DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 22 januari 2004 *

I mål C-353/01 P,

Olli Mattila, företrädd av Z. Sundström, asianajaja, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av förstainstansrättens (femte avdelningen) dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen (REG 2001, s. II-2265), i vilket det förs talan om upphävande av denna dom,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Aussant och M. Bauer, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

* Rättegångsspråk: engelska.

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Docksey och U. Wölker, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av domarna C. Gulmann, tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, J.N. Cunha Rodrigues (referent), J.-P. Puissochet, R. Schintgen och F. Macken,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden avgivits vid förhandlingen den 26 februari 2003 av: Olli Mattila, företrädd av Z. Sundström och M. Kauppi, asianjaja, rådet, företrätt av J. Aussant, och kommissionen, företrädd av X. Lewis, i egenskap av ombud,

och efter att ha hört generaladvokatens förslag till avgörande vid förhandlingen den 10 juli 2003,

följande

Dom

1 Olli Mattila har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 september 2001, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen (REG 2001, s. II-2265) (nedan kallad den överklagade domen), i vilken Olli Mattilas talan om i huvudsak ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas kommissions och Europeiska unionens råds beslut av den 5 respektive den 12 juli 1999 att neka Olli Mattila tillgång till vissa handlingar (nedan kallade de ifrågasatta besluten) ogillades.

Tillämpliga bestämmelser

2 I den överklagade domen angavs följande:

"1 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 en 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) genom vilken man avsåg att fastställa de principer som skall gälla för tillgång till dessa institutioners handlingar.

2 I uppförandekodexen anges följande allmänna princip:

'Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet.'

3 Begreppet 'handling' definieras som 'all skriven text, oberoende av medium, som innehåller sådana upplysningar som innehas av rådet eller kommissionen'.

4 I uppförandekodexen anges bland annat följande omständigheter som kan åberopas av en institution som skäl för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar:

'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),

...

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

5 Därutöver föreskrivs följande i uppförandekodexen:

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

6 För att fullgöra detta åtagande antog rådet den 20 december 1993 beslut 93/731/EG om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64).

7 I artikel 4 i beslut 93/731 återges de omständigheter som rådet kan åberopa som skäl för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar, såsom de anges i uppförandekodexen.

8 För att fullgöra detta åtagande antog kommissionen den 8 februari 1994 beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom 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 formellt uppförandekodexen, vars text har bifogats beslutet."

Bakgrund till tvisten

3 I den överklagade domen sammanfattas bakgrunden till tvisten på följande sätt:

"9 Den 8 mars 1999 vände sig sökanden genom sitt ombud till kommissionens generaldirektorat 'Yttre förbindelser: Europa och de nya oberoende staterna, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, yttre representation' för att få tillgång till följande handlingar:

— 'Dagordningen för gemensamma kommittén för EU–Ryssland av den 17 februari 1997, möteshandling nr 32 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien).

— Ryssland, förberedelse inför första samarbetsrådet inom ramen för avtalet om partnerskap och samarbete av den 8 december 1997, daterad den 14 november 1997 (IA.C.2.SG:jhp D(97)).

— Första samarbetsrådet EU–Ryska federationen (Bryssel, den 27 januari 1998), kommenterat utkast till dagordning av den 9 januari 1998. Handling nr UE-RU 1001/98.

— Bilaga till protokollet från mötet med samarbetskommittén för EU–Ryssland av den 7 april 1998. Möteshandling nr 23/98 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien).

— Kommenterad dagordning till mötet med samarbetskommittén för EU–Ryssland av den 20 april 1998, möteshandling nr 35/98 (arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien).'

10 Sökanden ansökte genom skrivelse av samma dag, som inkom till rådet den 12 mars 1999, om tillgång till följande handlingar:

— 'Lägesrapport från arbetsgruppen för frågor som rör Österuropa och Centralasien, daterad den 23 september 1997, föreg. dok. nr 10188/97 NIS 116, handling daterad den 24 september 1997 (30.09); 10859/97.

— Informationspromemoria EU/Förenta staterna: DS 27/98: denna handling hör till 'EU III section'.

— Första samarbetsrådet EU–Ukraina, Bryssel, den 8–9 juni 1998; kommenterat utkast till dagordning EU–Ukraina av den 15 maj 1998. Möteshandling 40/98 (arbetsgruppen för frågor som rör Österuropa och Centralasien).

