FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)

den 17 mars 2005 *

I mål T-187/03,

Isabella Scippacercola, Bryssel (Belgien), inledningsvis företrädd av advokaterna K. Adamantopoulos och D. Papakrivopoulos, sedan av K. Adamantopoulos och B. Keane, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av L. Flynn och P. Aalto, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 19 mars 2003 om avslag på sökandens begäran om tillgång till en handling avseende projektet för en ny internationell flygplats för Aten i Spata (Grekland),

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Azizi samt domarna M. Jaeger och O. Czúcz,

justitiesekreterare: byrådirektören I. Natsinas,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 9 september 2004,

följande

Dom

Cadre juridique

1 I artikel 255 EG föreskrivs följande:

"1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

2. Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.

..."

2 I förklaring nr 35, som utgör en bilaga till Amsterdamfördragets slutakt (nedan kallad förklaring nr 35) föreskrivs följande:

"Konferensen är enig om att de principer och villkor som avses i artikel [255.1] i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall ge en medlemsstat rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling med ursprung från den staten till tredje man, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande."

3 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastslås principerna, förutsättningarna och gränserna för den rätt till tillgång till dessa institutioners handlingar som föreskrivs i artikel 255 EG (artikel 1 a i förordning nr 1049/2001). Denna förordning trädde i kraft den 3 december 2001.

4 I artikel 2 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

"1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

..."

5 I artikel 3 i förordning nr 1049/2001, som avser definitioner, föreskrivs följande:

"I denna förordning avses med

a) handling: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde,

b) tredje part: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredje länder."

6 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001, vari undantagen till den ovannämnda rättigheten definieras, anges följande:

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

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— allmän säkerhet,

— försvar och militära frågor,

— internationella förbindelser,

— gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

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

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

— en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

..."

7 I artikel 5 i förordning nr 1049/2001, som har rubriken "Handlingar i medlemsstaterna", föreskrivs följande:

"När en medlemsstat tar emot en begäran om tillgång till en handling som medlemsstaten innehar och som härrör från en institution skall medlemsstaten, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut, rådgöra med institutionen i fråga för att fatta ett beslut som inte äventyrar att syftena med denna förordning uppnås.

En medlemsstat kan i stället hänskjuta en sådan begäran till institutionen."

8 I artikel 9 i förordning nr 1049/2001, vilken avser behandlingen av känsliga handlingar, föreskrivs följande:

"1. En känslig handling är en handling som härrör från institutionerna eller organ som har upprättats av dem eller från medlemsstaterna, tredje länder eller internationella organisationer och som i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser klassificerats som 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' eller 'CONFIDENTIEL' och som skyddar Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen på de områden som omfattas av artikel 4.1 a, i synnerhet allmän säkerhet, försvar och militära frågor.

2. En ansökan om tillgång till en känslig handling i enlighet med de förfaranden som anges i artiklarna 7 och 8 skall behandlas enbart av personer som har rätt att befatta sig med sådana handlingar. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 11.2 skall dessa personer även avgöra vilka hänvisningar till känsliga handlingar som kan göras i det offentliga registret.

3. Känsliga handlingar skall registreras eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke.

..."

9 I artikel 5 (som har rubriken Samråd) i tillämpningsföreskrifterna till förordning nr 1049/2001, vars text återfinns i bilagan till kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (EGT L 345, s. 94), föreskrivs följande:

"1. Om kommissionen mottar en ansökan om tillgång till en handling som den innehar, men som härrör från en tredje part, skall det generaldirektorat eller den avdelning som innehar handlingen kontrollera om något av undantagen i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001 är tillämpligt. Om den begärda handlingen är klassificerad enligt kommissionens säkerhetsbestämmelser, skall artikel 6 i dessa föreskrifter tillämpas.

2. Om det generaldirektorat eller den avdelning som innehar handlingen efter kontrollen anser att tillgång till den begärda handlingen skall vägras enligt något av undantagen i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001, skall det negativa svaret sändas till sökanden utan samråd med den tredje part som upprättat handlingen.

3. Det generaldirektorat eller den avdelning som innehar handlingen skall bevilja ansökan utan samråd med den tredje part som upprättat handlingen om

a) den begärda handlingen redan har lämnats ut, antingen av den som har upprättat handlingen eller enligt förordning (EG) nr 1049/2001 eller liknande bestämmelser,

b) ett utlämnande av hela eller delar av handlingen uppenbart inte skadar något av de intressen som anges i artikel 4 i förordning [...] nr 1049/2001.

