FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PAOLO MENGOZZI

föredraget den 15 september 2009 [1]

I — Inledning

1. Internationaler Hilfsfonds eV, en icke-statlig organisation som är verksam inom området för humanitärt bistånd, har i sitt överklagande i huvudsak yrkat dels att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 5 juni 2008 [2] (nedan kallad den överklagade domen), i vilken förstainstansrätten avvisade den talan som klaganden hade väckt mot det påstådda beslutet i kommissionens skrivelse av den 14 februari 2005 varigenom klagandens ansökan om tillgång till vissa handlingar avslogs, dels att domstolen ska ogiltigförklara nämnda beslut och slutligt avgöra målet i sak.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsbestämmelserna om allmänhetens tillgång till handlingar hos Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission*

2. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar [3] fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255 EG. Förordningen är tillämplig sedan den 3 december 2001.

3. Enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 ska tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen vägras även efter det att beslutet fattats, om

1 — Originalspråk: franska.

2 — Dom av den 5 juni 2005 i mål T-141/05, Internationaler Hilfsfonds eV mot kommissionen.

3 — EGT L 145, s. 43.

utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

4. I artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att en ansökan om tillgång till en handling ska inges i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, utan att sökanden behöver ange några skäl för sin ansökan.

5. I det avseendet görs det i förordning nr 1049/2001 åtskillnad mellan behandlingen av ursprungliga ansökningar och behandlingen av bekräftande ansökningar.

6. Vad beträffar behandlingen av ursprungliga ansökningar föreskrivs följande i artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 1049/2001:

”1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

2. Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.”

7. När det gäller behandlingen av bekräftande ansökningar föreskrivs följande i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001:

”En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen under-

rätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 [EG] respektive 195 [EG].”

8. Enligt artikel 2 första och andra styckena i bilagan till kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning,[4] ska ansökningar om tillgång till handlingar sändas per post, fax eller via e-post till kommissionens generalsekretariat, till det behöriga generaldirektoratet eller den behöriga avdelningen. Kommissionen är vidare skyldig att besvara ursprungliga och bekräftande ansökningar inom femton arbetsdagar räknat från och med dagen för registreringen av ansökan. Om en ansökan är komplicerad eller omfattande får denna tidsfrist förlängas med femton arbetsdagar. En förlängning av tidsfristen ska motiveras och på förhand meddelas sökanden.

9. När det gäller behandlingen av ursprungliga ansökningar föreskrivs det i artikel 3 i bilagan till beslut 2001/937 att sökanden ska informeras om svaret på ansökan av generaldirektören eller chefen för den berörda avdelningen, av en direktör med denna uppgift vid generalsekretariatet eller av en tjänsteman med denna uppgift. Vidare föreskrivs det i denna bestämmelse att i alla helt eller delvis negativa beslut ska sökanden underrättas om sin rätt att inom femton arbetsdagar efter mottagande av beslutet lämna in en bekräftande ansökan till kommissionens generalsekreterare.

10. När det gäller behandlingen av bekräftande ansökningar föreskrivs det i artikel 4 i bilagan till beslut 2001/937 att befogenheten att fatta beslut om en bekräftande ansökan delegeras till generalsekreteraren, vilken ska bistås av generaldirektoratet eller den behöriga avdelningen vid beredningen av beslutet. I denna artikel föreskrivs även att beslutet ska fattas av generalsekreteraren efter det att rättstjänsten har lämnat sitt medgivande. Sökanden ska skriftligen underrättas om beslutet, eventuellt via e-post. I beslutet ska sökanden upplysas om rätten att väcka talan vid förstainstansrätten eller att lämna in ett klagomål till Europeiska ombudsmannen.

B — *Gemenskapsbestämmelserna om klagomål inför Europeiska ombudsmannen*

11. I artikel 195.1 andra stycket EG föreskrivs följande:

”Ombudsmannen skall inom ramen för sitt uppdrag företa de undersökningar som han finner berättigade, antingen på eget initiativ eller på grundval av de klagomål som framförs till honom direkt eller genom en ledamot av

4 — EGT L 345, s. 94.

Europaparlamentet; detta gäller dock inte om de påstådda förhållandena är eller har varit föremål för ett domstolsförfarande. Om ombudsmannen konstaterar att ett missförhållande har förekommit, skall han hänskjuta frågan till den berörda institutionen som skall ha en frist på tre månader för att delge honom sina synpunkter. Ombudsmannen skall därefter lämna en rapport till Europaparlamentet och den berörda institutionen. Den klagande skall underrättas om resultatet av dessa undersökningar."

12. I enlighet med artikel 2.6 i Europaparlamentets beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning, [5] i dess lydelse enligt Europaparlamentets beslut 2002/262/EG, EKSG, Euratom av den 14 mars 2002 [6] (nedan kallat beslut 94/262), ska klagomål som inges till Europeiska ombudsmannen inte påverka tidsfrister för överklaganden i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden. I artikel 2.7 anges att när ombudsmannen måste avvisa ett klagomål eller avbryta sin undersökning på grund av pågående eller avslutade rättsliga åtgärder rörande omständigheter som tagits upp i ett klagomål ska resultatet av de undersökningar som redan är gjorda arkiveras utan ytterligare åtgärder.

13. I artikel 6 i Europeiska ombudsmannens beslut av den 8 juli 2002 om antagande av genomförandebestämmelser till beslut 94/262, i dess lydelse av den 5 april 2004, med rubriken "Uppgörelser i godo", föreskrivs följande:

"6.1. Om ombudsmannen konstaterar administrativa missförhållanden ska han i så stor utsträckning som möjligt samarbeta med den berörda institutionen för att nå en uppgörelse i godo om att undanröja dem på ett tillfredsställande sätt för den person som lämnat in klagomålet.

6.2. Om ombudsmannen anser att detta samarbete har gett ett tillfredsställande resultat ska han avsluta ärendet med ett motiverat beslut. Han ska informera den person som lämnat in klagomålet och den berörda institutionen om sitt beslut.

