades om att det förekom förfalskningar av sådana ursprungsintyg började den i samarbete med medlemsstaternas tullmyndigheter undersöka saken i slutet av år 1992 och i början av år 1993. I de fall tullmyndigheterna fastställde att förfalskade ursprungsintyg hade uppvisats, begärde de att importavgifter skulle inbetalas i efterhand.

- 9 Efter det att förfalskningarna upptäcktes begärde de tyska myndigheterna att sökanden i efterhand skulle betala importavgifter. Sökanden begärde eftergift av importavgifterna och gjorde gällande att den hade ingivit ursprungsintygen i god

tro och att det var de argentinska myndigheterna och kommissionen som var ansvariga för bristerna i kontrollen av intygen.

- 10 Kommissionen fastslog i ett beslut av den 26 januari 1996, riktat till Förbundsrepubliken Tyskland, att sökandens begäran om eftergift av importavgifterna var obefogad.

- 11 Sökandens ombud begärde genom skrivelse av den 23 februari 1996, riktad till kommissionens generalsekreterare samt till generaldirektörerna för generaldirektoraten (nedan kallade GD) I, VI och XXI, att få tillgång till vissa handlingar rörande kontrollen av import av nötkött (Hilton Beef) och till de undersökningar som föranlett de tyska myndigheternas beslut att i efterhand utkräva importavgifter. Begäran åsyftade tio kategorier av handlingar, nämligen 1) medlemsstaternas deklARATIONER rörande de kvantiteter Hilton-nötkött som importerades från Argentina mellan åren 1985 och 1992, 2) de argentinska myndigheternas deklARATIONER rörande de kvantiteter Hilton-nötkött som exporterades till gemenskapen under samma tidsperiod, 3) kommissionens interna uppgifter på grundval av dessa deklARATIONER, 4) de handlingar som rör upprättandet av Hilton-kvoten, 5) de handlingar som rör utseendet av organ som skall ansvara för utfärdandet av ursprungsintyg, 6) de handlingar som rör det avtal som gemenskapen och Argentina ingått om en minskning av kvoten till följd av upptäckten av förfalskningar, 7) de eventuella undersökningsrapporterna om kommissionens kontroll åren 1991 och 1992 av Hilton-kvoten, 8) de handlingar som rör undersökningarna av eventuella felaktigheter i samband med den import som skedde mellan åren 1985 och 1988, 9) yttrandena från GD VI och GD XXI rörande de beslut som fattats i andra liknande ärenden, samt 10) protokollen från de möten som medlemsstaternas expertgrupp höll den 2 oktober och den 4 december 1995.

- 12 Generaldirektören för GD VI avslög genom skrivelse av den 22 mars 1996 ansökan om tillgång till dels skriftväxlingen med de argentinska myndigheterna

samt protokollen från de diskussioner som föregått beviljandet och upprättandet av Hilton-kvoterna, dels skriftväxlingen med de argentinska myndigheterna efter upptäckten av de förfalskade ursprungsintygen. Avslaget grundades på det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (internationella förbindelser). Generaldirektören avslag även ansökan om tillgång till handlingar från medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna med motiveringen att sökanden skulle vända sig direkt till den som utfärdat respektive handling med sin begäran.

- 13 Generaldirektören för GD XXI avslag genom skrivelse av den 25 mars 1996 ansökan om tillgång till den interna undersökningen av de förfalskningar som kommissionen upprättat och åberopade de undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (inspektioner och undersökningar) och av skyddet för den enskilde och privatlivet. Vad beträffar de ställningstaganden som gjorts av GD VI och GD XXI rörande andra ansökningar om eftergift av importtullar samt rörande protokollen från de möten som hållits av gruppen av experter från medlemsstaterna, avslag generaldirektören för GD XXI ansökan om tillgång till handlingarna och åberopade det undantag som har sin grund i skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. I övrigt avslag han ansökan om tillgång till handlingar från medlemsstaterna med motiveringen att sökanden skulle vända sig direkt till den som utfärdat respektive handling med sin begäran.
- 14 Sökandens ombud inlämnade den 27 mars 1996 till kommissionens generalsekretärer en begäran om omprövning av avslaget i den mening som avses i uppförandekodexen. I skrivelsen anfördes att de skäl som generaldirektörerna för GD VI respektive GD XXI angivit för att avslå ansökan om tillgång till handlingarna saknade grund.
- 15 Sökanden väckte tillsammans med två andra tyska företag genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 april 1996 talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 26 januari 1996 (mål T-50/96).