4. I alla andra fall skall samråd ske med den tredje part som upprättat handlingen. Om ansökan gäller tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, skall det generaldirektorat eller den avdelning som innehar handlingen samråda med den myndighet som upprättat handlingen

a) om handlingen har överlämnats till kommissionen innan förordning [...] nr 1049/2001 blev gällande,

b) om medlemsstaten har begärt att kommissionen inte skall lämna ut handlingen utan att medlemsstaten på förhand lämnat sitt medgivande i enlighet med artikel 4.5 i förordning [...] nr 1049/2001.

5. Den tredje part som upprättat handlingen skall svara inom en tidsfrist som inte får vara kortare än fem arbetsdagar, men som skall göra det möjligt för kommissionen att iaktta sina egna svarsfrister. Om den tredje part som upprättat handlingen inte svarar inom den angivna tiden eller om denne inte kan anträffas eller identifieras, skall kommissionen fatta ett beslut i enlighet med ordningen för undantag i artikel 4 i förordning [...] nr 1049/2001, med beaktande av tredje parts berättigade intressen på grundval av de uppgifter den förfogar över.

6. Om kommissionen avser att ge tillgång till en handling mot upphovsmannens uttryckliga vilja, skall den underrätta upphovsmannen om sin avsikt att lämna ut handlingen efter tio arbetsdagar och uppmärksamma upphovsmannen på hur han kan överklaga detta beslut om utlämnande.

..."

Bakgrund till tvisten

10 Genom skrivelse av den 29 januari 2003 begärde Isabella Scippacercola av kommissionen att hon skulle få tillgång, bland andra handlingar, till en kostnads/vinstanalys avseende projektet om Atens nya internationella flygplats i Spata. Detta projekt hade samfinansierats genom sammanhållningsfonden.

11 Genom skrivelse av den 21 februari 2003 vägrade kommissionens generaldirektorat (GD) för regionalpolitik (nedan kallat GD Regionalpolitik) sökanden tillgång till kostnads/vinstanalysen och angav följande:

"Vad gäller er begäran om att erhålla en kopia av kostnads/vinstanalysen, som avser en handling som upprättats innan förordning [...] nr 1049/2001 trädde i kraft, har samråd skett med de nationella myndigheterna, i enlighet med artikel 5 i beslut [...] 2001/937 [...]. Genom fax av den 10 februari 2002 informerade de nationella myndigheterna GD [Regionalpolitik] om att tillgång till dessa handlingar inte fick ges.

Grunden för vägran är skyddet för immateriella rättigheter. Det rör sig om en studie som upprättats av privata konsulter för en banks räkning. Den senare bistod den grekiska staten under förberedelsen av projektet, och dess arbete omfattas av en konfidentialitetsklausul.

Under dessa omständigheter anser GD [Regionalpolitik] att studien i fråga, i enlighet med artikel 4.5 i förordning [...] nr 1049/2001, inte kan lämnas ut..."

12 Genom samma skrivelse överlämnade svaranden till sökanden den del av begäran om stöd från sammanhållningsfonden som, under rubriken "Beskrivning av de huvudsakliga slutsatserna", innehöll en kort beskrivning av de huvudsakliga aspekterna av kostnads/vinstanalysen.

13 Genom skrivelser av den 24 februari och den 28 mars 2003 upprepade sökanden sin begäran.

14 Genom skrivelse av den 19 mars 2003, som delgavs sökanden den 31 mars 2003, bekräftade kommissionens generalsekreterare vägran att ge tillgång till de begärda handlingarna (nedan kallad det ifrågasatta beslutet). Denna skrivelse hade följande lydelse:

"Tack för ert brev av den 24 februari detta år, vilket registrerades den 26 februari, och genom vilket ni begärde att en ny bedömning skulle göras av er begäran om tillgång till den fullständiga texten av kostnads/vinstanalysen rörande uppförandet av en ny internationell flygplats för Aten.

Denna analys har utförts av en bank för de nationella grekiska myndigheternas (nationella finansministeriet) räkning.

I enlighet med artikel 5.4 a i föreskrifterna rörande tillämpning av förordning nr 1049/2001, vilka antogs genom beslut [...] 2001/937, samrådde kommissionen med de grekiska myndigheterna avseende möjligheten att ge tillgång till denna handling, vilken skickats till kommissionen före det datum då förordningen trädde i kraft (den 3 december 2001). De grekiska myndigheterna svarade att de inte medgav att dessa handlingar skulle lämnas ut av kommissionen.