6.3. Om ombudsmannen anser att en uppgörelse i godo inte är möjlig, eller om försök till en sådan har misslyckats, ska han antingen avsluta ärendet med ett motiverat beslut som kan inbegripa en kritisk anmärkning eller utarbeta en rapport med förslag till rekommendationer."

5 — EGT L 113, s. 15; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 133.
6 — EGT L 92, s. 13.

14. I artikel 8 i Europeiska ombudsmannens beslut av den 8 juli 2002, i dess lydelse av den 5 april 2004, med rubriken ”Rapporter och rekommendationer”, anges följande:

”8.1. Ombudsmannen ska lägga fram en rapport med förslag till rekommendationer till institutionen i fråga om han anser att det antingen

a) är möjligt för institutionen i fråga att undanröja fallet av administrativt missförhållande, eller

b) fallet av administrativt missförhållande har allmänna återverkningar.

8.2. Ombudsmannen ska skicka en kopia av sin rapport och sina förslag till rekommendationer till den berörda institutionen och till den person som lämnat in klagomålet.

8.3. Den berörda institutionen ska avge ett detaljerat yttrande till ombudsmannen inom tre månader. Det detaljerade yttrandet kan bestå av ett godkännande av ombudsmannens beslut och en beskrivning av de åtgärder som vidtagits för att genomföra de föreslagna rekommendationerna.

8.4. Om ombudsmannen inte anser att det detaljerade yttrandet är tillfredsställande kan han utarbeta en särskild rapport till Europaparlamentet om det administrativa missförhållandet. Den särskilda rapporten kan innehålla rekommendationer. Ombudsmannen ska skicka en kopia av rapporten till den berörda institutionen och till den person som lämnat in klagomålet.”

III — Bakgrund till tvisten, parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

15. År 1998 undertecknade klaganden och kommissionen avtalet LIEN 97-2011 om medfinansiering av ett medicinskt biståndsprogram som klaganden anordnade i Kazakstan.

16. Efter det att kommissionen ensidigt hade hävt avtalet LIEN 97-2011 och krävt att de utbetalda beloppen skulle återbetalas, vilket föranledde klaganden att inge ett klagomål till ombudsmannen den 7 mars 2002, ansökte klaganden den 9 mars 2002 hos kommissionen om att få tillgång till handlingarna rörande nämnda avtal.

17. Den 8 juli 2002 översände kommissionen en förteckning över de handlingar som fanns i fyra akter till klaganden. Med stöd av bestämmelserna i artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 avslog kommissionen klagandens ansökan såvitt avsåg vissa handlingar i de tre första akterna och såvitt avsåg samtliga handlingar i den fjärde akten.

18. Genom skrivelse av den 11 juli 2002 ansökte klaganden hos kommissionens ordförande om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011.

19. Den 26 juli 2002 skickade kommissionen ett besked till klaganden, vari det hänvisades till skrivelsen av den 8 juli 2002.

20. Den 26 augusti 2002 tog klaganden del av de akter som kommissionen hade gått med på att den skulle få tillgång till.

21. I mars 2003 avslutade ombudsmannen undersökningen av det klagomål som klaganden hade ingett den 7 mars 2002 och som avsåg kommissionens ensidiga hävning av avtalet och dess krav på återbetalning av de utbetalda beloppen. Ombudsmannen drog särskilt slutsatsen att det framstod som om kommissionen och klaganden hade nått en uppgörelse i godo.

22. I början av oktober 2003 konstaterade dock kommissionen och klaganden att de inte hade lyckats nå en uppgörelse i godo.

23. Den 6 oktober 2003 ingav klaganden ett klagomål till ombudsmannen, vari kommissionens vägran att ge klaganden fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 påtalades.

24. Den 15 juli 2004 skickade ombudsmannen ett förslag till rekommendation till kommissionen, vari ombudsmannen konstaterade att kommissionen inte hade behandlat klagandens ansökan om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 på ett korrekt sätt och anmodade kommissionen att göra en ny prövning av ansökan. Vidare rekommenderade ombudsmannen att kommissionen skulle ge tillgång till nämnda handlingar, såvida inte kommissionen kunde visa att tillgång till dessa handlingar motsvarade ett av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.

25. Den 12 oktober 2004 skickade kommissionen ett detaljerat yttrande till ombudsmannen, varigenom kommissionen underättade ombudsmannen om att den hade godtagit ombudsmannens förslag till rekommendation och gjort en ny prövning av

klagandens ansökan om tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011. Trots den nya prövningen vidhöll kommissionen sin vägran att ge klaganden tillgång till de handlingar som den tidigare hade nekat tillgång till, med undantag av fem handlingar, vilka bifogades yttrandet som kopia.

26. Den 14 december 2004 fattade ombudsmannen ett slutligt beslut avseende det klagomål som klaganden hade ingett den 6 oktober 2003. Sammanfattningsvis gjorde ombudsmannen en kritisk anmärkning mot kommissionens administrativa praxis i det aktuella ärendet. I det avseendet konstaterade ombudsmannen att det förhållandet att kommissionen inte hade angett några giltiga skäl som kunde motivera dess vägran att ge klaganden tillgång till flera handlingar rörande avtalet LIEN 97-2011 utgjorde ett administrativt missförhållande. Ombudsmannen ansåg dock att Europaparlamentet inte kunde vidta några åtgärder till stöd för klagandens och ombudsmannens ståndpunkt i detta ärende och fann därför att det inte var nödvändigt att skicka en särskild rapport till parlamentet och beslutade att avsluta det förfarande som avsåg klagandens klagomål.

27. Den 22 december 2004 skickade klaganden, på grundval av ombudsmannens slutsatser i beslutet av den 14 december 2004, en ansökan till kommissionen om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011.