- 16 Kommissionens generalsekreterare avslag genom skrivelse av den 29 maj 1996 begäran om omprövning av avslaget. Skrivelsen har följande lydelse:

”Efter att ha granskat Er begäran måste jag tyvärr upplysa Er om att jag av följande skäl bekräftar det beslut som fattats av GD VI och GD XXI.

De begärda handlingarna rör alla ett beslut av kommissionen av den 26 januari 1996 (KOM C(96) 180 slutlig) som i mellantiden har blivit föremål för en talan om ogiltigförklaring som väckts genom Ert ombud (mål T-50/96).

Utan att det påverkar tillämpningen av andra undantag som skulle kunna motivera ett avslag beträffande tillgång till de begärda handlingarna är följaktligen det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) tillämpligt här. Kommissionen kan inte på grundval av uppförandekodexen vara skyldig att inom ramen för ett pågående mål tillstå motparten handlingar som rör tvisten.”

- 17 Sökanden begärde genom skrivelse, som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 juni 1996, i mål T-50/96 att förstainstansrätten som en åtgärd för processledning skulle förordna att de begärda dokumenten skulle företes.
- 18 Sökanden väckte genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 augusti 1996, talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 29 maj 1996, enligt vilket den bekräftade sin vägran att ge sökanden tillgång till vissa av kommissionens handlingar. Förstainstansrätten fastställde i dom av

den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen (REG 1996, s. II-231, nedan kallad domen i målet Interporc I), att beslutet av den 29 maj 1996 var otillräckligt motiverat och ogiltigförklarade det.

- 19 Kommissionen företedde för övrigt i mål T-50/96 på förstainstansrättens anmodan av den 15 december 1997 vissa handlingar som delvis sammanfaller med de handlingar som sökanden hade begärt i målet Interporc I. Sökanden har i det föreliggande fallet bekräftat att begäran om omprövning saknar föremål vad gäller de handlingar som kommissionen företedde på förstainstansrättens anmodan i mål T-50/96.
- 20 För att följa domen i målet Interporc I meddelade kommissionen sökandens ombud ett nytt beslut daterat den 23 april 1998 avseende sökandens begäran om omprövning av den 27 mars 1996 med samma utgång som i beslutet av den 29 maj 1996 men med en annan motivering (nedan kallat det omtvistade beslutet). Det omtvistade beslutet har följande lydelse:

”De handlingar som Ni har begärt kan placeras i följande kategorier:

1. Handlingar från medlemsstater och argentinska myndigheter

- medlemsstaternas deklARATIONER rörande de kvantiteter Hilton-nötkött som importerades från Argentina mellan åren 1985 och 1992,

- de argentinska myndigheternas deklARATIONER rörande de kvantiteter Hilton-nötkött som exporterades till gemenskapen under samma tidsperiod,

- de argentinska myndigheternas handlingar rörande utseendet av organ som skall ansvara för utfärdandet av ursprungsintyg,

- de argentinska myndigheternas handlingar rörande ingåendet av avtalet om upprättandet av en Hilton-kvot, samt

- medlemsstaternas ställningstaganden i liknande fall.