Med tillämpning av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 har jag alltså inte möjlighet att ge er tillgång till denna handling och jag måste följaktligen bekräfta [GD] Regionalpolitiks vägran.

..."

Förfarande och parternas yrkanden

15 Genom ansökan som inkom den 28 maj 2003 väckte sökanden förevarande talan.

16 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet.

17 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 9 september 2004.

18 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Bedömning

20 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fyra grunder. Den första grunden rör felaktig rättstillämpning och en uppenbart felaktig bedömning av sakförhållandena, genom att kommissionen felaktigt ansåg att den begärda handlingen härrörde från en medlemsstat. Den andra grunden rör felaktig rättstillämpning genom att kommissionen inte gjorde någon bedömning av de skäl som grekiska staten angav till stöd för sitt avstyrkande av utlämnande av den begärda handlingen. Den tredje

grunden rör avsaknad av motivering av det ifrågasatta beslutet. Den fjärde grunden rör felaktig rättstillämpning genom att kommissionen inte undersökte huruvida en del av den information som fanns i den begärda handlingen kunde lämnas ut.

Den första grunden: Kommissionens felaktiga uppfattning att den begärda handlingen härrörde från en medlemsstat

Parternas argument

21 Sökanden har gjort gällande att det i det ifrågasatta beslutet har gjorts en felaktig rättstillämpning och en uppenbart felaktig bedömning av sakförhållandena, eftersom svaranden felaktigt ansåg att den begärda handlingen härrörde från en medlemsstat. Sökanden har gjort gällande att svarandens tolkning och tillämpning av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 och artikel 5.4 i beslut 2001/937 är felaktig. Enligt sökanden har svaranden även åsidosatt artikel 1 a i förordning nr 1049/2001 och principen, vilken har fastställts i denna bestämmelse och i rättspraxis, att man skall ha största möjliga tillgång till kommissionens handlingar.

22 Sökanden har gjort gällande att det var fel av svaranden att anse att den begärda handlingen härrörde från de grekiska myndigheterna. Hon anser att den begärda handlingen härrör från tredje part och att det är artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 som borde ha tillämpats.

23 Sökanden har påpekat att tolkningen enligt vilken termen "härrör från" avser en handling som har upprättats av en medlemsstat eller för dess räkning bekräftas av förordningens olika språkversioner.

24 Sökanden anser att den begärda handlingen skall kvalificeras som "handling som härrör från tredje part" enligt artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001. Det framgår nämligen av svarandens skrivelse av den 21 februari 2003 att den begärda handlingens upphovsman antingen är privata konsulter eller banken, vilka skall ha förberett kostnads/vinstanalysen inom ramen för utarbetandet av projektet.

25 Alternativt skulle flygplatsbolaget kunna anses vara "ägare" av den begärda handlingen, eftersom det för att erhålla det ekonomiska bidraget var ett krav att ge in en kostnads/vinstanalys. Flygplatsbolaget var det organ som skulle verkställa projektet rörande konstruktion av flygplatsen i Spata och var den enda mottagaren av stödet från sammanhållningsfonden. I vart fall är det enligt sökanden säkert att den begärda handlingen inte härrör från en medlemsstat.

26 Sökanden anser att uttrycket "härrör från" måste tolkas strikt. Denna tolkning måste vara förenlig med gemenskapsrättspraxis enligt vilken alla undantag från bestämmelserna om tillgång till handlingar måste tolkas och tillämpas strikt (domstolens dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och Gerard van der Wal mot kommissionen, REG 2000, s. I-1, punkt 27, och förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 56).

27 Sökanden har erinrat om att det i förordning nr 1049/2001 hänvisas till största möjliga tillgång till handlingar (artikel 1 a) och om att förordningen syftar till att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt (preambel). Det skulle strida mot detta syfte att ge uttrycket "härrör från" en så vidsträckt tolkning att det skulle bli möjligt för en medlemsstat som endast "ger in" en handling till kommissionen att åberopa bestämmelserna i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001.

28 Sökanden har tillbakavisat svarandens påstående att upphovsmannens identitet inte har någon betydelse. Tvärtom är dennes identitet mycket viktig i förfarandet avseende tillgång till handlingar. Om den inte var det, skulle varje tredje part kunna kringgå kraven i förordning nr 1049/2001 genom att helt enkelt begära att en medlemsstat skulle ge in handlingen till kommissionen.