— COREU: COEST/CODIA-rapport om mötet med trojkan arbetsgruppen för frågor som rör Österuropa och Centralasien och Förenta staterna den 10 februari 1998. PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST Kaspiska havets energiresurser: utkast till förklaring EU/Förenta staterna av den 11 maj 1998. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Ryssland/Lettland: möte med Primakov den 8 maj 1998. PESC/PRES/LON/1244/98.'

11 Eftersom de begärda handlingarna delvis hade utarbetats gemensamt av de båda institutionerna, hade rådet och kommissionen informella kontakter för att samordna svaren på ansökningarna.

12 Rådet delgav, genom skrivelse av den 19 april 1999, sökanden sitt beslut att ge honom tillgång till handling nr 10859/97, som var den första handlingen på den lista som sökanden upprättat och tillsänt rådet. Beträffande övriga handlingar som sökanden begärde tillgång till avslog rådet sökandens ansökan med följande motivering: 'Var och en av dessa handlingar rör förhandlingar med vissa tredje länder. Det skulle kunna skada EU:s position i dessa förhandlingar eller i eventuella framtida förhandlingar mellan EU och dessa eller andra tredje länder, om dessa texter lämnades ut.' Rådet angav även att handlingarna i fråga inte kunde lämnas ut till sökanden enligt artikel 4.1 i beslut 93/731.

13 Genom skrivelse samma dag vägrade kommissionen att ge sökanden tillgång till de begärda handlingarna, genom att åberopa undantaget med hänsyn till det allmänna samhällsintresset i uppförandekodexen och genom att hänvisa till behovet av sekretess i diskussionerna mellan Europeiska unionen och tredje länder.

14 Genom skrivelser av den 30 april 1999 ingav sökanden, genom sitt ombud, ansökningar om omprövning till de båda institutionerna i enlighet med artikel 7.1 i beslut 93/731 och artikel 2.2 i beslut 94/90, för att få tillgång till de handlingar som han hade vägrats tillgång till.

15 Kommissionen avslog ansökan om omprövning genom skrivelse av den 5 juli 1999 till sökandens ombud. Kommissionens generalsekreterare

uppgav att handling nr 4 (bilaga till protokollet från mötet med samarbetskommittén för EU–Ryssland av den 7 april 1998, möteshandling nr 23/98, arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien) inte hade gått att identifiera. Därefter angavs följande:

'Efter att ha prövat er ansökan avseende övriga handlingar är jag tvungen att bekräfta att jag inte kan lämna ut dessa handlingar till er, eftersom de omfattas av det tvingande undantaget för skyddet för det allmänna samhällsintresset och i synnerhet internationella förbindelser. Detta undantag föreskrivs uttryckligen i uppförandekodexen för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar, som kommissionen antog den 4 [8] februari 1994.

Var och en av dessa handlingar innehåller detaljerade upplysningar om den position som Europeiska unionen avser att inta i förbindelserna med Ryssland. Det skulle därför kunna äventyra EU:s position i aktuella och framtida förhandlingar med dessa tredje länder om dessa handlingar lämnades ut och ni kan därför inte få tillgång till dem.

Handlingarna har upprättats av kommissionen för rådets respektive enheter. Eftersom rådet har vägrat att ge tillgång till liknande handlingar av de skäl som angetts ovan, kan kommissionen av samma skäl inte ge er tillgång till handlingarna.'

16 Rådets generalsekretariat utarbetade ett utkast till svar som först granskades av Ständiga representanternas kommittés (Coreper) arbetsgrupp för information vid ett möte den 23 juni 1999. Samtliga delegationer godkände generalsekretariatets utkast till svar, enligt vilket handlingarna inte skulle lämnas ut med stöd av artikel 4.1 i beslut 93/731. Utkastet till svar fanns därefter med 'som punkt I' på dagordningen för mötet den 30 juni 1999 med

Coreper II, som består av medlemsstaternas ambassadörer vid de ständiga representationerna i Europeiska unionen, därefter som 'punkt A' på rådets dagordning. Utkastet godkändes av rådet den 12 juli 1999. Rådets generalsekretariat delgav sökanden avslaget genom skrivelse av den 14 juli 1999. Skrivelsen har följande lydelse:

'Rådet har noga granskat ovannämnda handlingar och dragit följande slutsats:

1. DS 27/98: EU–USA allmän promemoria om Ukraina, upprättad av Europeiska kommissionen för att granskas av arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien. I handlingen beskrivs mycket detaljerat Europeiska unionens position och de prioriterade målen med de förhandlingar som man, tillsammans med Förenta staterna, skall föra med Ukraina. Det skulle kunna skada Europeiska unionens intressen i dessa förhandlingar samt i andra liknande förhandlingar med tredje land, om denna strategi blev känd.