2. Handlingar från kommissionen

- interna uppgifter från GD VI på grundval av medlemsstaternas och tredje länders deklARATIONER,

- kommissionens handlingar rörande utseendet av organ som skall ansvara för utfärdandet av ursprungsintyg,

- de handlingar som rör avtalet om upprättandet av Hilton-kvoten, yttrandena från GD VI, yttrandena mellan olika tjänstegrenar, meddelandena till de argentinska myndigheterna,

- de handlingar som rör det avtal som gemenskapen och Argentina ingått om en minskning av kvoten till följd av upptäckten av förfalskningar, de interna yttrandena från GD VI, yttrandena mellan olika tjänstegrenar (GD I, GD XXI), meddelandena från de ansvariga kommissionsledamöternas kabinetter, meddelandena till dessa kabinetter, meddelandena till kommissionens delegation i Argentina, skrivelserna till Argentinas ambassadör vid Europeiska unionen,

- kommissionens rapport om kontrollerna av Hilton-kvoten,

- yttrandena från GD VI och GD XXI rörande de beslut som fattats i andra liknande ärenden, samt

- protokollen från de möten som medlemsstaternas expertgrupp höll den 2 och den 4 december 1995.

Vad gäller handlingarna från medlemsstaterna och de argentinska myndigheterna uppmanar jag Er att omedelbart begära en kopia från dessa medlemsstater och de berörda myndigheterna. Det är riktigt att det i uppförandekodexen föreskrivs att '[a]llmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar'. I femte stycket föreskrivs emellertid att '[o]m den handling som är i en institutions besittning har upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökan göras direkt till den som har upprättat handlingen'. Kommissionen kan således inte under

några omständigheter kritiseras för rättsmissbruk. Den har endast tillämpat en bestämmelse i sitt beslut av den 8 februari 1994 om genomförandet av uppförandekodexen.

Alla andra handlingar rör ett pågående rättsligt förfarande (mål T-50/96) och omfattas av det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset, och särskilt av det rättsliga förfarandets riktiga förlopp, vilket uttryckligen föreskrivs i uppförandekodexen. Deras offentliggörande på grundval av bestämmelserna om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar skulle kunna skada de intressen som parterna i detta förfarande har, särskilt rätten till försvar, och skulle stå i strid med de särskilda bestämmelser som styr delgivningen av handlingar inom ramen för rättsliga förfaranden.”

- 21 Förstainstansrätten upphävde det ovannämnda beslutet av den 26 januari 1996 genom dom av den 17 september 1998 i mål T-50/96, Primex Produkte Import-Export m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. II-3773). Kommissionen har överklagat domen (mål C-417/98 P).

Förfarande och parternas yrkanden

- 22 Talan väcktes genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 juni 1998. Målet tilldelades ursprungligen en avdelning bestående av tre domare. Efter att ha hört parterna hänsköt förstainstansrätten genom beslut av den 20 april 1999 målet till en avdelning bestående av fem domare.

- 23 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.
- 24 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 19 maj 1999.
- 25 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara det omtvistade beslutet,
 - i andra hand ogiltigförklara beslutet till den del sökanden inte redan inom ramen för förfarandet i mål T-50/96 har fått tillgång till de handlingar som den har begärt,
 - under alla omständigheter förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogilla talan, samt
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

- 27 Sökanden har i sin argumentation skilt mellan å ena sidan de handlingar som kommissionen har upprättat och å andra sidan de handlingar som medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna har upprättat.

Handlingarna från kommissionen

- 28 Sökanden har åberopat tre grunder enligt vilka kommissionen har åsidosatt, för det första, uppförandekodexen och beslut 94/90, för det andra, artikel 176 i EG-fördraget (nu artikel 233 EG) i förening med domen i målet Interporc I och, för det tredje, artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

Grunden att uppförandekodexen och beslut 94/90 har åsidosatts

— Parternas argument

- 29 Sökanden har inledningsvis gjort gällande att det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om rättsliga förfaranden uteslutande avser de handlingar som kommissionen upprättar med avseende på ett rättsligt förfarande och inte de handlingar som har upprättats oberoende av

ett sådant förfarande, såsom förstainstansrätten fastställde i domen av den 19 mars 1998 i mål T-83/96, Van der Wal mot kommissionen (REG 1998, s. II-545, punkt 50, nedan kallad domen i målet Van der Wal), vilken meddelades över en månad före det omtvistade beslutet.