29 Sökanden har tillbakavisat svarandens uttalande om att det från den tidpunkt då en handling ges in till en gemenskapsinstitution är artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 som är tillämplig. Sökanden har gjort gällande att det i allmänhet knappast är svårt att identifiera varje handlings upphovsman. Under alla omständigheter skall inte administrationens bekvämlighet ges företräde framför unionsmedborgarnas rätt till största möjliga tillgång till handlingar, så länge det inte leder till överdrivet höga kostnader (domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkterna 29 och 30, och förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, punkterna 85–88). I förevarande fall föreligger det inga som helst tvivel om den begärda handlingens upphovsmans identitet. Det är uppenbart att handlingen har upprättats av tredje part. Följaktligen borde kommissionen ha tillämpat artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, i stället för att tillämpa artikel 4.5 i samma förordning.

30 Svaranden har bestridit dessa argument och har gjort gällande att handlingen i fråga härrör från Republiken Grekland i den mening som avses i förordning nr 1049/2001.

Förstainstansrättens bedömning

31 För det första vill förstainstansrätten betona att rätten till tillgång till institutionernas handlingar som fastställs i artikel 2 i förordning nr 1049/2001 gäller, enligt punkt 3 i samma artikel, alla handlingar som finns hos Europaparlamentet, rådet och

kommissionen, oavsett om de har upprättats eller mottagits av dessa. Institutionerna kan följaktligen vara tvingade att i förekommande fall offentliggöra handlingar som härrör från tredje part, vilket omfattar bland annat medlemsstaterna, i enlighet med definitionen av begreppet tredje part som anges i artikel 3 b i samma förordning.

32 Vidare vill förstainstansen erinra om att allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar innan förordning nr 1049/2001 hade trätt i kraft reglerades i kommissionens 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). Genom artikel 1 i detta beslut antogs formellt den uppförandekodex som rådet och kommissionen godkände den 6 december 1993 och som rör allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86) och som bilagts detta beslut. I sagda uppförandekodex anges, under rubriken "Handläggning av en ursprunglig ansökan" i tredje stycket 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." Enligt denna bestämmelse, som kallas upphovsmannaregeln, hade en institution inte befogenhet att ge ut handlingar som härrörde från en stor kategori tredje parter, bland annat medlemsstaterna, och den som begärde handlingarna var tvungen att i förekommande fall rikta sin begäran direkt till den tredje parten i fråga.

33 Upphovsmannaregeln har inte intagits i förordningen, i vilken det bekräftas att institutionernas samtliga handlingar i princip bör göras tillgängliga för allmänheten.

34 Det framgår emellertid av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 att medlemsstaterna intar en särställning bland de tredje parterna. En medlemsstat ges nämligen i denna bestämmelse rätt att begära att en institution inte skall lämna ut handlingar som härrör från denna medlemsstat utan att den dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Det skall härvid erinras om att ordalydelsen i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 utgör ett införlivande av förklaring nr 35, enligt vilken de Höga fördragsslutande parternas konferens var enig om att de principer och villkor som

avses i artikel 255 EG skall ge en medlemsstat rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling, som härrör från den staten, till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Denna rätt, som medlemsstaterna erkänns genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, beror på att sagda förordning varken har till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar (se skäl 15 i förordning nr 1049/2001 och förstainstansrättens dom av den 17 september 2003 i mål T-76/02, Messina mot kommissionen, REG 2003, s. II-3203, punkterna 40 och 41).

35 I förevarande fall konstaterar förstainstansrätten att handlingen i fråga har inkommit till svaranden inom ramen för en begäran om ekonomiskt stöd från sammanhållningsfonden. I detta hänseende vill förstainstansrätten påpeka att en ansökan om projektstöd från sammanhållningsfonden enligt artikel 10.3 i rådets förordning (EG) nr 1164/94 av den 16 maj 1994 om inrättandet av en sammanhållningsfond (EGT L 130, s. 1; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 189) skall ges in av den mottagande medlemsstaten.

36 Ansökningar om stöd från sammanhållningsfonden kan således ges in endast av den stödmottagande medlemsstaten och en rapport avseende kostnads/vinstanalysen utgör en nödvändig del av den information som en sådan ansökan måste innehålla.

37 I förevarande fall utfördes kostnads/vinstanalysen av en bank för de nationella grekiska myndigheternas räkning. Denna handling utgör nämligen en del av de upplysningar som en ansökan om stöd från sammanhållningsfonden måste innehålla.