28. Som svar på denna ansökan skickade direktören vid direktoratet ”Verksamhetsstöd” inom Byrån för samarbete EuropeAid, den 14 februari 2005, en skrivelse till klagandens advokat. I skrivelsen angav direktören att kommissionen, efter att ha tagit ställning till ombudsmannens beslut av den 14 december 2004, inte hade för avsikt att ge tillgång till de handlingar som omfattades av undantagsreglerna i förordning nr 1049/2001, förutom de handlingar som redan hade ställts till klagandens förfogande den 26 augusti 2002 samt de fem handlingar som hade bifogats det detaljerade yttrandet av den 12 oktober 2004, vars innehåll hade översänts till klaganden.

29. Den 11 april 2005 väckte klaganden talan vid förstainstansrätten och yrkade att det påstådda beslutet i skrivelsen av den 14 februari 2005 skulle ogiltigförklaras.

30. I den överklagade domen fann förstainstansrätten i huvudsak att skrivelsen av den 14 februari 2005 utgjorde en rättsakt som enbart bekräftade beslutet av den 26 juli 2002, vilket hade vunnit laga kraft i förhållande till klaganden, och att talan mot denna rättsakt följaktligen skulle avvisas. I det avseendet underkände förstainstansrätten bland annat klagandens påstående om att ombudsmannens slutsatser i beslutet av den 14 december 2004, samt följderna och resultaten av den undersökning som ombudsmannen hade gjort vid handläggningen av klagandens klagomål, utgjorde nya uppgifter som kan medföra att tidsfristerna för att väcka talan

börjar löpa på nytt. Förstainstansrätten konstaterade även att det påstådda beslutet i skrivelsen av den 14 februari 2005 inte hade föregåtts av någon omprövning av klagandens situation.

31. För fullständighetens skull angav förstainstansrätten att även om det antas att skrivelsen av den 14 februari 2005 inte utgör en rättsakt som enbart bekräftar beslutet av den 26 juli 2002, så väcktes klagandens talan mot denna rättsakt för tidigt, eftersom nämnda rättsakt endast utgjorde ett besked angående en ursprunglig ansökan, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001, efter vilken klaganden borde ha ingett en bekräftande ansökan, i den mening som avses i artikel 7.2 i samma förordning.

32. Förstainstansrätten avvisade således talan och förpliktade klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

33. Genom handling som inkom till domstolens kansli den 7 augusti 2008 har klaganden överklagat förstainstansrättens dom. I första hand har klaganden yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogiltigförklara beslutet i skrivelsen av den 14 februari 2005 och slutligt avgöra målet i sak samt förplikta kommissionen att ersätta samtliga rättegångskostnader. I andra hand har klaganden yrkat att domstolen ska återförvisa målet till förstainstansrätten.

34. I sin svarsskrivelse har kommissionen yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet i den del det kan prövas och förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna i målet.

35. Klaganden och kommissionen hördes av domstolen vid förhandlingen den 30 juni 2009. Med avseende på förhandlingen anmodades parterna att särskilt inrikta sig på konsekvenserna av att det inte lämnas några sådana uppgifter om rättsmedlen som föreskrivs i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 i ett beslut om avslag på en ansökan om tillgång till handlingar, i synnerhet vad gäller frågan huruvida tidsfristerna för att väcka talan mot ett sådant beslut börjar löpa samt tillämpligheten, inom ramen för förordning nr 1049/2001, av den rättspraxis enligt vilken en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna ska avvisas.

IV — Rättslig bedömning

A — *Inledande överväganden*

36. Till stöd för yrkandet om upphävande av den överklagade domen har klaganden åberopat tre grunder. Som första grund har det gjorts gällande att det gjordes en felaktig rättslig kvalificering av skrivelsen av den

26 juli 2002 såsom innefattande ett beslut mot vilken talan kan väckas. Den andra grunden avser en felaktig rättslig kvalificering av skrivelsen av den 14 februari 2005 såsom utgörande en rent bekräftande rättsakt. Som tredje grund har klaganden gjort gällande att artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 tolkades felaktigt.

37. Det ska påpekas att de två första grunder som klaganden har åberopat avser den bedömning som förstainstansrätten i huvudsak gjorde, nämligen att den rättsakt som angreps i första instans utgjorde en rättsakt som enbart bekräftade beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002.

38. Den tredje grunden avser däremot den bedömning som förstainstansrätten gjorde ”för fullständighetens skull”, varigenom det konstaterades att talan hade väckts för tidigt. Denna bedömning grundades på ett diametralt motsatt antagande jämfört med slutsatsen av förstainstansrättens huvudsakliga analys, nämligen att den rättsakt som angreps i första instans inte utgjorde en rent bekräftande rättsakt.

39. Det står således klart att den andra delen av förstainstansrättens resonemang fördes alternativt, snarare än för fullständighetens skull, för det fall – såsom klaganden hävdade – den angripna rättsakten inte kunde anses utgöra en rent bekräftande rättsakt.

40. Användningen av en sådan teknik vid domstolsprövningen kan visserligen kritiseras, särskilt på grund av att den låter en viss tveksamhet hos förstainstansrätten vad beträffar den korrekta rättsliga kvalificeringen av en gemenskapsrättsakt lysa igenom. Det kan dock inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att den överklagade domen ska bli ogiltig, särskilt när – såsom i förevarande fall – den andra delen av förstainstansrättens resonemang direkt syftar till att bemöta de argument som klaganden anförde till stöd för att talan i första instans kunde tas upp till sakprövning.

41. Faktum kvarstår dock, vad beträffar förevarande förfarande och som kommissionen har anfört i sin svarsskrivelse, att även om det antas att den bedömning som förstainstansrätten i huvudsak gjorde inte kan godtas, måste den domstol som prövar överklagandet med nödvändighet även godta den tredje grunden för att överklagandet ska kunna leda till ett upphävande av den överklagade domen och kunna föranleda domstolen att konstatera att talan i första instans kunde tas upp till sakprövning.

42. Om den tredje grunden däremot inte kan godtas, är domstolen tvungen att konstatera att det var berättigat att avvisa talan i första instans, oavsett bedömningen av de två första grunderna.