- 30 I det föreliggande fallet står det enligt sökanden helt klart att inte någon av de handlingar som sökanden begär tillgång till har upprättats med avseende på ett visst rättsligt förfarande. Det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset, såsom kommissionen har åberopat det, kan följaktligen inte tillämpas.
- 31 Sökanden har i andra hand betonat att kommissionen inte har uppgett vilka processuella rättigheter som skulle äventyras om de begärda handlingarna överlämnades och på vilket sätt de skulle äventyras.
- 32 Kommissionen har gjort gällande att det omtvistade beslutet är förenligt med domen i målet Van der Wal och att nämnda dom dessutom innebär stöd för kommissionens handlings sätt. Av domen i målet Van der Wal följer enligt kommissionen nämligen att den kan åberopa det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden), även när den inte är part i ett rättsligt förfarande.
- 33 Av uttrycket ”i detta avseende” i punkt 50 i domen i målet Van der Wal följer enligt kommissionen att det endast är när kommissionen själv inte är part i ett förfarande som det finns skäl att göra åtskillnad mellan de handlingar som utslutande har upprättats med avseende på ett rättsligt förfarande och de handlingar som har upprättats oberoende av ett sådant förfarande och att begränsa tillämpningen av det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset till den första kategorin handlingar.

- 34 I andra situationer än de som åberopades i domen i målet Van der Wal är det enligt kommissionen berättigat att behandla handlingar som inte har upprättats med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande men som likväl är ”knutna” till ett sådant förfarande annorlunda.
- 35 Om kommissionen hade varit skyldig att ge sin motpart tillgång till handlingar rörande tvisteföremålet i ett pågående förfarande, skulle detta enligt kommissionen ha äventyrat dess rätt till försvar, vars säkerställande utgör en grundläggande princip inom gemenskapens rättsordning (dom av den 18 oktober 1989 i mål 374/87, Orkem mot kommissionen, REG 1989, s. 3283, punkt 32; svensk specialutgåva, volym 10).
- 36 Kommissionen angav vid sammanträdet emellertid att undantaget i fråga endast är tillämpligt så länge som det förfarande som det syftar till att skydda pågår.
- 37 Kommissionen har slutligen gjort gällande att frågan huruvida sökanden eller någon annan person kan få tillgång till de begärda handlingarna endast kan undersökas inom ramen för bestämmelserna i gemenskapsdomstolens rättegångsregler, som är tillämpliga såsom *lex specialis*, och inte på grundval av uppförandekodexen som reglerar allmänhetens tillgång generellt sett.

— Förstainstansrättens bedömning

- 38 Förstainstansrätten påpekar att rätten till tillgång till handlingar enligt uppförandekodexen är underkastad två kategorier undantag, varav den första kategorin är ovillkorlig och den andra fakultativ. Dessa undantag skall tolkas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna principen att allmänheten skall ges ”största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av kommissionen”

inte omöjliggörs (domen i det ovannämnda målet Interporc I, punkt 49, och förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 110).

- 39 Före tolkningen av undantaget i fråga vill förstainstansrätten emellertid erinra om att beslut 94/90 fattades i syfte att göra gemenskapen mera öppen, eftersom insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen (förklaring nr 17). Den öppenhet som eftersträvats vid Europeiska rådets möten och som syftar till att "[a]llmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar", såsom framgår av den allmänna principen i uppförandekodexen, är nödvändig för att medborgarna skall kunna utöva en faktisk och effektiv kontroll av gemenskapsinstitutionernas maktutövning och således stärka förtroendet för förvaltningen.
- 40 Mot bakgrund av dessa överväganden och med beaktande av skyldigheten att tolka undantaget restriktivt skall begreppet "rättsliga förfaranden" tolkas så, att skyddet för det allmänna samhällsintresset utgör hinder för offentliggörandet av innehållet i handlingar som kommissionen har upprättat uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande.
- 41 Begreppet "handlingar som har upprättats uteslutande med avseende på ett rättsligt förfarande" avser inte enbart inlagor eller handlingar som har inlämnats och de interna handlingar som rör handläggningen av det pågående målet, utan även meddelanden avseende målet mellan det berörda generaldirektoratet och rättstjänsten eller en advokatbyrå. Denna avgränsning av tillämpningsområdet för undantaget syftar till att säkerställa dels skyddet för kommissionens interna arbete, dels förtroeligheten och bevarandet av principen om advokaternas tystnadsplikt.