38 Det är i detta mål inte nödvändigt att avgöra huruvida handlingar som enbart har inkommit från (och inte upprättats av) medlemsstaterna omfattas av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Det är tillräckligt att konstatera att handlingen i fråga, vilken har upprättats av en bank för de nationella grekiska myndigheternas räkning, har upprättats för en medlemsstats räkning.

39 Mot bakgrund härav drar förstainstansrätten slutsatsen att det inte var fel av svaranden att anse att handlingen härrörde från en medlemsstat.

40 Vidare saknar sökandens argument — att varje tredje part, genom att helt enkelt begära av en medlemsstat att den skall ge in handlingen till svaranden, skulle kunna undvika de skyldigheter som de är ålagda genom förordning nr 1049/2001 — all betydelse i förevarande fall. Det har redan påpekats att handlingen i fråga inkom till svaranden inom ramen för en ansökan om stöd ur sammanhållningsfonden. I fråga om stöd ur sammanhållningsfonden är den stödmottagande medlemsstaten kommissionens enda motpart. Stödansökningarna för projekt ges enbart in av den stödmottagande medlemsstaten, och följaktligen skulle den handling som svaranden mottog inte ha inkommit om de grekiska myndigheterna inte hade givit in sin ansökan om finansiellt stöd från sammanhållningsfonden.

41 Härav framgår att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden: Kommissionens underlåtenhet att bedöma de skäl som medlemsstaten gav till stöd för sitt avstyrkande

Parternas argument

42 Sökanden har gjort gällande att svaranden har åsidosatt ordalydelsen av och andemeningen bakom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 och artikel 5.4 i

beslut 2001/937, eftersom den har underlåtit att bedöma de skäl som grekiska staten uppgav till stöd för sitt avstyrkande av utlämnandet av den begärda handlingen. Således gav svaranden medlemsstaten en faktisk vetorätt rörande utlämnandet av den handling som svaranden innehade.

43 Enligt sökanden framgår det av verben "samråda" och "begära" i artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 och i artikel 5.4 i beslut 2001/937 att kommissionen inte är bunden av medlemsstatens yttrande. Att tolka de ovannämnda artiklarna på så sätt att medlemsstaterna därigenom ges en vetorätt rörande utlämnande av en handling som härrör från dem skulle stå i motsättning till den uppenbara betydelsen av ordet "begära".

44 Sökanden har gjort gällande att beslut avseende utlämnande av handlingar som innehas av institutionerna bara kan fattas av de senare och att institutionen måste motivera en vägran att utlämna en handling på grundval av artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001.

45 Sökanden har påpekat att svaranden, i de två skrivelser som riktades till sökanden, hänvisade till de nationella grekiska myndigheternas avstyrkande och, på ett mycket kortfattat sätt, till de skäl som dessa myndigheter hade uppgivit till stöd härför. Ingenting tyder på att svaranden hade gjort en bedömning av dessa skäl. Det omtvistade beslutet innehåller ännu mindre information om de skäl som de grekiska myndigheterna har anfört och om kommissionens bedömning av dessa skäl. Generalsekreteraren har enbart hänvisat till de grekiska myndigheternas avstyrkande.

46 Sökanden har gjort gällande att svaranden borde ha gjort en bedömning av de skäl som uppgavs av de grekiska myndigheterna och att den i de skrivelser som den skickade till sökanden borde ha visat hur den gjorde sin bedömning. Sökanden anser att svaranden har agerat som om den var bunden av grekiska statens yttrande.

47 Sökanden har gjort gällande att det genom artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 preciseras att kommissionen skall vägra att ge tillgång till en handling under vissa villkor. När ett av dessa villkor är uppfyllt måste kommissionen vägra att ge tillgång till handlingen. Däremot anges det inte i artikel 4.5 i samma förordning att kommissionen är skyldig att vägra tillgång till handlingen, utan endast att medlemsstaten kan framställa en begäran härom. Det ankommer sedan på kommissionen att avgöra huruvida denna begäran skall bifallas eller ej.

48 Sökanden har anfört att den tvivlar på att en begäran från kommissionen om att tillgång till en handling skall vägras, i de medlemsstater som förfogar över egna bestämmelser om tillgång till handlingar, skulle anses som tvingande. Den har påstått att svaranden har vidgått att så inte är fallet när den säger att dess önskningar skall beaktas "i största möjliga mån". Detta innebär att det yttrande som den ger inom ramen för ett sådant samråd varken är avgörande eller tvingande, när det gäller att bestämma huruvida tillgång skall ges eller ej till dess handlingar på nationell nivå.