43. Jag anser följaktligen att den tredje grunden ska prövas först. Det är endast för det fall denna grund kan godtas som domstolen är skyldig att undersöka huruvida det finns fog för i vart fall en av de två andra grunderna.

44. Jag vill dock redan nu påpeka att jag anser att den tredje grunden inte kan godtas, vilket följaktligen även medför att överklagandet ska ogillas. Följaktligen kommer jag endast i andra hand att undersöka den första och den andra grunden.

B — *I första hand: Den tredje grunden, vilken avser att artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 tolkades felaktigt*

1. Parternas argument

45. Klaganden har först och främst påpekat att bedömningen i punkterna 105–108 i den överklagade domen stöder den ståndpunkt som klaganden intog i första instans, nämligen att den ansökan om tillgång till handlingar som ingavs den 22 december 2004 skulle anses utgöra en första ansökan, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001, som var helt ny och som för övrigt behandlades som sådan av kommissionen. Klaganden förstår dock inte hur förstainstansrätten, i punkterna 109 och 110 i den överklagade domen, kunde dra slutsatsen att beskedet i den angripna rättsakten utgjorde ett ursprungligt besked, avseende vilket klaganden borde ha ingett en bekräftande ansökan, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, i stället för att direkt väcka talan vid förstainstansrätten enligt artikel 230 EG. Klaganden anser att det, särskilt med hänsyn till det klara och slutgiltiga beskedet i skrivelsen av den 14 februari 2005, var onödigt att tvinga klaganden att inge en ny bekräftande ansökan till kommissionen, vilket bara skulle ha medfört tidsspillan och ytterligare advokatkostnader för klaganden. Vidare har klaganden hävdat att det i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs en frivillig bestämmelse och att den, med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall, inte längre var skyldig att inge en ny bekräftande ansökan. Dessutom har klaganden gjort gällande att förstainstansrätten begick ett rättegångsfel när den avslog klagandens begäran om komplettering av förhandlingsrapporten av den 1 februari 2007 i syfte att där införa argumentet att bestämmelserna i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 är frivilliga till sin karaktär.

46. Kommissionen har anfört att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund genom att påpeka dels att klaganden har medgett att den inte ingav någon bekräftande ansökan i den mening som avses i förordning nr 1049/2001, dels att det ursprungliga beskedet, i den mening som avses i artikel 7.1 i nämnda förordning, inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas.

2. Bedömning

47. Inledningsvis ska det påpekas att, såsom jag redan har nämnt, det antagande som låg till grund för förstainstansrättens resonemang i punkterna 103–110 i den överklagande domen var baserat på hypotesen att den rättsakt som angreps i första instans (skrivelsen av den 14 februari 2005) inte utgjorde en rättsakt som enbart bekräftade beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002, vilket klaganden för övrigt hävdade. Klaganden hävdade nämligen vid förstainstansrätten (och har fortsatt att hävda, vid domstolen, i samband med förevarande överklagande) att den ansökan om tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 som klaganden hade ingett till kommissionen den 22 december 2004 utgjorde en (helt ny) ursprunglig ansökan i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001. [7]

48. Det ska påpekas att klaganden inte, vare sig i första instans eller i samband med förevarande överklagande, på något sätt tycks ha grundat sitt påstående på att domstolens rättspraxis, enligt vilken en talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom de föreskrivna fristerna ska avvisas, helt saknar relevans *i samband med förordning nr 1049/2001*. Tvärtom tycks klaganden snarare medge att en sådan rättspraxis är tillämplig inom ramen för förordning nr 1049/2001, samtidigt som den har hävdat att den angripna rättsakten, *med beaktande av omständigheterna i förevarande fall*, inte kan betecknas som en rättsakt som *enbart* bekräftar beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002.

49. I punkterna 103–110 i den överklagade domen tog förstainstansrätten inte ställning till de exakta skäl som föranledde klaganden att hävda att den angripna rättsakten inte utgjorde en rättsakt som enbart bekräftade beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002, utan förstainstansrätten inskränkte sig till att anta att så var fallet för att undersöka huruvida den angripna rättsakten likväl kunde bli föremål för en talan, vilket klaganden hävdade. Detta tillvägagångssätt kan enligt min mening inte i sig förklaras ogiltigt, eftersom förstainstansrätten inte är skyldig att ta ställning till alla omständigheter i tvisten utan endast till dem som är väsentliga för att avgöra tvisten, med hänsyn särskilt till parternas argument och en god rättskipning. [8]

50. Det ska härvid erinras om att förstainstansrätten, i sin bedömning i punkterna 105–110 i den överklagade domen,

7 — Klaganden har visserligen, som svar på en skriftlig fråga från domstolen med stöd av artikel 54 a i rättegångsreglerna, sagt sig vara införstådd med att domstolen betraktar ansökan av den 22 december 2004 som en bekräftande ansökan. Detta svar, som förutom att det inte uttalats klart och är motstridigt i förhållande till sökandens argumentation till stöd för den tredje grunden för överklagandet endast har avgetts i syfte att vara ”till nytta för rättskipningen ” och ”i andra hand”, har emellertid inte återtagits vid förhandlingen vid domstolen. Under dessa omständigheter kan svaret svårligen betraktas som ett argument till stöd för förevarande grund.

8 — I det avseendet har således domstolen godtagit att förstainstansrätten kunde avgöra en tvist i sak, utan att ens pröva en invändning om rättegångshinder, förutsatt att talan under alla omständigheter ogillades (se dom av den 26 februari 2002 i mål C-23/00 P, rådet mot Boehringer, REG 2002, s. I-1873, punkt 52), en praxis som domstolen även själv har tillämpat (se dom av den 23 mars 2004 i mål C-233/02, Frankrike mot kommissionen, REG 2004, s. I-2759, punkt 26).

i huvudsak konstaterade att talan om ogiltigförklaring av den angripna rättsakten hade väckts för tidigt, eftersom nämnda rättsakt endast utgjorde en förberedande rättsakt till en kommande slutlig rättsakt.

