

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 14 oktober 1999 *

I mål T-309/97,

The Bavarian Lager Company Ltd, bolag bildat enligt engelsk rätt, Lancashire (Förenade kungariket), företrätt av Stephen Hornsby, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån André Marc, 36—58, rue Charles Martel, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Carmel O'Reilly och Ulrich Wölker samt, under det muntliga förfarandet, av Xavier Lewis, samtliga rättstjänsten samt i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John Collins samt, under det muntliga förfarandet, av Jessica Simor, Treasury Solicitor's Department, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 18 september 1997 att vägra sökanden tillgång till ett utkast till motiverat yttrande som kommissionen utarbetat inom ramen för artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden R.M. Moura Ramos samt domarna V. Tiili och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 25 februari 1999,

följande

II - 3220

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 Medlemsstaterna införde i slutakten till Fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat EU-fördraget), som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information. Den har följande lydelse:

”Konferensen finner att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast år 1993 förelägger rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för institutionerna.”
- 2 Den 2 juni 1993 utfärdade kommissionen meddelande 93/C 166/04 om insyn i gemenskapen (EGT C 166, s. 4). I meddelandet redogjorde kommissionen för principerna för tillgång till handlingar.
- 3 Den 6 december 1993 antog kommissionen och rådet en gemensam uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen) och åtog sig att var för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra principerna i uppförandekodexen före den 1 januari 1994.
- 4 För att säkerställa att åtagandet genomfördes antog kommissionen den 8 februari 1994, på grundval av artikel 162 i EG-fördraget (nu artikel 218 EG), beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens hand-

lingar (EGT L 46, s. 58, svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66, nedan kallat beslut 94/90). Genom artikel 1 i detta beslut antas uppförandekodexen, som har intagits i bilaga till beslutet.

- 5 I uppförandekodexen uttrycks följande allmänna princip:

”Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet. Med *handling* avses all skriven text, oberoende av medium, som innehåller sådana upplysningar som innehas av rådet eller kommissionen.”

- 6 Efter en kortfattad redogörelse för principerna för hur ansökningar om tillgång till handlingar skall göras och hur dessa skall behandlas, beskrivs i uppförandekodexen det förfarande som skall följas då sådana ansökningar skall avslås:

”Om institutionens behöriga instanser avser att anmoda institutionen att avslå en ansökan skall de upplysa sökanden om detta och upplysa honom om att han har en frist på en månad för att inge en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning, och att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökan.

Om en bekräftande ansökan inges och institutionen beslutar att avslå begäran om utlämnande av handlingen, skall detta beslut meddelas sökanden skriftligen så snart som möjligt; beslutet måste ha fattats inom en månad efter det att ansökan ingivits. Grunderna för beslutet skall anges liksom de rättsmedel som står till buds, dvs. begäran om prövning i domstol eller klagomål hos ombudsmannen i enlighet med artiklarna [173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse)

och 138e i EG-fördraget (nu artikel 195 EG)] i Fördraget om upprättande av Europeiska unionen.”

- 7 De omständigheter som kan åberopas av en institution som motiv för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar uppräknas på följande sätt i uppförandekodexen:

”Institutionerna skall vägra att ge tillgång till sådana handlingar som om de sprids 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 för gemenskapens finansiella intressen,
- skyddet för den sekretess som begärts av den fysiska eller juridiska person som tillhandahållit informationen eller som krävs enligt lagstiftningen i den medlemsstat som tillhandahållit informationen.

Institutionerna får också vägra tillgång till handlingarna för att skydda den sekretess som institutionens överläggningar omfattas av.”

- 8 Den 4 mars 1994 utfärdade kommissionen meddelande 94/C 67/03 om att förbättra tillgången till handlingar (EGT C 67, s. 5), i vilket kriterierna för tillämpning av beslut 94/90 preciserades. 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 meddelandet följande: ”Kommissionen 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 anges dessutom att ”[n]ågon automatik [inte förekommer] i fråga om undantagen och varje ansökning om tillgång till handlingar bedöms efter omständigheterna i det enskilda fallet”.