49 Enligt sökanden skulle det, om en medlemsstat vore skyldig att betrakta sig som bunden av svarandens ställningstagande, röra sig om en uppenbar inskränkning av de medborgerliga rättigheterna i denna medlemsstat och svaranden skulle erhålla en faktisk vetorätt, kanske utan att ens känna till den nationella lagstiftningen i fråga. Den har gjort gällande att varje medlemsstat under alla omständigheter behåller ett utrymme för skönsmässig bedömning avseende förfarandet för att ge tillgång till handlingar, för att förena kraven i sina egna nationella bestämmelser med upphovsmannens rättsordning. Analogiskt har svaranden, även om medlemsstaten kan begära att handlingen ej skall lämnas ut, ett utrymme för skönsmässig bedömning för att efter överenskommelse med medlemsstaten bestämma hur dess betänkligheter skall kunna beaktas samtidigt som största möjliga tillgång till handlingarna ges.

50 Under förhandlingen har sökanden gjort gällande att det i artikel 9.3 i förordning nr 1049/2001 anges att ett samtycke från den myndighet från vilken handlingen härrör är nödvändigt för att känsliga handlingar skall lämnas ut. Den har gjort

gällande att om gemenskapslagstiftaren hade haft till syfte att genom artikel 4.5 i sagda förordning ge medlemsstaterna en vetorätt, skulle den ha antagit en formulering som närmade sig denna bestämmelse.

51 Svaranden har bestridit dessa argument och har yrkat att denna grund skall underkännas.

Förstainstansrättens bedömning

52 Den fråga som avses med förevarande grund är huruvida medlemsstaterna enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, i vilken det föreskrivs att en medlemsstat får begära att en institution inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande, har en vetorätt eller om institutionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning.

53 Förstainstansrätten vill erinra om att det i förordning nr 1049/2001 anges att institutionernas samtliga handlingar i princip bör göras tillgängliga för allmänheten (skäl 11).

54 Vad beträffar handlingar från en tredje part är institutionerna enligt artikel 4.4 i förordningen skyldiga att samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 i förordningen skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut. Av detta följer att institutionerna inte är skyldiga att samråda med den berörda tredje parten om det är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut. I alla andra fall skall institutionerna samråda med den berörda tredje parten. Samråd med den berörda tredje parten utgör således i allmänhet en förutsättning för att det skall kunna fastställas om något av undantagen från tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 1049/2001 skall tillämpas i fråga om handlingar från en tredje part.

55 Dessutom påverkas inte, såsom sökanden med rätta har påpekat, kommissionens rätt att bedöma om ett av de undantag som anges i artikel 4.1 och 4.2 skall tillämpas av svarandens skyldighet att samråda med tredje part enligt artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001.

56 Av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 framgår däremot att medlemsstaterna ges en särställning. En medlemsstat ges i denna bestämmelse möjlighet att begära att en institution inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Det skall härvid erinras om att denna bestämmelse, såsom nämnts i punkt 34 ovan, utgör ett införlivande av förklaring nr 35.

57 Genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 ges således medlemsstaterna en särställning i förhållande till andra tredje parter, och bestämmelsen utgör härvid en *lex specialis*. Det följer av denna bestämmelse att en medlemsstat har möjlighet att, antingen då den ger in handlingen eller vid ett senare tillfälle, begära av en institution att en handling som härrör från denna medlemsstat inte skall lämnas ut, utan att den dessförinnan har lämnat sitt medgivande. För det fall att medlemsstaten har gjort en sådan begäran, är institutionen tvungen att inhämta medlemsstatens medgivande innan den lämnar ut denna handling. Denna bestämmelse, genom vilken institutionen åläggs att begära medlemsstatens medgivande innan den lämnar ut handlingen, skulle fråntas all betydelse om institutionen kunde besluta att lämna ut handlingen trots att den berörda medlemsstaten uttryckligen hade begärt motsatsen. Om institutionen skulle ha rätt att lämna ut handlingen trots medlemsstatens begäran att tillgång inte skall ges till sagda handling, skulle medlemsstatens situation inte vara annorlunda än en vanlig tredje parts. Till skillnad från vad sökanden har gjort gällande utgör således en sådan begäran från medlemsstaten ett åläggande för institutionen att inte lämna ut handlingen i fråga. Om medlemsstaten, som i förevarande fall, inte har gjort en sådan begäran när den ingav handlingen till institutionen, har den senare ändå rätt att begära medlemsstatens medgivande innan den lämnar ut handlingen till tredje part. Under sådana omständigheter måste institutionen även respektera en eventuell begäran från medlemsstaten om att handlingen inte skall lämnas ut.