Det skulle kunna ha en negativ inverkan på Europeiska unionens förbindelser med Ukraina om kommentarerna och övervägandena i handlingen lämnades ut.

Av dessa skäl har rådet i samråd med Europeiska kommissionen beslutat, med stöd av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser), att inte ge tillgång till handlingen.

2. DS 40/98: Kommenterat utkast till program för första samarbetsrådet Europeiska unionen/Ukraina (8–9 juni 1998), presenterat av Europeiska kommissionen för arbetsgruppen för frågor som rör Östeuropa och Centralasien.

Handlingen innehåller utförliga kommentarer, även beträffande Europeiska unionens positioner och mål, avseende varje punkt på dagordningen. Det skulle kunna skada Europeiska unionens position i kommande möten i samarbetsrådet samt dess förbindelser med Ukraina i allmänhet om dessa kommentarer lämnades ut.

Rådet har därför i samråd med Europeiska kommissionen beslutat att inte ge tillgång till handlingen, i enlighet med artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser)."

3. COREU PESC/SEC/0203/98: konfidentiell rapport från mötet mellan trojkan Östeuropa/Arbetsgruppen för frågor som rör Centralasien och Förenta staterna (Washington, den 10 februari 1998).

Handlingen innehåller utförliga kommentarer av den amerikanska delegationen vid trojkans möte, vilket var konfidentiellt. Den omfattar även Europeiska unionens och Förenta staternas bedömning av situationen och politiken i tredje länder. Europeiska unionens position i förhandlingar med dessa länder skulle kunna äventyras om bedömningen lämnades ut.

Rådet har därför beslutat att inte ge tillgång till handlingen, i enlighet med artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST Kaspiska havets energiresurser: utkast till förklaring EU/Förenta staterna. Denna konfidentiella handling har utarbetats för att förbereda Europeiska unionens förhandlingsposition i förhandlingarna med Förenta staterna angående Kaspiska havets energiresurser. Det skulle kunna skada Europeiska unionens intressen i dessa förhandlingar, vilka fortfarande pågår, samt i andra liknande framtida förhandlingar om upplysningarna i denna handling lämnades ut.

Rådet har följaktligen beslutat att inte ge tillgång till handlingen med stöd av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Ryssland/Lettland: möte med Primakov (den 8 maj 1998). Handlingen avser Primakovs kommentarer i samband med ett konfidentiellt, bilateralt möte mellan utrikesministrarna.

Handlingen avser bland annat Europeiska unionens och Rysslands bedömning av situationen och politiken i tredje länder samt av pågående förhandlingar med berörda tredje länder. Förbindelserna mellan Europeiska unionen och Ryssland, samt deras förhandlingsposition gentemot dessa länder, skulle kunna äventyras om bedömningen lämnades ut.

Rådet har därför beslutat att inte ge tillgång till handlingen med stöd av artikel 4.1 i beslut [93/731] (internationella förbindelser).'"

Den överklagade domen

4 Olli Mattila väckte talan vid förstainstansrätten den 23 september 1999 om i huvudsak ogiltigförklaring av de ifrågasatta besluten.

5 I den överklagade domen slog förstainstansrätten fast att det var uppenbart att den sjätte, den sjunde och den åttonde grunden inte kunde tas upp till sakprövning. Dessa grunder avsåg i tur och ordning åsidosättande av "principen om en självständig bedömning", maktmissbruk och åsidosättande av samarbetsprincipen. Olli Mattila åberopade ytterligare fem grunder vilka förstainstansrätten ansåg saknade grund. Dessa gällde uppenbart oriktig bedömning vid tolkningen av undantaget för skyddet för internationella förbindelser (den första grunden), åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna inte beaktades och sådan tillgång inte heller beviljades (den andra grunden), åsidosättande av principen om att en ansökan om tillgång till handlingar skall bedömas med hänsyn till varje enskild handling (den tredje grunden), åsidosättande av motiveringsskyldigheten (den fjärde grunden) och underlåtenhet att beakta sökandens särskilda intresse av att få tillgång till handlingarna i fråga (den femte grunden). Förstainstansrätten biföll inte heller sökandens yrkande om företeende av handlingar.