51. I det avseendet framgår det av rättspraxis att när det rör sig om rättsakter eller beslut som utarbetas i flera led, i synnerhet efter ett internt förfarande, utgör i princip endast de åtgärder genom vilka den berörda institutionens ställningstagande slutgiltigt slås fast efter detta förfarande en sådan rättsakt mot vilken talan kan väckas, med undantag av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet. [9]

52. En rättsakts eller ett besluts form saknar däremot i princip betydelse för frågan huruvida en talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning, eftersom kvalificeringen som en rättsakt mot vilken talan kan väckas är avhängig rättsaktens innehåll och avsikten hos dess upphovsmän. [10]

53. Det administrativa förfarandet avseende tillgång till handlingar, vilket regleras i förordning nr 1049/2001, sker i två på varandra följande etapper, i enlighet med artiklarna 7 och 8 i nämnda förordning. [11]

54. I artikel 7 regleras behandlingen av ursprungliga ansökningar. Ett besked angående en sådan ansökan, vilket innebär helt eller delvis avslag på ansökan om tillgång till de begärda handlingarna (eller om inget besked ges inom den frist som föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 1049/2001), kan bli föremål för en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om *omprövning*. Med tillämpning av artikel 8 i förordning nr 1049/2001 har sökanden, om en bekräftande ansökan om tillgång till de begärda handlingarna helt eller delvis (uttryckligen eller underförstått) avslås, rätt att väcka talan mot institutionen enligt de villkor som anges i artikel 230 EG.

55. Härav följer, i likhet med vad förstainstansrätten konstaterade i punkt 104 i den överklagade domen, att endast beskedet angående en bekräftande ansökan kan ha rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och följaktligen bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

56. Denna bedömning påverkas inte av klagandens påstående att det i artikel 7.2

9 — Se bland annat dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225), punkt 10, av den 22 juni 2000 i mål C-147/96, Nederländerna mot kommissionen (REG 2000, s. I-4723), punkt 27, och av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaïki Techniki mot kommissionen (REG 2008, s. I-5829), punkt 42.

10 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Athinaïki Techniki mot kommissionen, punkterna 42 och 43.

11 — Se även skäl 13 i förordning nr 1049/2001.

i förordning nr 1049/2001 endast föreskrivs en möjlighet att inge en bekräftande ansökan. Det är visserligen korrekt att hävda att avsikten med förordning nr 1049/2001 inte var att ålägga varje sökande en skyldighet att inge en bekräftande ansökan, genom att således ge sökanden möjlighet att inom ramen för det administrativa förfarandet ifrågasätta den ”ståndpunkt” som institutionen intagit i sitt besked angående den ursprungliga ansökan. I förordningen uppställs däremot klart, som villkor för att en talan om ogiltigförklaring ska kunna tas upp till sakprövning med tillämpning av artikel 230 EG, att de två etapperna av det administrativa förfarandet har avslutats.

57. Vidare, och trots att klaganden inte klart har uttalat det, framgår det av lydelsen i den angripna rättsakten och av avsikten hos dess upphovsman att förstainstansrätten gjorde en riktig bedömning när den i punkt 109 i den överklagade domen faktiskt ansåg att denna rättsakt utgjorde ett besked angående en ursprunglig ansökan enligt artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001. Vidare vill jag även påpeka, då det inte ankommer på domstolen inom ramen för ett överklagande att göra en ny bedömning av de faktiska omständigheterna, att klaganden inte på något sätt har gjort gällande, i samband med den tredje grunden, att förstainstansrätten missuppfattade de faktiska omständigheter som lades fram vid den.

58. För övrigt kan inte klaganden, utan att dess argumentation blir uppenbart motstridig, göra gällande att förstainstansrätten gjorde en riktig bedömning när den (efter kommissionen) slog fast att den ansökan som ingavs den 22 december 2004 utgjorde en helt ny ansökan om tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011, enligt artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001, och på samma gång göra gällande att klaganden hade rätt att frångå de förfaranderegler som föreskrivs i förordningen på grund av att det skulle medföra tidsspillan och ytterligare advokatkostnader för klaganden. Om, såsom klaganden har hävdat, den ansökan som ingavs den 22 december 2004 ska anses utgöra en helt ny ansökan, saknar de faktiska omständigheter som föregick denna ansökan betydelse vid bedömningen av huruvida klagandens argumentation till stöd för denna grund är välgrundad.

59. Vidare ska det påpekas att ansökan av den 22 december 2004 skickades till kommissionen av klagandens ombud och att klagandens ombud direkt delgavs den rättsakt som angreps i första instans. I egenskap av jurist borde klagandens ombud således ha visat erforderlig aktsamhet för att se till att klaganden iakttog kraven i det administrativa förfarande som föregick väckandet av talan om ogiltigförklaring, enligt bestämmelserna i förordning nr 1049/2001. I det avseendet kan det rimligen inte heller göras gällande att de förfaranderegler som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 är oklara och svåra att tolka, vilket klagandens företrädare lät antyda vid förhandlingen inför domstolen.

60. Följaktligen anser jag att förstainstansrätten gjorde en helt riktig bedömning när den i punkt 110 i den överklagade domen slog fast att den angripna rättsakten, om det antas att den inte utgjorde en rent bekräftande rättsakt, utgjorde ett besked angående en ursprunglig

ansökan, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001, vilket inte kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

61. Vad gäller de argument som klaganden ”för övrigt” har anfört, räcker det att påpeka att klaganden inte har förklarat på vilket sätt det rättegångsfel som förstainstansrätten påstås ha begått skulle kunna påverka domslutet i den överklagade domen. För övrigt har klaganden uttryckligen medgett, i punkt 20 i överklagandet, att dess skrivelse till förstainstansrätten, vari klaganden redogjorde för sin begäran om att argumentet att bestämmelserna i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 är frivilliga till sin karaktär skulle beaktas i förhandlingsrapporten, bifogades handlingarna i målet i första instans. Följaktligen har förstainstansrätten faktiskt beaktat det aktuella argumentet, vilket för övrigt underförstått bekräftas av bedömningen i punkt 109 i den överklagade domen som i huvudsak avser skyldigheten att iaktta det administrativa förfarande i två etapper som föreskrivs i artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001, innan någon talan om ogiltigförklaring väcks enligt artikel 230 EG.