Bakgrund till tvisten

- 9 Sökandebolaget bildades den 28 maj 1992 i syfte att importera tyskt öl avsett för utskänkningsställen i Förenade kungariket, huvudsakligen i norra England.
- 10 Sökanden kunde emellertid inte sälja sin vara, eftersom många av dem som driver utskänkningsställen i Förenade kungariket är bundna genom exklusiva inköpsavtal som ålägger dem att göra sina inköp av öl från vissa bestämda bryggerier.
- 11 I kraft av den brittiska förordningen om ölleveranser (Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390) är emellertid brittiska bryggerier som innehar rättigheter hos mer än 2 000 pubar skyldiga att tillåta dessa inrättningar

föreståndare att köpa in öl från ett annat bryggeri på villkor, enligt artikel 7.2 a i förordningen, att det är lagrat på fat och har en alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent. Denna bestämmelse benämns allmänt "Guest Beer Provision" (nedan kallad GBP).

- 12 Enligt artikel 7.3 i samma förordning anses som "öl lagrat på fat" sådant "öl som fortsätter att jäsa i den behållare från vilken det tas för konsumtion". Den största delen av det öl som framställs utanför Förenade kungariket filtreras innan brygningen avslutas och fortsätter därför inte att jäsa då det väl lagts på fat. Följaktligen kan det inte anses vara "öl lagrat på fat" i den mening som avses i GBP och faller således inte inom denna bestämmelses tillämpningsområde.
- 13 Sökanden, som ansåg att GBP utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och därigenom var oförenlig med artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse), ingav således ett klagomål till kommissionen genom skrivelse av den 3 april 1993.
- 14 Efter att ha utfört en undersökning beslutade kommissionen den 12 april 1995 att inleda ett förfarande med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) gentemot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. Kommissionen informerade sökanden den 28 september 1995 om att undersökningen pågick och om att ett föreläggande hade riktats till Förenade kungariket den 15 september 1995. Den 26 juni 1996 beslutade kommissionen att ställa ett motiverat yttrande till Förenade kungariket och den 5 augusti 1996 publicerade den ett pressmeddelande avseende detta beslut.
- 15 Den 15 mars 1997 kungjorde handels- och industriministeriet ett förslag till ändring av GBP, enligt vilket öl tappat på flaska skulle kunna återförsäljas såsom öl med annat ursprung på samma sätt som öl lagrat på fat. Efter att kommissionen i två omgångar, den 19 mars 1997 och den 26 juni 1997, uppskjutit sitt beslut att rikta ett motiverat yttrande till Förenade kungariket,

informerade chefen för enhet 2, ”Tillämpning av artiklarna 30—36 i EG-fördraget (meddelanden, klagomål, överträdelser m.m.) och avskaffande av handelshinder”, vid direktorat B, ”Fri rörlighet för varor och offentlig upphandling” i Generaldirektorat XV (GD XV) — Inre marknad och finansiella tjänster, genom skrivelse av den 21 april 1997 sökanden om att förfarandet enligt artikel 169 i fördraget hade uppskjutits och att det motiverade yttrandet inte hade delgivits Förenade kungarikets regering med beaktande av förslaget till ändring av GBP. Han angav i skrivelsen att förfarandet skulle avslutas när den ändrade versionen av GBP trätt i kraft. Den nya versionen av GBP trädde i kraft den 22 augusti 1997. Följaktligen sändes aldrig det motiverade yttrandet till Förenade kungariket och kommissionen beslutade slutligen den 10 december 1997 att avskriva fördragsbrottsärendet.

- 16 Sökandens ombud begärde genom telefax som avsändes den 21 mars 1997 en kopia av det ”motiverade yttrandet” av generaldirektören för GD XV i enlighet med uppförandekodexen. Genom skrivelse av den 16 maj 1997 vägrade generaldirektören för GD XV, J. Mogg, att bifalla ansökan med motiveringen att ”enligt en intern regel är ett motiverat yttrande sekretessbelagt, försåvitt inte kommissionen fattar ett särskilt beslut om att offentliggöra det”.
- 17 Genom skrivelse av den 27 maj 1997 upprepade sökandens ombud sin begäran med åberopande av förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet (REG 1995, s. II-2765) och av principen om god förvaltningssed. Genom skrivelse av den 9 juli 1997 upprepade J. Mogg sitt avslag och åberopade denna gång uppförandekodexen och det undantag som avser skyddet för det allmänna samhällsintresset. Närmare bestämt hävdade han att utlämnandet av handlingen i fråga skulle kunna

— motverka en god rättsskipning, i synnerhet vid genomförandet av gemenskapsrätten,

— äventyra uppgörelser i fall då gemenskapsrätten åsidosatts,

— skada den anda av ömsesidigt förtroende som krävs vid en fördjupad och uppriktig diskussion mellan kommissionen och en medlemsstat i syfte att garantera att denna medlemsstat iakttar de skyldigheter som åligger den enligt fördraget.