6 Förstainstansrätten anförde bland annat följande i fråga om den andra grunden:

"68 Det framgår av domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet att rådet och kommissionen i särskilda fall, där omfattningen av handlingen eller av de

avsnitt som skall tas bort skulle kunna medföra ett oskäligt administrativt arbete för dem, enligt proportionalitetsprincipen kan göra en avvägning mellan, å ena sidan, allmänhetens intresse av att få tillgång till ofullständiga delar och, å andra sidan, den arbetsbörda som detta skulle medföra (punkt 86). Rådet och kommissionen kan således i särskilda fall ge intresset av att upprätthålla en god förvaltning företräde.

69 I enlighet med domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet är rådet och kommissionen visserligen skyldiga att undersöka om tillgång kan ges till uppgifter som inte omfattas av undantagen. Enligt principen om god förvaltningssed får dock kravet på att ge tillgång till delar av handlingar inte medföra ett oskäligt administrativt arbete med hänsyn till sökandens intresse av att få tillgång till uppgifterna. I det avseendet måste rådet och kommissionen under alla förhållanden anses ha rätt att vägra att ge tillgång till delar av handlingar om det vid en bedömning av handlingarna i fråga framkommer att det inte skulle vara meningsfullt att ge tillgång till delar av dessa handlingar på grund av att avsnitten i dem skulle vara oanvändbara för den som begärt att få tillgång till handlingarna, om de lämnades ut.

70 Rådet och kommissionen har i detta förfarande gjort gällande att det inte var möjligt att ge tillgång till delar av handlingarna, eftersom de avsnitt av handlingarna som man skulle kunna ge sökanden tillgång till innehöll så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden. Under förhandlingen uppgav rådet att det i allmänhet är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja.

71 Svarandeinstitutionerna har således inte bestritt att de inte har övervägt möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna i fråga. Med hänsyn till de förklaringar som svarandeinstitutionen har gett och med hänsyn till de omtvistade handlingarnas art skall det dock anses att en sådan bedömning hur som helst inte skulle ha kunnat leda till att tillgång gavs till delar av handlingarna. Den omständigheten att svarandeinstitutionerna inte undersökte möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna har, med hänsyn

till de särskilda omständigheterna i målet, således inte haft något inflytande vad avser utfallet av de båda institutionernas bedömning (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 5 juni 1996 i mål T-75/95, Günzler Aluminium mot kommissionen, REG 1996, s. II-497, punkt 55, och av den 27 februari 1997 i mål T-106/95, FFSA m.fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-229, punkt 199).

72 Förstainstansrätten påpekar i det avseendet att de omtvistade handlingarna, såsom tidigare har konstaterats, upprättades i samband med förhandlingar och de innehåller upplysningar om Europeiska unionens position i förbindelserna med Ryssland och Ukraina samt i de förhandlingar som man skall föra tillsammans med Förenta staterna angående Ukraina. Att handlingarna har ett känsligt innehåll bekräftas dessutom av att sökanden under förhandlingen angav att Finlands Högsta domstol dömt honom för att ha lämnat ut handlingar till den ryska staten med ett innehåll som i praktiken överensstämde med innehållet i de handlingar som svarandeinstitutionerna vägrat ge honom tillgång till.

73 Vidare finns det inget som motsäger rådets påstående att det är svårt att skilja handlingarna i fråga från varandra och att de inte innehåller avsnitt som är lätta att avskilja. Förstainstansrätten påpekar i det avseendet att sökanden inte har fog att hävda att handlingen COREU PESC/PRES/1239/98 särskilt innehåller utkastet till offentlig förklaring EU/Förenta staterna, som borde ha lämnats ut just på grund av dess offentliga karaktär. Den omständigheten att denna handling innehåller uppgifter som angetts i en offentlig förklaring innebär inte att rådet var skyldigt att lämna ut utkastet till denna förklaring, vilket per definition endast utgjorde en förberedande handling och således var avsett för internt bruk. Såsom rådet påpekade under förhandlingen finns det i allmänhet skillnader mellan utkastet till en förklaring och den slutliga texten som visar på meningsskiljaktigheter som omfattas av sekretess. För övrigt säkerställs informationen till medborgarna tillräckligt genom möjligheten att få tillgång till den slutliga versionen av förklaringen.