62. Jag föreslår således att överklagandet inte ska vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

63. Eftersom den första punkten i domslutet i den överklagade domen, varigenom talan i första instans avvisades, enligt min mening är befogad, finns det under dessa omständigheter inte någon anledning att pröva den första och den andra grunden.

64. Det är således endast i andra hand som jag kommer att pröva dessa två grunder, för det fall domstolen inte skulle godta det förslag som nyss lagts fram.

C — I andra hand: Den andra och den tredje grunden, vilka avser en felaktig rättslig kvalificering av skrivelsen av den 26 juli 2002 såsom innefattande ett beslut mot vilket talan kan väckas respektive en felaktig rättslig kvalificering av skrivelsen av den 14 februari 2005 såsom utgörande en rent bekräftande rättsakt

1. Den första grunden: En felaktig rättslig kvalificering av skrivelsen av den 26 juli 2002 såsom innefattande ett beslut mot vilket talan kan väckas

a) Parternas argument

65. Enligt klaganden kvalificerade förstainstansrätten felaktigt skrivelsen av den 26 juli 2002 som ett besked angående en bekräftande ansökan enligt artikel 8 i förordning nr 1049/2001 som kan bli föremål för en

talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG. Om förstainstansrätten inte hade underlåtit att påpeka att skrivelsen av den 26 juli 2002 hade antagits utan beaktande av väsentliga formföreskrifter, skulle det nämligen ha lett till konstaterandet att beslutet i nämnda skrivelse var ogiltigt eller en nullitet. I det avseendet har klaganden påpekat att skrivelsen av den 26 juli 2002 inte antogs av kommissionens generalsekreterare, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 4 i bilagan till beslut 2001/937, och att den inte innehåller någon motivering eller några uppgifter om tillgängliga rättsmedel, i strid med artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001.

66. Kommissionen har först och främst uttryckt tvivel avseende huruvida den första grunden kan tas upp till sakprövning, eftersom klaganden inte har angett vilka delar av den dom som yrkandet om upphävande avser som kritiseras, och klaganden förefaller, åtminstone i vissa avseenden, klandra förstainstansrätten för fel vid fastställandet eller bedömningen av de faktiska omständigheterna, en fråga som inte omfattas av domstolens kontroll i samband med överklagandet.

67. Kommissionen har i sak, och såvitt grunden för överklagandet endast avser den felaktiga rättsliga kvalificeringen av skrivelsen av den 26 juli 2002, bestritt klagandens argument. För det första anser kommissionen att om de brister som klaganden har påtalat utgjorde ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, så skulle dessa inte alls ha föranlett förstainstansrätten att konstatera att beslutet av den 26 juli 2002 utgjorde en nullitet, utan på sin höjd att beslutet var rättsstridigt och att talan följaktligen kunde väckas mot beslutet. Det var just för att göra gällande att talan kunde väckas mot beslutet som klaganden hade möjlighet att väcka talan mot detta beslut, en möjlighet som klaganden inte utnyttjade. För det andra anser kommissionen att även om det antas att skrivelsen av den 26 juli 2002 är en nullitet, så fattades ändå ett negativt beslut, i enlighet med artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001, när fristen på 15 dagar hade löpt ut, och klaganden hade kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av det negativa beslutet. Även om det antas att förstainstansrätten felaktigt konstaterade att det förelåg ett uttryckligt och giltigt beslut, ska följaktligen skrivelsen av den 14 februari 2005 likväl fortfarande anses utgöra en rättsakt som enbart bekräftar ett negativt (underförstått) beslut som klaganden borde ha angripit inom fristerna.

b) Bedömning

68. Det är inte nödvändigt att domstolen uppehåller sig vid de tvivel som kommissionen har uttryckt avseende huruvida denna grund kan tas upp till sakprövning.

69. Även om de argument som klaganden har anfört till stöd för denna grund är något oklara, anser jag nämligen att klaganden på ett tillfredsställande sätt har identifierat att påståendet om felaktig rättstillämpning avser

bedömningen i punkterna 79–81 i den överklagade domen, enligt vilken beslutet av den 26 juli 2002 utgjorde en rättsakt som gick klaganden emot avseende vilken en talan om ogiltigförklaring kunde väckas och att denna rättsakt hade vunnit laga kraft. Till skillnad från vad kommissionen har anfört består vidare det antagande som ligger till grund för klagandens kritik inte i ett ifrågasättande av den bedömning av de faktiska omständigheterna som förstainstansrätten gjorde, utan i den ofullständiga prövningen av de faktiska uppgifter som hade lagts fram vid förstainstansrätten. Gemenskapsdomstolen har redan godtagit att en grund som avser att bedömningen av de faktiska omständigheterna var ofullständig i första instans kan prövas i ett mål om överklagande. [12] Detta måste *a fortiori* gälla ett argument som har anförts till stöd för en rättslig grund.

70. I sak skulle det kunna visa sig vara svårare att ta ställning till den första grunden än vad det vid första anblicken verkade.

71. Visserligen kan det utan svårighet slås fast att klagandens påstående om att förstainstansrätten underlät att beakta avsaknaden av motivering i skrivelsen av den 26 juli 2002 är verkningslöst. Det ska nämligen konstateras att förstainstansrätten, i punkt 78 i den överklagade domen – en punkt som inte har kritiserats av klaganden – slog fast att det framgick av själva ordalydelsen i denna skrivelse, vari det uttryckligen hänvisades till skrivelsen av den 8 juli 2002, att kommissionen klart hade uppgett för klaganden att den inte önskade ändra sitt ursprungliga besked. Klaganden kan därför inte med framgång göra gällande att förstainstansrätten underlät att beakta den påstådda avsaknaden av motivering i skrivelsen av den 26 juli 2002. Tvärtom undersökte faktiskt förstainstansrätten om avslaget i skrivelsen av den 26 juli 2002 hade motiverats, genom att just framhålla att i denna skrivelse angavs, åtminstone kortfattat, skälen till att kommissionen hade vägrat ge klaganden fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011.