- 42 Det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) i uppförandekodexen ger däremot inte kommissionen möjlighet att undandra sig skyldigheten att överlämna handlingar som har upprättats inom ramen för ett rent administrativt ärende. Denna princip skall följas, även om det skulle vara till men för kommissionen att förete dessa handlingar under ett förfarande vid gemenskapsdomstolarna. Att talan om ogiltigförklaring har väckts mot ett beslut som har fattats efter ett administrativt förfarande är inte relevant i detta avseende.
- 43 Den tolkning som kommissionen har föreslagit strider nämligen mot de väsentliga målsättningarna med beslut 94/90, nämligen att ge medborgarna möjlighet att mer effektivt kontrollera att den offentliga makten utövas lagenligt.
- 44 Vad gäller kommissionens argument avseende tillämpningsområdet för beslut 94/90 erinrar förstainstansrätten om att beslutets systematik innebär att det är allmänt tillämpligt på någon ansökan från allmänheten om tillgång till information. Även om företaget Interporc inom ramen för mål T-50/96 i sin egenskap av sökande kunde åberopa rättegångsreglernas bestämmelser om åtgärder för processledning eller sin rätt till försvar för att erhålla en del av de handlingar som det hade anhållit om genom sin ursprungliga begäran av den 23 februari 1996, har det icke desto mindre möjlighet att parallellt begära att få tillgång till samma handlingar med tillämpning av beslut 94/90. Kommissionen har för övrigt i 1994 års meddelande uppgett att antagandet av uppförandekodexen genom beslut 94/90 innebär att "vem som helst nu kan begära att få tillgång till vilken som helst av kommissionens handlingar som inte offentliggjorts, inbegripet förarbeten och annat förklarande material".
- 45 Denna bedömning bekräftas av ingressen till uppförandekodexen, enligt vilken "dessa principer [det vill säga rätten till tillgång till handlingar] skall genomföras med iakttagande av bestämmelserna om skydd för sekretessbelagd information". I detta övervägande bekräftas endast att de bestämmelser avseende rätten till

tillgång till information som kommissionen antar inte påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om tillgång till akter. Enligt övervägandet är det emellertid inte uteslutet att personer kan åberopa uppförandekodexen trots att de även omfattas av andra bestämmelser.

- 46 Att sökanden fick tillgång till en del av de handlingar som avsågs i dess ursprungliga begäran av den 23 februari 1996 i mål T-50/96 har vidare inte kunnat beröva den rätten att ansöka om utlämnande av de handlingar som inte översändes till den på grundval av beslut 94/90.
- 47 Denna begränsning av tillämpningsområdet för beslut 94/90, vilken kommissionen har förespråkats, skulle endast kunna följa av beslutet självt. Det innehåller emellertid inte någon bestämmelse om detta.
- 48 Av detta följer att kommissionen har gjort sig skyldig till en felaktig tillämpning av det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) och att sökanden kan åberopa uppförandekodexen till stöd för sin ansökan om tillgång till handlingarna i förevarande mål.
- 49 Detta innebär att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras till den del tillgång till de handlingar som härrör från kommissionen har vägrats, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga grunder som sökanden har åberopat i detta avseende.

Handlingarna som härrör från medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna

- 50 Sökanden har åberopat tre grunder enligt vilka, för det första, det omtvistade beslutet är rättsstridigt, eftersom det grundas på upphovsmannaregeln, för det andra, beslut 94/90 och uppförandekodexen har åsidosatts och, för det tredje, artikel 190 i fördraget har åsidosatts.