74 Av det ovan anförda följer att det inte kan anses att svarandeinstitutionerna åsidosatte proportionalitetsprincipen genom att de inte beviljade tillgång till delar av de omtvistade handlingarna."

Överklagandet

7 Olli Mattila har anfört att han åberopar samtliga grunder som åberopades vid förstainstansrätten och att han yrkade att förstainstansrätten skulle

— ogiltigförklara de beslut av rådet och kommissionen som är aktuella i förevarande överklagande,

— anmoda rådet och kommissionen att ompröva sin ståndpunkt och bevilja tillgång till de begärda handlingar som räknas upp i hans ansökningar,

— ge honom tillgång till åtminstone delar av dessa handlingar, efter att ha tagit bort de avsnitt som kan anses medföra skada för Europeiska gemenskapens internationella förbindelser,

— förplikta rådet och kommissionen att gemensamt ersätta rättegångskostnaderna.

8 Rådet har yrkat att domstolen skall

— avvisa den del av överklagandet i vilken domstolen ombeds anmoda rådet och kommissionen att ompröva sin ståndpunkt och bevilja tillgång till de begärda handlingar som räknats upp i klagandens ansökningar samt att ge honom tillgång till åtminstone delar av dessa handlingar, efter att ha tagit bort eller anpassat de avsnitt som med rätta kan anses medföra skada för Europeiska gemenskapens internationella förbindelser,

— ogilla överklagandet i övriga delar,

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

9 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— avvisa överklagandet i dess helhet,

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande,

eller, i andra hand,

— avvisa den del av överklagandet i vilken domstolen ombeds rikta förelägganden till institutionerna och ompröva förstainstansrättens dom vad avser frågan huruvida grunderna om åsidosättande av principen om en självständig bedömning, maktmissbruk och åsidosättande av samarbetsprincipen kan tas upp till sakprövning,

— ogilla överklagandet i övrigt,

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna i förevarande förfarande.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

10 Rådet har gjort gällande att det är uppenbart att den del av överklagandet i vilken Olli Mattila begär att domstolen skall anmoda rådet och kommissionen att ge honom tillgång till åtminstone delar av de omtvistade handlingarna (punkterna 2 och 3 i klagandens yrkanden i överklagandet) inte kan tas upp till sakprövning. Varken förstainstansrätten eller domstolen har befogenhet att inom ramen för en prövning av en rättsakts lagenlighet rikta förelägganden till institutionerna eller sätta sig i deras ställe. Detta gäller också när det är fråga om tillgång till handlingar.

11 Rådet har tillagt att den överlåter på domstolen att ta ställning till huruvida överklagandet i övrigt uppfyller kraven enligt rättspraxis. Enligt rättspraxis får överklagandet inte enbart bestå i en omprövning av den talan som väckts vid förstainstansrätten. Olli Mattila har i huvudsak framställt samma argument som

framställdes vid förstainstansrätten och som behandlades i den överklagade domen. Olli Mattila har endast, med hänvisning till generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala (dom av den 6 december 2001, REG 2001, s. I-9565), åberopat ett nytt rättsliga argument, vilket rör frågan om tillgång till delar av handlingarna.

12 Kommissionen anser att det är uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning. Klaganden har i strid med de krav som ställs i rättspraxis i huvudsak upprepat de argument som framfördes vid förstainstansrätten och som denna tog ställning till. Därmed syftar överklagandet i huvudsak till att få till stånd en omprövning av den ursprungliga talan. Proportionalitetsfrågan och frågan om tillgång till delar av handlingarna diskuterades, tvärtemot vad Olli Mattila har uppgett, ingående av parterna och prövades av förstainstansrätten mot bakgrund av motiveringen i förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489). Domen fastställdes sedermera av domstolen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala.

13 I andra hand har kommissionen, i likhet med rådet, gjort gällande att det är uppenbart att Olli Mattilas andra och tredje yrkanden inte kan tas upp till sakprövning.