58 Förstainstansrätten påpekar härvid att medlemsstaten inte är skyldig att motivera en begäran enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 och att det inte ankommer på institutionen, när en sådan begäran har givits in till den, att bedöma om det är berättigat att inte lämna ut den ifrågavarande handlingen med hänsyn till bland annat allmänintresset.

59 För att säkerställa en tillämpning av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 som överensstämmer med förklaring nr 35 och för att underlätta tillgången till handlingen i fråga, genom att göra det möjligt för medlemsstaten från vilken den härrör att i förekommande fall ge sitt medgivande till att den lämnas ut, åligger det institutionen att samråda med denna medlemsstat. Om denna medlemsstat efter att samråd har skett inte inger en begäran enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, ankommer det fortfarande på institutionen att med tillämpning av artikel 4.4 i sagda förordning bedöma om handlingen skall lämnas ut eller inte.

60 Det skall konstateras att när en medlemsstat har gjort en begäran med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 skall den medlemsstatens relevanta nationella bestämmelser, som reglerar rätten till tillgång till handlingar och den rättsliga ramen för ett eventuellt överklagande, tillämpas. Det ankommer således på de nationella förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att med tillämpning av nationell rätt bedöma om tillgången till handlingar som härrör från medlemsstaten skall beviljas och att fastställa om och i vilken utsträckning de berörda har rätt att inge ett överklagande.

61 Vad slutligen beträffar det argument som sökanden har gjort gällande under förhandlingen, att gemenskapslagstiftaren, om den hade för avsikt att genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 ge medlemsstaterna en vetorätt, skulle ha antagit en formulering som låg nära formuleringen i artikel 9.3 i sagda förordning, konstaterar förstainstansrätten att det i artikel 9 föreskrivs särskilda bestämmelser för att säkerställa ett effektivt skydd av känsliga eller hemliga handlingar som bland annat härrör från institutionerna, medlemsstaterna, tredje länder och internationella organisationer inom de områden som anges i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001, särskilt vad gäller allmän säkerhet, försvar och militära frågor. I denna

artikel preciseras bland annat de personer som har rätt att behandla dessa handlingar, och det föreskrivs att känsliga handlingar skall registreras eller lämnas ut endast om den myndighet varifrån handlingen härrör har givit sitt samtycke. Med hänsyn till den särskilda karaktären hos dessa bestämmelser konstaterar förstainstansrätten att denna artikel saknar samband med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, och att det alltså inte är möjligt att med framgång åberopa den förstnämnda artikeln för att tolka den sistnämnda. Den klassificering i "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" eller "CONFIDENTIEL" som görs av medlemsstaten innebär i princip ett konstaterande av att det är omöjligt att lämna ut handlingen. Vad beträffar andra handlingar som härrör från en medlemsstat, kan en sådan omöjlighet endast konstateras om medlemsstaten gör en uttrycklig begäran om detta.

62 Av vad ovan anförts drar förstainstansrätten slutsatsen att, när en medlemsstat med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 begär att en institution inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande, institutionen är bunden av denna begäran. Talan kan följaktligen inte vinna bifall på sökandens andra grund, rörande svarandens underlåtenhet att bedöma de skäl som den grekiska staten anförde till stöd för sitt avstyrkande av utlämnande av den begärda handlingen.

Den tredje grunden: Avsaknad av motivering

Parternas argument

63 Klaganden har gjort gällande att svaranden har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att, i strid med det krav som ställs i artikel 253 EG, åsidosätta skyldigheten att motivera det ifrågasatta beslutet. Den anser att den omständigheten att svaranden inte har bedömt de skäl som den grekiska staten har anfört utgör en brist på motivering.

64 Sökanden har gjort gällande att svaranden, i förevarande mål, endast har informerat om de skäl som den grekiska staten har anfört till stöd för sitt avstyrkande. Ingenstans i de två skrivelser som svaranden riktade till sökanden, och särskilt inte i det ifrågasatta beslutet, finns det någon redogörelse för skälen till att svaranden nekade tillgång till den begärda handlingen. Således gav svaranden inte sökanden någon möjlighet att identifiera de skäl som låg till grund för svarandens vägran att ge ut den begärda handlingen och gjorde det därmed omöjligt för gemenskapsdomaren att utöva sin prövningsrätt.