Grunden att det omtvistade beslutet är rättsstridigt, eftersom det grundas på upphovsmannaregeln

— Parternas argument

- 51 Sökanden har gjort gällande att det med tillämpning av artikel 2.2 i beslut 94/90 ankom på generalsekreteraren att, efter det att begäran om omprövning av den 27 mars 1996 inkommit, företa en fullständig omprövning av ansökan om tillgång och följaktligen kontrollera huruvida de motiv som generaldirektörerna för GD VI och GD XXI åberopat till stöd för sina avslag var välgrundade eller inte.
- 52 Eftersom generalsekreteraren inte tog ställning till grunden avseende upphovsmannaregeln i sitt beslut av den 29 maj 1996, hade han inte längre rätt att göra den gällande. Eftersom det omtvistade beslutet på nytt stöder sig på denna grund, skall den ogiltigförklaras.

- 53 Kommissionen har gjort gällande att den helhetsbedömning som skall genomföras inom ramen för undersökningen av en begäran om omprövning skall avse de begärda handlingarna. Generalsekreteraren har emellertid rätt att grunda sitt beslut på endast en avgörande grund. Det omtvistade beslutet kan följaktligen stödja sig på grunder som inte undersöktes i beslutet av den 29 maj 1996, vilket ogiltigförklarades genom domen i målet Interporc I.

— Förstainstansrättens bedömning

- 54 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om det administrativa förfarandets förlopp. Sökanden begärde genom skrivelse av den 23 februari 1996 att få tillgång till vissa handlingar avseende kontrollen av import av kött av typen Hilton Beef, inbegripet de handlingar som nu är i fråga. Generaldirektörerna för GD VI och GD XXI avslog genom skrivelser av den 22 och den 25 mars 1996 ansökningarna om tillgång, med åberopande av det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (internationella förbindelser), upphovsmannaregeln, samt de undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (inspektioner och undersökningar) och av skyddet för den enskilde och privatlivet. Genom skrivelse av den 27 mars 1996 till kommissionens generalsekreterare bestred sökandens ombud dessa avslag och inlämnade en begäran om omprövning. Generalsekreteraren avslog begäran om omprövning genom skrivelse av den 29 maj 1996 och åberopade det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden). Förstainstansrätten fastställde i domen i målet Interporc I att beslutet av den 29 maj 1996 var otillräckligt motiverat och ogiltigförklarade det. För att följa domen i målet Interporc I fattade generalsekreteraren ett nytt beslut, varvid han ännu en gång avslag begäran om omprövning och åberopade, utöver det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden), även upphovsmannaregeln.
- 55 Av domen i målet Interporc I följer för det första att generalsekreteraren i enlighet med artikel 176 i fördraget var skyldig att fatta ett nytt beslut för att följa nämnda dom och för det andra att beslutet av den 29 maj 1996 skall anses aldrig ha förelegat.

- 56 Av artikel 2.2 i beslut 94/90 och av 1994 års meddelande kan följaktligen inte härledas att generalsekreteraren inte kunde åberopa andra grunder än dem som han hade tagit ställning till i sitt ursprungliga beslut. Han kunde följaktligen företa en fullständig omprövning av ansökningarna om tillgång och grunda det omtvistade beslutet på upphovsmannaregeln.
- 57 Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på denna grund.

Grunden att beslut 94/90 och uppförandekodexen har åsidosatts

— Parternas argument

- 58 Enligt sökanden framgår det av uppförandekodexen, i synnerhet av definitionen av begreppet "handling", att tillgång skall ges till varje handling som är i kommissionens besittning, oberoende av vem upphovsmannen är. Sökanden har i detta avseende även åberopat förklaring nr 17 som hänför sig till "den information som är tillgänglig för institutionerna".
- 59 Sökanden har hävdad att upphovsmannaregeln, enligt vilken handlingar som inte härrör från kommissionen faller utanför uppförandekodexens tillämpningsom-

råde, inte kan godtas. En förfaranderegeln kan inte begränsa tillämpningsområdet för kodexen genom att undanta vissa handlingar från det. Denna regel är således ogiltig, eftersom den strider mot huvudsyftet med denna kodex, som antogs genom beslut 94/90.