- 18 Sökanden, som var oenig med kommissionens ovannämnda ståndpunkt, ingav, genom sitt ombud och medelst en skrivelse av den 7 augusti 1997, en bekräftande ansökan till kommissionens generalsekreterare i enlighet med det förfarande som föreskrivs i uppförandekodexen.
- 19 Genom skrivelse av den 18 september 1997 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet) bekräftade kommissionens generalsekreterare avslaget på den begäran som riktats till GD XV och motiveringen till detta i följande ordalag:

”Efter att ha prövat er begäran måste jag bekräfta J. Moggs beslut att vägra er tillgång till denna handling, eftersom ett utlämnande skulle kunna skada skyddet för det allmänna samhällsintresset, närmare bestämt i fråga om kommissionens inspektioner och undersökningar. Detta undantag föreskrivs uttryckligen i den uppförandekodex om allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar som antogs av kommissionen den 8 februari 1994.

Som J. Mogg redan har förklarat för er i sin skrivelse av den 9 juli 1997 är det nämligen nödvändigt att kommissionen kan genomföra undersökningar inom de ämnesområden som faller inom dess befogenhetsområden såsom fördragets väktare, samtidigt som dessa förfarandens konfidentiella karaktär iakttas. I fråga om fördragsbrottsförfaranden är ett uppriktigt samarbete och en anda av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten oundgängliga för att göra det möjligt för de båda parterna att påbörja en förhandlings- och kompromissprocess i syfte att uppnå en tidig lösning på tvisten.

Förstainstansrätten har själv i mål T-105/95 (WWF mot kommissionen) fastslagit att 'den sekretess som medlemsstaterna har rätt att förvänta sig från kommissionens sida i sådana situationer utgör skäl för att med hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset vägra tillgång till handlingar beträffande undersökningar som eventuellt kan leda fram till ett fördragsbrottsförfarande, även om viss tid har förflutit sedan dessa undersökningar avslutades' (punkt 63 i domen).

Jag betonar även omständigheten att en undersökning avseende ett eventuellt fördragsbrott fortfarande pågår, eftersom kommissionen har beslutat att uppskjuta avsändandet av ett motiverat yttrande till de brittiska myndigheterna.

Jag erinrar om att, till skillnad från vad som är fallet med det fakultativa undantag som föreskrivs för att skydda den sekretess som institutionens överläggningar omfattas av, det tvingande undantag som avser att skydda det allmänna samhällsintresset inte kräver att någon intresseavvägning görs. Såsom förstainstansrätten har angivit i punkt 58 i ovannämnda dom är kommissionen 'skyldig att vägra tillgång till handlingar som omfattas av ett av de undantag som ingår i den första kategorin, när detta förhållande har bevisats''.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 20 Det är under dessa omständigheter som sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 december 1997, väckte förevarande talan.

- 21 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 maj 1998, begärde Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regering att få intervensera till stöd för svarandens yrkanden. Ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning biföll denna begäran genom beslut av den 7 juli 1998.

22 Då sökanden inte inkommit med någon replik och intervenienten avstått från att inkomma med en interventionsinlägga, avslutades det skriftliga förfarandet den 9 september 1998.

23 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 16 maj 1997, den 9 juli 1997 och den 18 september 1997 i den mån de innebär att tillgång vägras till dess ”motiverande yttrande” som upprättats till följd av en granskning av bestämmelserna i artikel 7.3 i Supply of Beer (Tied Estates) Order 1989 SI 1989/2390,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan i den del som avser ett beslut av den 16 maj respektive den 9 juli 1997,

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

- 25 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regering har såsom intervenient yrkat att förstainstansrätten skall bifalla kommissionens yrkanden.
- 26 Vid sammanträdet har sökanden återkallat sitt yttrande om ogiltigförklaring av ett beslut av kommissionen i skrivelser daterade den 16 maj respektive den 9 juli 1997.