72. Vad beträffar de två andra bristerna i beslutet av den 26 juli 2002, är det däremot utrett att beslutet varken hade fattats av den behöriga myndighet som utsetts genom artikel 4 i bilagan till beslut 2001/937, det vill säga kommissionens generalsekreterare, eller innehöll några uppgifter om tillgängliga rättsmedel, i strid med den skyldighet som åligger institutionen i förhållande till sökanden enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001. Vidare är det utrett att förstainstansrätten underlät att undersöka dessa brister.

73. I detta skede skulle domstolens prövning kunna inskränkas till en kontroll av huruvida förstainstansrätten, om det antas att den undersökte de två felen i beslutet av den 26 juli 2002, därav drog slutsatsen att detta beslut saknade ”rättslig verkan”, i betydelsen

12 — Domstolens dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen (REG 2002, s. I-8375), punkterna 392–406, samt förstainstansrättens dom av den 19 september 2008 i mål T-253/06 P, Chassagne mot kommissionen, punkt 57.

att det skulle anses vara ogiltigt eller en nullitet, vilket klaganden har hävdat.

74. Jag anser dock att det krävs en mer ingående bedömning av grunden med hänsyn till den kritik som har riktats mot förstainstansrätten och som avser att den inte undersökte vissa faktiska omständigheter, som dock påstås ha lagts fram vid förstainstansrätten.

75. Jag föreslår följaktligen att det först av allt ska kontrolleras huruvida förstainstansrätten var skyldig att undersöka de två brister i beslutet av den 26 juli 2002 som identifierades av klaganden i överklagandet.

i) Skyldigheten att beakta den bristande behörigheten hos den som fattade beslutet av den 26 juli 2002

76. Det framgår att invändningen om bristande behörighet hos den som fattade beslutet av den 26 juli 2002 inte framställdes vid förstainstansrätten.

77. Följaktligen uppkommer frågan huruvida förstainstansrätten ex officio borde ha undersökt ett sådant fel.

78. Som jag redan har haft tillfälle att ange i punkterna 102–109 i mitt förslag till avgörande i målet Common Market Fertilizers mot kommissionen, [13] ska den grund som avser bristande behörighet hos den som antagit rättsakten *i princip* prövas ex officio av gemenskapsdomstolen [14] såsom en grund som rör tvingande rätt. Jag anser nämligen att en sådan grund *i princip* uppfyller de två grundläggande kriterier som generaladvokaten Jacobs fastställde i punkterna 141 och 142 i sitt förslag till avgörande i målet Salzgitter mot kommissionen, [15] som gör det möjligt att bedöma

— ”huruvida den åsidosatta bestämmelsen är avsedd att tjäna ett grundläggande syfte i gemenskapens rättsordning och huruvida den spelar en väsentlig roll för att uppnå detta syfte”, och

— ”huruvida den åsidosatta bestämmelsen antogs för att skydda tredje man eller allmänheten i stort och inte endast för att skydda direkt berörda personer”. [16]

13 — Dom av den 13 september 2007 i mål C-443/05 P, Common Market Fertilizers mot kommissionen (REG 2007, s. I-7209).

14 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 maj 1960 i mål 19/58, Tyskland mot Höga myndigheten (REG 1960, s. 469, s. 488), av den 30 september 1982 i mål 108/81, Amylum mot rådet (REG 1982, s. 3107), punkt 28, och av den 13 juli 2000 i mål C-210/98 P, Salzgitter mot kommissionen (REG 2000, s. I-5843), punkterna 56 och 57.

15 — Domen har nämnts ovan i föregående fotnot.

16 — Som jag redan har angett i mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Common Market Fertilizers mot kommissionen tror jag, till skillnad från generaladvokaten Jacobs, inte att villkoret att åsidosättandet av gemenskapsrätten ska vara uppenbart avser kvalificeringen av en grund som rör tvingande rätt. Detta villkor utgör snarare en förutsättning för att ge upphov till en skyldighet för gemenskapsdomstolen att ex officio pröva grunden.

79. Bestämmelserna om behörighet är förvisso avsedda att säkerställa ett grundläggande syfte (eller ett grundläggande värde) i gemenskapens rättsordning, nämligen den institutionella jämvikten, och fastställs i regel för att skydda allmänheten.

80. Faktum kvarstår dock att om en grund som avser den bristande behörigheten hos den som antagit rättsakten *i princip* ska prövas ex officio, är det mest korrekta tillvägagångssättet att från fall till fall – det vill säga med hänvisning till den särskilda bestämmelse om behörighet som antas ha åsidosatts – bedöma huruvida de två ovannämnda kriterierna, således även kriteriet om bestämmelsens väsentliga roll för att uppnå det aktuella grundläggande syftet eller värdet, är uppfyllda. [17]

81. Det är just i det avseendet som jag anser att den bestämmelse som har åsidosatts i förevarande fall, nämligen artikel 4.1 i bilagan till beslut 2001/937 enligt vilken befogenheten att ta ställning till en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar delegeras till generalsekreteraren, inte på ett betydande sätt bidrar till att den institutionella jämvikten iakttas. Denna bestämmelse hör snarare till kommissionens interna förvaltningsmässiga eller administrativa åtgärder, i enlighet med den rättsliga grunden för bestämmelsen, det vill säga artikel 14 i kommissionens arbetsordning, i den lydelse som var tillämplig vid antagandet av beslutet av den 26 juli 2002. [18] Jag anser således att åsidosättande av en sådan bestämmelse inte hör till de frågor som gemenskapsdomstolen *ska* pröva ex officio.