- 60 Att motivera det omtvistade beslutet genom att hänvisa till denna regel står enligt sökanden under alla omständigheter i strid med den allmänna principen i uppförandekodexen. Det utgör även rättsmissbruk, eftersom det har till resultat att de berörda handlingarna faller utanför kodexens tillämpningsområde.
- 61 Sökanden har i andra hand gjort gällande att denna regel skall tolkas restriktivt så att den förblir förenlig med principen om största möjliga tillgång till handlingarna.
- 62 Kommissionen har gjort gällande att principen om ”största möjliga tillgång till handlingarna” i uppförandekodexen åtföljs av upphovsmannaregeln som således begränsar kodexens tillämpningsområde. I uppförandekodexen hänvisas dessutom endast i vaga ordalag till ovannämnda förklaring nr 17, och i denna förklaring rekommenderas huvudsakligen helt enkelt att kommissionen skall lägga fram en rapport. Kommissionen uppgav emellertid vid sammanträdet att upphovsmannaregeln inte innebär något förbud för den att ge tillgång till de berörda handlingarna, utan endast att det inte är obligatoriskt att offentliggöra dem. Kommissionen bestred även att det finns en överordnad rättsprincip som sökanden kan stödja sig på för att åberopa att upphovsmannaregeln är ogiltig.
- 63 Sökanden har enligt kommissionen dessutom inte på något sätt styrkt påståendet att den har blivit utsatt för rättsmissbruk.

- 64 Kommissionen har slutligen i andra hand gjort gällande att frågan om en vid eller restriktiv tolkning av upphovsmannaregeln inte uppkommer i det föreliggande fallet. Enligt kommissionen försöker sökanden endast undvika tillämpningen av denna regel.

— Förstainstansrättens bedömning

- 65 Vad inledningsvis beträffar frågan huruvida det finns skäl att underlåta att tillämpa upphovsmannaregeln erinrar förstainstansrätten om att domstolen i dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot kommissionen (REG 1996, s. I-2169, punkt 37), rörande allmänhetens tillgång till handlingar gjorde följande påpekande:

”Det bör erkännas att så länge som gemenskapslagstiftaren inte har antagit en allmän reglering om allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som förvaras hos gemenskapens institutioner, måste dessa anta bestämmelser som har till syfte att reglera behandlingen av sådana ansökningar på grundval av behörigheten att reglera den egna interna organisationen, vilken tillåter dem att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa den interna verksamheten med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning.”

- 66 Mot bakgrund av denna dom konstaterar förstainstansrätten att, eftersom det inte finns någon överordnad rättsprincip som föreskriver att kommissionen i beslut 94/90 inte från uppförandekodexens tillämpningsområde kunde utesluta

de handlingar som inte härrör från den, nämnda regel kan tillämpas. Att beslut 94/90 hänför sig till allmänpolitiska förklaringar, nämligen förklaring nr 17 och slutsatserna från flera av Europeiska rådets möten, påverkar inte på något sätt detta konstaterande, eftersom dessa förklaringar inte har värdet av en överordnad rättsprincip.

- 67 Vad gäller tolkningen av upphovsmannaregeln erinrar förstainstansrätten om dels att det i förklaring nr 17 och i uppförandekodexen slås fast en allmän princip om att allmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar, dels att beslut 94/90 är en rättsakt som ger medborgarna rätt till tillgång till kommissionens handlingar (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 55).
- 68 När en allmän princip har slagits fast och undantag från denna princip har angetts, skall dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen inte undergrävs (se domarna i de ovannämnda målen WWF UK mot kommissionen, punkt 56, och Interporc I, punkt 49).
- 69 Upphovsmannaregeln utgör, oavsett hur den skall kvalificeras, ett undantag från den allmänna principen om öppenhet som anges i beslut 94/90. Av detta följer att denna regel skall tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen om öppenhet inte undergrävs (förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-188/97, Rothmans International mot kommissionen, REG 1999, s. II-2463, punkterna 53—55).
- 70 Kommissionen medgav vid sammanträdet att tillämpningen av upphovsmannaregeln kan ge upphov till svårigheter när det är oklart från vem handlingen

här rör. Det är just i dessa fall som upphovsmannaregeln skall tolkas och tillämpas restriktivt.