Prövning i sak

Den enda grunden: Huruvida beslut 94/90 har åsidosatts

Parternas argument

- 27 Sökanden grundar sina anspråk på en dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen (REG 1997, s. II-313, nedan kallad domen i målet WWF), i vilken förstainstansrätten skall ha fastslagit att beslut 94/90 utgör kommissionens svar på Europeiska rådets krav att medborgarnas rätt att få tillgång till handlingar som innehas av offentliga myndigheter, vilken rätt erkänns i flertalet medlemsstaters rättsordningar, skall uttryckas på gemenskapsnivå. Sökanden har hänvisat även till punkterna 34—37 i domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet (REG 1996, s. I-2169)

och till generaladvokaten Tesauros förslag till avgörande i detta mål (punkterna 14—16). Enligt sökanden skall uppförandekodexen och domen i målet WWF, tolkade på rätt sätt, förstås på följande sätt:

- Tillgång till handlingar är en rättighet. En sökande är inte skyldig att åberopa ett legitimt intresse till stöd för sin begäran.

- Målet avseende insyn är ett självändamål. Kommissionen kan endast vägra tillgång till en handling med åberopande av det obligatoriska undantag som hänför sig till skyddet av det allmänna samhällsintresset om den bevisar att tillgången verkligen kan "skada" det allmänna samhällsintresset.

- Det allmänna samhällsintresset "skadas" endast om det fastslås att utlämnandet av den begärda handlingen riskerar att medföra en betydande skada för tredje man eller för allmänheten, eftersom det undantag som avser det allmänna samhällsintresset inte avser att skydda kommissionens intressen.

- Uppförandekodexen bemyndigar inte kommissionen att vägra utlämna hela kategorier handlingar eller att införa interna regler enligt vilka vissa kategorier handlingar i sig själva omfattas av sekretess. Varje begäran skall prövas med hänsyn till de bestämmelser i sagda kodex som är tillämpliga.

28 Sökanden har understrukit att den analys av begreppet allmänt samhällsintresse som kommissionen gjorde i sin skrivelse av den 9 juli 1997 är felaktig av två skäl. För det första. Upprätthållandet av en god förvaltning är det främsta allmänna samhällsintresset. I sin roll som fördragets väktare borde kommissionen utöva sina befogenheter på ett effektivt sätt i gemenskapens intresse och bedriva sin verksamhet för öppen ridå inför Europas folk. I fråga GBP förefaller det åtminstone som om kommissionen har underlåtit att se till att Förenade

kungariket rättar sig efter de skyldigheter som åligger det enligt EG-fördraget. Det allmänna samhällsintresset skulle kräva att det motiverade yttrandet utlämnas, då det återspeglar kommissionens officiella ståndpunkt i fråga huruvida GBP i sin ursprungliga lydelse är förenlig med gemenskapsrätten. Detta skulle garantera fullständig insyn i beslutsprocessen och skapa förtroende för institutionens agerande.

- 29 För det andra är det i förevarande fall irrelevant att, som kommissionen gjort, hänvisa till den sekretess som Förenade kungariket bör komma i åtnjutande av i sin egenskap av medlemsstat som kan bli föremål för ett fördragsbrottsförfarande. Sökanden har i detta avseende understrukt att kommissionen i sin skrivelse av den 16 maj 1997 särskilt angav att fördragsbrottsförfarandet skulle avslutas när utkastet till ändring av GBP hade trätt i kraft, vilket faktiskt skedde den 22 augusti 1997. I punkt 63 i domen i målet WWF skall förstainstansrätten ha fastslagit att de medlemsstater som är föremål för en undersökning som kan utmynna i ett fördragsbrottsförfarande har rätt att vänta sig att kommissionen skall iaktta sekretess. Under dessa omständigheter skulle sekretessargumentet inte kunna åberopas annat än i fall då fördragsbrottsförfarandet endast är planerat, inte då det redan har avslutats.
- 30 Kommissionen har bestritt sökandens påstående att det i förevarande fall inte skulle vara motiverat att tillämpa det undantag som avser skyddet för det allmänna samhällsintresset. Med hänvisning till gemenskapsrättslig rättspraxis, närmare bestämt till domen i målet WWF, har kommissionen medgivit att den, för att kunna vägra tillgång till handlingar med åberopande av ovannämnda undantag, är skyldig att bevisa dels att den omständighet som motiverar undantaget är för handen (domen i det ovannämnda målet Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, punkt 64, och i det ovannämnda målet WWF, punkt 58), dels det samband som föreligger mellan de aktuella handlingarna och omständigheten i fråga (domen i det ovannämnda målet WWF, punkt 64). Kommissionen har i det avseendet understrukt att det i uppförandekodexen uppräknas olika aspekter av det allmänna säkerhetsintresset, nämligen allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar. Utlämnandet av handlingar som berör dessa begrepp skulle presumeras skada det allmänna samhällsintresset. I domen i målet WWF skall förstainstansrätten för övrigt uttryckligen ha påpekat att handlingar beträffande undersökningar som eventuellt kan leda fram till ett fördragsbrottsförfarande omfattas av skyddet för det allmänna säkerhetsintresset, närmare bestämt av begreppen inspektioner och undersökningar (punkt 63).