Domstolens bedömning

14 Avseende invändningen att yrkandena till viss del inte kan tas upp till sakprövning framgår det av punkt 7 i förevarande dom att Olli Mattila i sitt överklagande har yrkat att domstolen för det första skall ogiltigförklara de ifrågasatta besluten, för det andra anmoda rådet och kommissionen att ompröva sin ståndpunkt och bevilja tillgång till de begärda handlingar som räknats upp i ansökningarna av den 8 mars 1999, för det tredje ge Olli Mattila tillgång till åtminstone delar av dessa handlingar, efter att ha tagit bort de avsnitt som kan anses medföra skada

för Europeiska gemenskapens internationella förbindelser, och för det fjärde förplikta rådet och kommissionen att gemensamt ersätta rättegångskostnaderna.

15 Precis som förstainstansrätten konstaterade i punkt 26 i den överklagade domen saknar gemenskapsdomstolarna inom ramen för en prövning av en rättsakts lagenlighet med stöd av artikel 230 EG behörighet att rikta förelägganden (se, vad avser överklagande, bland annat dom av den 8 juli 1999 i mål C-5/93 P, DSM mot kommissionen, REG 1999, s. I-4695, punkt 36).

16 Under dessa omständigheter kan den andra och den tredje delen av överklagandet inte tas upp till sakprövning med anledning av att de syftar till att domstolen skall anmoda rådet och kommissionen att ompröva sin ståndpunkt och bevilja klaganden tillgång till de begärda handlingarna eller ge honom tillgång till åtminstone delar av dessa handlingar, efter att ha tagit bort de avsnitt som kan anses medföra skada för Europeiska gemenskapens internationella förbindelser.

17 Vad avser invändningen att de olika grunderna i överklagandet inte kan tas upp till sakprövning kommer domstolen att ta ställning till denna fråga i samband med att den prövar var och en av grunderna. Den första grunden avser en uppenbart oriktig bedömning vid tolkningen av undantaget för skyddet för internationella förbindelser, den andra åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att tillgång till delar av de aktuella handlingarna inte beviljades och möjligheten att ge sådan tillgång inte ens beaktades, den tredje åsidosättande av principen om att ansökningar om tillgång till handlingar skall bedömas var för sig med avseende på varje enskild handling, den fjärde åsidosättande av motiveringsskyldigheten genom att förstainstanrätten bedömde att svarandena hade motiverat avslagsbesluten tillräckligt, om än kortfattat, den femte åsidosättande av objektivitetssamt likhetsprincipen vid bedömningen av sökandens intresse av att få tillgång till begärda handlingar, den sjätte åsidosättande av principen om en självständig bedömning, den sjunde maktmissbruk och den åttonde åsidosättande av samarbetsprincipen.

Åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att tillgång till delar av de aktuella handlingarna inte beviljades och möjligheten att ge sådan tillgång inte ens beaktades

Parternas argument

18 Olli Mattila har genom den andra grunden i sak gjort gällande att förstainstansrätten tillämpade besluten 93/731 och 94/90 felaktigt. Domstolen inleder med att pröva denna grund.

19 Olli Mattila har genom grundens första del gjort gällande att varken rådet eller kommissionen övervägde möjligheten att ge tillgång till delar av handlingarna i fråga. Detta framgår av punkt 71 i den överklagade domen. Mot bakgrund av denna omständighet ogillade förstainstansrätten felaktigt Olli Mattilas talan om ogiltigförklaring av de ifrågasatta besluten med hänvisning till att en sådan prövning, med hänsyn till de förklaringar som hade lämnats av institutionerna under målets handläggning och de omtvistade handlingarnas art, hur som helst inte skulle ha kunnat leda till att tillgång gavs till delar av handlingarna (se punkt 71 i den överklagade domen).

20 Olli Mattila har genom grundens andra del uppgett att det ankommer på sökanden att avgöra om innehållet i de handlingar som avses i en ansökan om tillgång till handlingar är av intresse för sökanden. Det är inte förstainstansrättens uppgift att ta ställning till denna fråga på grundval av uppgifter från den institution som förfogar över handlingarna. Därmed anser Olli Mattila att förstainstansrätten begick ett fel när den uppgav att ett avslagsbeslut på en ansökan om tillgång till delar av handlingar bland annat kan grundas på den omständigheten att de avsnitt av handlingarna som man skulle kunna ge sökanden tillgång till innehåller så lite upplysningar att de skulle vara oanvändbara för sökanden (punkterna 69–71 i den överklagade domen).