65 Svaranden har gjort gällande att motiveringen av det ifrågasatta beslutet var fullständig, eftersom skälen till vägran att ge tillgång till handlingen angavs däri, nämligen att de nationella myndigheterna hade begärt att den inte skulle ge ut den.

Förstainstansrättens bedömning

66 Förstainstansrätten erinrar om att skyldigheten att motivera ett individuellt beslut enligt fast rättspraxis syftar till att ge den som berörs av ett sådant beslut tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller om det eventuellt är behäftat med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas, och till att göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet. Omfattningen av denna skyldighet beror på den aktuella rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den antagits (förstainstansrättens dom av den 24 april 1996 i de förenade målen T-551/93, T-231/94–T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-247, punkt 140, av den 3 februari 2000 i de förenade målen T-46/98 och T-151/98, CCRE mot kommissionen, REG 2000, s. II-167, punkt 46, och av den 14 maj 2002 i mål T-80/00, Associação Comercial de Aveiro mot kommissionen, REG 2002, s. II-2465, punkt 35).

67 Det framgår av det ifrågasatta beslutet att det däri tydligt anges att svaranden hade samrått med de grekiska myndigheterna vilka hade begärt att svaranden inte skulle lämna ut handlingen och att den till följd därav, enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, inte hade möjlighet att lämna ut sagda handling.

68 Härav följer att motiveringen av det ifrågasatta beslutet var fullständig, då skälen för att vägra tillgång till handlingen angavs däri, nämligen att de nationella myndigheterna hade begärt att svaranden inte skulle lämna ut handlingen.

69 Såsom ovan har fastslagits är institutionen bunden av en begäran som inges av en medlemsstat med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Mot bakgrund härav fanns det ingen anledning för svaranden att bedöma de skäl som den grekiska staten hade anfört.

70 Slutligen, även om svaranden, för att verka för öppenhet, delgav sökanden de motiv som medlemsstaten hade åberopat, måste det konstateras att det inte ankom på svaranden att för sökanden ange de skäl som låg till grund för att medlemsstaten i fråga gav in en begäran med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, eftersom det i denna bestämmelse inte föreskrivs någon skyldighet för medlemsstaterna att motivera en sådan begäran.

71 Av dessa överväganden följer att talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Underlåtenhet av kommissionen att pröva huruvida tillgång borde ges till en del av uppgifterna i den begärda handlingen

Parternas argument

72 Sökanden har gjort gällande att svaranden har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning bestående av åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, genom att den inte har undersökt huruvida tillgång borde ges till en del av de upplysningar som finns i den begärda handlingen och som inte berörs av undantagen.

73 Sökanden har påpekat att den av svaranden delgavs den del av ansökan om stöd från sammanhållningsfonden som innehöll en beskrivning av de huvudsakliga aspekterna av kostnads/vinstanalysen, och inte studiens hela text, som den hade begärt. Detta utlämnande uppfyller inte kraven i artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, eftersom denna beskrivning inte utgör en del av den begärda handlingen i den mening som avses i denna bestämmelse.

74 Sökanden har gjort gällande att svaranden, trots en begäran från en medlemsstat om att tillgång till en handling skall vägras, är tvungen att ge största möjliga tillgång till handlingar och att den borde ha prövat om tillgång hade kunnat ges till en del av handlingen. Då svaranden inte ens hade försökt att avgöra huruvida det var möjligt att ge tillgång till delar av handlingen, har den gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning (domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet rådet mot Hautala, punkterna 29 och 30, och domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Hautala mot rådet, punkterna 85–88).

75 Svaranden har bestritt dessa argument och hävdat att talan inte kan bifallas på denna grund.

Förstainstansrättens bedömning

76 I enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 skall, om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, övriga delar av handlingen lämnas ut.

77 Visserligen nämns det i det ifrågasatta beslutet ingenting om att svaranden skulle ha beaktat möjligheten att ge tillgång till delar av den begärda handlingen. Det skall emellertid påpekas att den berörda medlemsstaten helt motsatte sig att någon del av handlingen skulle lämnas ut, vilket sökanden hade informerats om. Då svaranden var bunden av denna begäran var det omöjligt att ge tillgång till någon del av handlingen. Mot bakgrund härav får skälen till att vägra tillgång till delar av sagda handling underförstått, men nödvändigtvis, framgå av medlemsstatens begäran.

78 Härav följer att talan inte kan bifallas på denna grund.

79 Av vad ovan anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

80 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 svarandens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Azizi Jaeger Czúcz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 mars 2005.

Justitiesekreterare

H. Jung

Ordförande

M. Jaeger