- 31 Vad beträffar handlingen som är i fråga i förevarande fall har kommissionen gjort gällande att en undersökning av ett eventuellt åsidosättande av gemenskapsrätten pågick när sökanden begärde att få en kopia av det motiverade yttrandet, vilket per definition är en handling som är ”knuten” till fördragsbrottsförfarandet och som följaktligen omfattas av det undantag som avser skyddet av det allmänna säkerhetsintresset. Kommissionen skall således inte ha vägrat att utlämna hela kategorier av handlingar, utan vägrat tillgång till handlingen med anledning av dess art.
- 32 Sistnämnda undantag skulle vara tillämpligt på grund av den sekretess som medlemsstaterna skulle ha rätt att förvänta sig från kommissionens sida då denna undersöker ett eventuellt åsidosättande av gemenskapsrätten, eftersom denna sekretess omfattas av medlemsstaternas berättigade förväntningar enligt domen i målet WWF. Kommissionen anser att förfarandet enligt artikel 169 i fördraget syftar till att medlemsstaterna skall iaktta gemenskapsrätten, inledningsvis genom ett förhandlingsförfarande som inriktas på en uppriktig dialog med den berörda medlemsstaten. Såväl medlemsstaternas som själva undersökningens intresse kräver enligt kommissionen att denna dialog äger rum utan någon offentlig insyn och med garantier för medlemsstaterna att de kan ingå kompromisser under sekretess.
- 33 Kommissionen har dessutom bestritt sökandens tolkning av domen i målet WWF och av uppförandekodexen. Sökanden hävdar att ingenting i domskälen ger anledning att dra slutsatsen att sekretess endast skulle kunna åberopas då fördragsbrottsförfarandet endast är planerat. Vad uppförandekodexen beträffar, skulle det i denna föreskrivas två kategorier undantag från den allmänna principen att medborgarna har tillgång till kommissionens handlingar. Vad beträffar sådana handlingar som omfattas av ett av de tvingande undantagen, till vilka undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset hör, skulle kommissionen vara skyldig att vägra tillgång till dessa, medan den skulle ha ett utrymme för att vidta skönsmässig bedömning i fråga om de fakultativa undantagen. Denna bedömning skulle utgå från en intresseavvägning mellan medborgarens intresse av att få tillgång till handlingarna och kommissionens eventuella intresse av att bibehålla den sekretess som dess överläggningar omfattas av. Samtidigt som kommissionen medger att sökanden inte måste bevisa sitt intresse av att erhålla de begärda handlingarna, hävdar den att sökanden saknar fog för att påstå att ”upprätthållandet av en god förvaltning är det främsta allmänna samhällsintresset” eller att åberopa sitt särskilda kommersiella intresse i den mån som ingen intresseavvägning krävs i förevarande fall. Kommissionen

anser att upprätthållandet av en god förvaltning säkerställs genom att själva undantaget avseende skydd för det allmänna säkerhetsintresset åberopas, när de omständigheter som motiverar dess tillämpning har fastslagits vara för handen.

- 34 Under förhandlingen har kommissionen preciserat sin ståndpunkt och förklarat att det allmänna samhällsintresse som skall skyddas i förevarande fall är att gemenskapen fungerar på ett riktigt sätt. Syftet med förfarandet enligt artikel 169 i fördraget kan inte uppnås annat än om samtliga medlemsstater kan vara säkra på att föreläggandet och det motiverade yttrandet inte sprids till andra än domstolen. Frånvaron av konfidentiell behandling skulle inskränka möjligheterna att uppnå en konstruktiv diskussion och en lösning i godo av tvister, vilket skulle leda till en ökning av antalet fördragsbrottsförfaranden. I det avseendet har kommissionen understrukit att mindre än 10 procent av de mål i vilka kommissionen inlett ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget har förts vidare till domstolen. Kommissionen har slutligen hävdat att det intresse som samtliga gemenskapsmedborgare har av att gemenskapsinstitutionerna fungerar effektivt och av att det skall finnas ett sammanhängande rättssystem i hela unionen inte skulle vara garanterat om motiverade yttranden offentliggjordes, vilket även skulle vara fallet i ett redan avslutat förfarande.
- 35 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regering har uppgivit sig dela kommissionens ståndpunkt.