21 Rådet har anfört att generaladvokat Légers förslag till avgörande i det ovannämnda målet rådet mot Hautala inte är direkt tillämpligt i förevarande mål på grund av att förslaget behandlar frågan om tillgång till delar av handlingar i allmänhet, medan förstainstansrätten i förevarande fall endast behandlade frågan huruvida det förhållande att institutionerna inte undersökte möjligheten att bevilja tillgång till delar av handlingarna inverkade på beslutet att helt vägra tillgång till handlingarna. Med hänsyn till de uppgifter om innehållet i de omtvistade handlingarna som förstainstansrätten förfogade över finns det emellertid inte fog för att underkänna förstainstansrättens bedömning på denna punkt. Rådet har erinrat om att förstainstansrätten saknade möjlighet att ålägga institutionerna att lämna ut de aktuella handlingarna och var tvungen att utgå från parternas uppgifter om handlingarnas form och innehåll. Detta berodde på att den ändring som gjorts av artikel 67 i förstainstansrättens rättegångsregler (EGT L 322 av den 19 december 2000, s. 4), vilken rör denna fråga, trädde i kraft först den 1 februari 2001. Förhandlingen vid förstainstansrätten ägde rum redan den 21 november 2000.

22 Domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala ifrågasätts inte i den överklagade domen. Enligt förstnämnda dom är rådet skyldigt att överväga tillgång till delar av handlingar. Förstainstansrätten nöjde sig i enlighet med rättspraxis med att pröva huruvida den felaktiga rättstillämpningen påverkade utgången av den undersökning som vidtogs av den berörda institutionen. Förstainstansrätten konstaterade med rätta att så inte var fallet och att det ifrågasatta beslutet därmed skulle kvarstå.

23 Rådet har vidare gjort gällande att även om det som regel ankommer på sökanden att avgöra huruvida de avsnitt som lämnas ut är användbara för honom, kan vissa objektiva omständigheter förekomma med hänsyn till vilka det är uppenbart att tillgång till vissa delar av en handling inte kan ge sökanden några andra upplysningar än sådana som han redan förfogar över. Så är fallet i förevarande mål, vilket Olli Mattila i viss mån har medgett. Det skulle vara absurt och till och med strida mot god förvaltningssed och proportionalitetsprincipen att lämna ut anpassade versioner av handlingarna, vilka nästan uteslutande skulle ha bestått av blanka sidor.

24 Enligt kommissionen är det klart att förstainstansrätten tog ställning till samt tillämpade proportionalitetsprincipen under de speciella omständigheterna i förevarande fall. Förstainstansrätten godtog uttryckligen Olli Mattilas argument, enligt vilket institutionerna borde ha undersökt om det fanns skäl att åtminstone bevilja honom tillgång till vissa delar av de aktuella handlingarna (punkt 66 i den överklagade domen). Förstainstansrätten godtog inte rådets argument att domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet inte skulle beaktas samt accepterade och tillämpade det resonemang som fördes i domen i detta mål avseende såväl proportionalitetsprincipen som upprätthållandet av en god förvaltningssed.

1. Domstolens bedömning

— Huruvida den andra grunden kan tas upp till sakprövning

25 Domstolen erinrar om att det, enligt fast rättspraxis, följer av artikel 225 EG, artikel 58 första stycket i stadgan för domstolen och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart skall anges på vilka punkter den dom som det yrkas upphävande av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (se bland annat dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen, REG 2003, s. I-2125, punkt 15).

26 Ett överklagande som endast upprepar eller ordagrant återger de grunder och argument som har anförts vid förstainstansrätten, och som bland annat avser omständigheter som förstainstansrätten uttryckligen har underkänt, uppfyller inte kraven på motivering enligt dessa bestämmelser (se bland annat domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 16).

27 När en klagande har ifrågasatt förstainstansrättens tolkning eller tillämpning av gemenskapsrätten kan dock de rättsfrågor som prövades av förstainstansrätten på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande. Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan åberopats vid förstainstansrätten, skulle överklagandeinstitutet nämligen förlora en del av sin innebörd (se bland annat domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 17).

28 Den andra grunden uppfyller de motiveringskrav som domstolen redogjort för ovan, vilket framgår av punkterna 18–20 i förevarande dom.