- 71 Mot bakgrund av dessa påpekanden skall bedömas huruvida upphovsmannaregeln är tillämplig på de fem typer av handlingar från medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna som avses i det omtvistade beslutet.
- 72 De fem typerna av handlingar i fråga omfattar för det första medlemsstaternas deklARATIONER rörande de kvantiteter Hilton-nötkött som importerades från Argentina mellan åren 1985 och 1992, för det andra de argentinska myndigheternas deklARATIONER rörande de kvantiteter Hilton-nötkött som exporterades till gemenskapen under samma tidsperiod, för det tredje de argentinska myndigheternas handlingar rörande utseendet av organ som skall ansvara för utfärdandet av ursprungsintyg, för det fjärde de argentinska myndigheternas handlingar rörande ingåendet av avtalet om upprättandet av en Hilton-kvot samt för det femte medlemsstaternas ställningstaganden i liknande fall.
- 73 Av undersökningen av dessa fem typer av handlingar framgår emellertid att de här rör från antingen medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna.
- 74 Av detta följer att kommissionen har tillämpat upphovsmannaregeln riktigt när den ansåg att den inte var skyldig att bevilja tillgång till dessa handlingar. Kommissionen har följaktligen inte gjort sig skyldig till rättsmissbruk. Av detta följer att talan inte kan vinna bifall på den av sökanden åberopade grunden att beslut 94/90 och uppförandekodexen har åsidosatts.

Grunden att artikel 190 i fördraget har åsidosatts

— Parternas argument

- 75 Sökanden har i fråga om handlingarna från medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna gjort gällande att kommissionen i det omtvistade beslutet borde ha förklarat varför upphovsmannaregeln berättigade vägran att ge tillgång till handlingarna. Kommissionen har således åsidosatt bestämmelserna i artikel 190 i fördraget.
- 76 Kommissionen har hävdatt att uppgiften i det omtvistade beslutet, att de begärda handlingarna inte härrör från den, utgör en fullt tillräcklig motivering för tillämpningen av upphovsmannaregeln.

— Förstainstansrättens bedömning

- 77 Av en fast rättspraxis följer att de krav på motivering som följer av artikel 190 i fördraget innebär att det på ett klart och otvetydigt sätt skall framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit den omtvistade rättsakten har resonerat, så att de berörda personerna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att kunna göra gällande sina rättigheter och så att gemenskapsdomstolarna ges möjlighet att utföra sin prövning av rättsaktens lagenlighet (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 66).

- 78 I det föreliggande fallet har kommissionen i det omtvistade beslutet (se punkt 20 ovan) hänvisat till upphovsmannaregeln och uppgett för sökanden att den borde vända sig till de berörda medlemsstaterna eller de argentinska myndigheterna för att få en kopia av handlingarna i fråga. Kommissionens resonemang framgår klart av en sådan motivering. Sökanden har följaktligen kunnat få kännedom om skälen för det omtvistade beslutet, och förstainstansrätten har kunnat pröva dess lagenlighet. Sökanden saknar följaktligen grund för att hävda att en mer specifik motivering var nödvändig (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Rothmans International mot kommissionen, punkt 37).
- 79 Av detta följer att talan inte kan bifallas på denna grund. Det omtvistade beslutet skall följaktligen inte ogiltigförklaras vad gäller handlingarna från medlemsstaterna och de argentinska myndigheterna.

Rättegångskostnader

- 80 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.3 kan dock förstainstansrätten, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad. Eftersom vardera parten har tappat på en punkt i sina yrkanden, skall vardera parten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN

(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Kommissionens beslut av den 23 april 1998 ogiltigförklaras till den del tillgång till handlingar som härrör från kommissionen har vägrats.
- 2) Talan ogillas i övrigt.
- 3) Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 december 1999.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande

II - 3553