Förstainstansrättens bedömning

- 36 Förstainstansrätten erinrar om att beslut 94/90 är en akt som ger medborgarna rätt till tillgång till kommissionens handlingar (se domen i målet WWF, punkt 55, av den 19 mars 1998 i mål T-83/96, van der Wal mot kommissionen, REG 1998, s. II-545, punkt 41, samt av den 6 februari 1998 i mål T-124/96, Interporc mot kommissionen, REG 1998, s. II-231, punkt 46). Det syftar till att genomföra principen om medborgarnas tillgång till information så vidsträckt som möjligt,

för att förstärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen (se i fråga om motsvarande bestämmelser i rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64), förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998, i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 66).

- 37 Förstainstansrätten har i fråga om beslut 94/90 för övrigt redan fastlagt att det framgår av dess systematik att det är avsett att tillämpas generellt på ansökningar om tillgång till handlingar och att vem som helst kan ansöka om att få tillgång till vilken som helst av rådets handlingar som inte offentliggjorts, utan att det fordras att ansökan motiveras (se domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 48, och i fråga om motsvarande bestämmelser i ovannämnda beslut 93/731 av den 20 december 1993, domen i det ovannämnda målet Svenska Journalistförbundet mot rådet, punkt 109).
- 38 Två kategorier av undantag från den allmänna principen om medborgarnas tillgång till kommissionens handlingar anges emellertid i den uppförandekodex som kommissionen har antagit i sitt beslut 94/90. I den första kategorin, till vilken det undantag hör som kommissionen har åberopat i förevarande fall, som har avfattats i tvingande ordalag, föreskrivs att "[i]nstitutionerna skall vägra att ge tillgång till sådana handlingar som om de sprids kan skada [bland annat] skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar)".
- 39 Förstainstansrätten erinrar om att undantagen från rätten till tillgång till handlingar 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 (se domarna i de ovannämnda målen WWF, punkt 56, van der Wal, punkt 41, och Interporc mot kommissionen, punkt 49).

- 40 I det omtvistade beslutet har kommissionen uppgivit att spridningen av det motiverade yttrandet "skulle kunna skada skyddet av det allmänna samhällsintresset, närmare bestämt av kommissionens uppdrag avseende inspektioner och undersökningar". I det avseendet har kommissionen uttryckligen åberopat omständigheten att "[i] fråga om fördragsbrottsförfaranden är ett uppriktigt samarbete och en anda av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten oundgängliga för att göra det möjligt för de båda parterna att påbörja en förhandlings- och kompromissprocess i syfte att uppnå en tidig lösning på tvisten". Kommissionen har därvid huvudsakligen hänvisat till domen i målet WWF.
- 41 Emellertid framgår det, till skillnad från vad kommissionen hävdar, inte av rättspraxis, i synnerhet inte av domen i målet WWF, att samtliga handlingar som är knutna till fördragsbrottsförfaranden omfattas av undantaget till skydd för det allmänna samhällsintresset. Enligt den domen utgör den sekretess som medlemsstaterna har rätt att förvänta sig från kommissionens sida i sådana situationer skäl för att, med hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset, vägra tillgång till handlingar beträffande undersökningar som eventuellt kan leda fram till ett fördragsbrottsförfarande, även om viss tid har förflutit sedan dessa undersökningar avslutades (domen i det ovannämnda målet WWF, punkt 63).
- 42 Förstainstansrätten konstaterar i det avseendet att det är faktiskt och rättsligt felaktigt att kvalificera den handling som sökanden önskar ha tillgång till som ett "motiverat yttrande". Kommissionen har nämligen, som svar på en skriftlig fråga från förstainstansrätten, preciserat att kommissionens medlemmar inte förfogade över utkastet till motiverat yttrande då de, den 26 juni 1996, antog beslutet att avge ett sådant motiverat yttrande. Utkastet utarbetades nämligen av förvaltningen, under den områdesansvarige kommissionärens ansvar, efter att kollegiet hade antagit beslutet att avge akten i fråga. Den aktuella handlingen har således sammanställts av kommissionens tjänstemän för att meddelas Förenade kungariket som ett motiverat yttrande. Därefter uppsköt kommissionen den 19 mars 1997 beslutet att rikta ett motiverat yttrande till Förenade kungariket och detta har slutligen inte undertecknats av den behörige kommissionären och heller inte delgivits medlemsstaten. Det förfarande som inlemts med stöd av artikel 169 har således aldrig nått den fas då kommissionen "avge[r] ett motiverat yttrande", varför handlingen inte nått ett stadium då den kunnat ha annat än en förberedande karaktär.