— Huruvida talan kan bifallas på den andra grunden

29 Avseende den första delen av den andra grunden konstaterar domstolen att förstainstansrätten i punkt 71 i den överklagade domen slog fast att rådet och kommissionen inte övervägde möjligheten att bevilja sökanden tillgång till delar av de aktuella handlingarna.

30 Av domstolens rättspraxis följer emellertid att dessa institutioner, på grundval av beslut 93/731 respektive beslut 94/90, är skyldiga att med beaktande av proportionalitetsprincipen pröva huruvida det går att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter vilka inte omfattas av undantagen och att ett avslag på en ansökan om tillgång till handlingar, för det fall en sådan prövning inte görs, skall ogiltigförklaras till följd av felaktig rättstillämpning (avseende beslut 93/731, se domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, punkterna 21–31).

31 Förstainstansrätten begick ett fel när den i punkt 71 i den överklagade domen slog fast att den felaktiga rättstillämpningen inte resulterade i att de ifrågasatta besluten skulle ogiltigförklaras, eftersom felet, med hänsyn till de förklaringar som rådet och kommissionen lämnade under det omtvistade förfarandet vid förstainstansrätten och de aktuella handlingarnas art, inte kan anses ha påverkat utfallet av institutionernas bedömning på något sätt.

32 Precis som generaladvokaten gjorde gällande i punkterna 59–62 i förslaget till avgörande skulle en ordning, enligt vilken rådet och kommissionen tilläts vänta till en domstolsprövning med att upplysa sökanden om motiven till ett avslagsbeslut på en ansökan om tillgång till delar av handlingar, frånta de i besluten 93/731 och 94/90 uttryckligen föreskrivna processuella skyddsreglerna deras ändamålsenliga verkan och allvarligt påverka sökandens rättigheter, enligt vilka varje avslag, förutom i undantagsfall, skall motiveras så att den berörde förfogar över de upplysningar som är nödvändiga för att denne skall kunna bedöma om beslutet är välgrundat eller om det eventuellt är behäftat med ett sådant fel att det är möjligt att ifrågasätta dess giltighet (se bland annat dom av den 26 november 1981 i mål 195/80, Michel mot parlamentet, REG 1981, s. 2861, punkt 22).

33 Av enbart denna enda anledning anser domstolen att det är med rätta som Olli Mattila har gjort gällande att den överklagade domen är behäftad med ett rättsligt fel.

34 Den överklagade domen skall därmed upphävas i den del som avser förstainstansrättens ogillande av Olli Mattilas talan om ogiltigförklaring av de ifrågasatta besluten. Det är inte nödvändigt att domstolen prövar den andra delen av den andra grunden eller någon av de andra grunder som Olli Mattila har åberopat till stöd för överklagandet.

— Följderna av att den överklagade domen upphävs

35 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för domstolen skall domstolen upphäva förstainstansrättens avgörande om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till förstainstansrätten för avgörande.

36 Förevarande mål är färdigt för avgörande och domstolen kan därmed slutligt avgöra detsamma.

37 De ifrågasatta besluten är, vilket framgår i punkterna 30–32 i förevarande dom, behäftade med felaktig rättstillämpning, eftersom de antogs utan att rådet eller kommissionen tog ställning till om det var möjligt att ge Olli Mattila tillgång till delar av de aktuella handlingarna.

38 Under dessa omständigheter skall rådets och kommissionens beslut av den 5 respektive den 12 juli 1999, att neka sökanden tillgång till vissa handlingar, ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

39 Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna skall domstolen besluta om rättegångskostnaderna när slutlig dom avkunnas. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 skall tillämpas i mål om överklagande, skall

tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Klaganden har yrkat att rådet och kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet och kommissionen har tappat målet, skall klagandens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) **Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 12 juli 2001 i mål T-204/99, Mattila mot rådet och kommissionen, upphävs i den del som avser förstainstansrättens ogillande av Olli Mattilas talan om ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas kommissions och Europeiska unionens råds beslut av den 5 respektive den 12 juli 1999 att neka klaganden tillgång till vissa handlingar.**

2) **Nämnda beslut ogiltigförklaras.**

3) **Överklagandet ogillas i övriga delar.**

4) **Rådet och kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna i båda målen.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 januari 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitiesekreterare Ordförande