- 43 Trots att svaranden inte bestritt att den i tvisten aktuella handlingen kan kvalificeras som ett "motiverat yttrande", förefaller det nödvändigt att korrigera denna felaktiga beteckning. Det kan nämligen inte godtas att bedömningen av talan grundas på en missuppfattning av en omtvistad handlings art. En sådan missuppfattning skulle vara liktydig med felaktig rättstillämpning och således medföra att förstainstansrättens dom blev ogiltig (se domstolens dom av den 2 mars 1994 i mål C-53/92 P, Hilti mot kommissionen, REG 1994, s. I-667, punkt 42 och av den 16 september 1997 i mål C-362/95 P, Blackspur DIY m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. I-4775, punkt 29, samt domstolens beslut av den 6 oktober 1997 i mål C-55/97 P, AIUFFASS och AKT mot kommissionen, REG 1997, s. I-5383, punkt 25, och av den 16 oktober 1997 i mål C-140/96 P, Dimitriadis mot revisionsrätten, REG 1997, s. I-5635, punkt 35).
- 44 Därav följer att frågan huruvida tillgång skall ges till handlingen i fråga skall prövas med beaktande av att den är av förberedande karaktär, varvid det skall erinras om att det i meddelande 94/C 67/03 av den 4 mars 1994 anges att "vem som helst kan... begära att få tillgång till varje icke offentliggjort beslut av kommissionen, inklusive handlingar av förberedande och förklarande karaktär".
- 45 Med beaktande av dessa omständigheter är det nödvändigt att pröva om kommissionen har rätt att åberopa det undantag som avser skyddet för det allmänna samhällsintresset och, om så är fallet, i vilken utsträckning, för att vägra tillgång till den handling som sökanden har begärt.
- 46 Med beaktande av att handlingen i fråga var av förberedande karaktär och att kommissionen, när begäran om utlämnande av handlingen inkom, hade uppskjutit sitt beslut att avge det motiverade yttrandet, är det i förevarande fall nödvändigt att konstatera att förfarandet enligt artikel 169 i fördraget fortfarande befann sig i en inspektions- och undersökningsfas. Som förstainstansrätten påpekade i sin dom i målet WWF har medlemsstaterna rätt att förvänta sig sekretess från kommissionens sida medan det pågår undersökningar som eventuellt kan leda fram till ett fördragsbrottsförfarande (punkt 63). Att ge spridning åt handlingar som avser undersökningsfasen under förhandlingarna mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, skulle kunna störa fördragsbrottsförfarandets förlopp, i den mån som syftet med detta — nämligen

att ge medlemsstaten tillfälle att frivilligt anpassa sig till fördragets krav eller att i förekommande fall motivera sin ståndpunkt (se domstolens dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 44) — skulle kunna äventyras. Att denna målsättning skyddas motiverar, med hänsyn till det allmänna samhällsintresset, att tillgång vägras till en förberedande handling som avser undersökningsfasen i det förfarande som avses i artikel 169 i fördraget.

- 47 Av det ovanstående följer att talan inte kan vinna bifall på den enda grunden och att talan således skall ogillas.

Rättegångskostnader

- 48 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svaranden har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall den ersätta svarandens rättegångskostnad.
- 49 I enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienten bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) Talan ogillas.
- 2) Sökanden skall bära sin egen kostnad och ersätta svarandens rättegångskostnad.
- 3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sin rättegångskostnad.

Moura Ramos

Tiili

Mengozi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 oktober 1999.

H. Jung

R.M. Moura Ramos

Justitiesekreterare

Ordförande