82. Härav följer att förstainstansrätten, enligt min mening, inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte ex officio pröva den bristande behörigheten hos den som fattade beslutet av den 26 juli 2002.

ii) Skyldigheten att beakta underlåtenheten att lämna uppgifter om rättsmedlen vid antagandet av beslutet av den 26 juli 2002

83. Det ska påpekas att även om domstolen, i besluten i målen Guérin automobiles mot kommissionen, har slagit fast att det inte finns

17 — Se i det avseendet dom av den 14 december 1988 i mål 280/87, Hecq mot kommissionen (REG 1988, s. 6433), punkt 12, där domstolen nekade att ex officio pröva en avdelningschefs behörighet att utfärda föreskrifter för den interna organisationen i förhållande till en tjänsteman.

18 — I artikel 14 i kommissionens arbetsordning som trädde i kraft den 1 januari 2001 (EGT L 308, 2000, s. 26) föreskrevs följande: ”Kommissionen får, förutsatt att principen om dess kollegiala ansvar till fullo respekteras, genom delegering överlämna åt generaldirektörer och förvaltningschefer att på kommissionens vägnar, besluta om förvaltningsmässiga eller administrativa åtgärder, på villkor och inom gränser som kommissionen själv fastställer.”

någon allmän skyldighet för gemenskapens administrativa myndigheter att upplysa enskilda om vilka rättsmedel som finns tillgängliga, är detta uttalande dock underordnat villkoret att ”det saknas en uttrycklig bestämmelse i gemenskapsrätten”. [19]

84. När det gäller allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar är den behöriga institutionen, om en ansökan om tillgång till handlingar helt eller delvis avslås, enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 uttryckligen skyldig att ”underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 230 [EG] respektive 195 [EG]”.

85. I förevarande fall ankom det således, såsom redan har angetts, på kommissionen att upplysa klaganden om de rättsmedel som fanns tillgängliga med avseende på beslutet av den 26 juli 2002 vid antagandet av nämnda beslut. [20]

86. Som framgår av de inlagor som ingavs vid förstainstansrätten, och som kommissionen har medgett i sin svarsskrivelse, [21] anförde klaganden som argument, om än bara kortfattat, i samband med förstainstansrättens prövning av huruvida dess talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till sakprövning, att det inte hade lämnats några uppgifter om de rättsmedel som fanns tillgängliga med avseende på beslutet av den 26 juli 2002.

87. Av rättspraxis framgår att förstainstansrätten inte är tvungen att i detalj bemöta varje argument som åberopats av en part för att tillräckligt motivera sin dom. [22]

88. Med hänsyn till det krav som ställs i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001, vilket förstainstansrätten inte kunde bortse från, och kommissionens uppenbara underlåtenhet att ange rättsmedlen vid antagandet av beslutet av den 26 juli 2002, står det dock klart att klaganden, genom att åberopa felet i nämnda beslut, avsåg att förstainstansrätten skulle undersöka de följder som denna underlåtenhet kunde medföra för upptagandet till

19 — Beslut av den 5 mars 1999 i mål C-153/98 P, Guérin automobiles mot kommissionen (REG 1999, s. I-1441), punkt 15, och i mål C-154/98 P, Guérin automobiles mot kommissionen (REG 1999, s. I-1451), punkt 15. Se även, för ett liknande resonemang, beslut av den 7 december 2004 i mål C-521/03 P, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 44.

20 — Frågan huruvida denna uppgift ska anges i skälen till själva beslutet eller i den handling varigenom beslutet delges är inte avgörande och regleras under alla omständigheter inte i förordning nr 1049/2001. Vad som däremot är av betydelse är att upplysningarna om rättsmedel lämnas vid den tidpunkt då ansökan om tillgång till de begärda handlingarna helt eller delvis avslås.

21 — Se punkt 4 (s. 4) i klagandens yttrande över den invändning om rättegångshinder som kommissionen framställde vid förstainstansrätten respektive fotnot 2 (s. 4) i svarsskrivelsen i målet om överklagande vid domstolen.

22 — Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen (REG 2001, s. I-1611), punkt 121, av den 11 september 2003 i mål C-197/99 P, Belgien mot kommissionen (REG 2003, s. I-8461), punkt 81, samt av den 9 september 2008 i de förenade målen C-120/06 P och C-121/06 P, FIAMM och FIAMM Technologies mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6513), punkt 91.

sakprövning av den talan som hade väckts vid rätten. Det ska för övrigt erinras om att kommissionen uttryckligen hade bestritt att talan kunde tas upp till sakprövning.

89. Som jag kommer att ange närmare nedan så borde dock en sådan prövning i synnerhet ha föranlett förstainstansrätten att ställa sig frågan huruvida tidsfristerna för väckande av talan eventuellt inte kunde göras gällande gentemot klaganden.

90. Genom att inte undersöka underlåtenheten att lämna uppgifter om de rättsmedel som stod till buds med avseende på beslutet av den 26 juli 2002, vilket klaganden hade begärt att den skulle göra, och följaktligen genom att inte ställa sig frågan vilka följder detta fel kunde medföra vid antagandet av ett beslut med stöd av artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001, har således förstainstansrätten enligt min mening i vart fall på ett otillräckligt sätt motiverat [23] den slutsats som den kom fram till i den överklagade domen, nämligen att beslutet av den 26 juli 2002 utgjorde en rättsakt mot vilken talan kunde väckas som hade vunnit laga kraft vid den tidpunkt då talan väcktes mot den rättsakt som hade antagits den 14 februari 2005.

91. Den felaktiga rättstillämpning med avseende på motiveringsskyldigheten som jag nyss har framhållit kan enligt min mening inte avhjälpas av domstolen i samband med överklagandet, eftersom den kontroll som domstolen måste göra i förevarande mål inte bara avser rent rättsliga skäl utan, i vart fall delvis, bedömningen av faktiska omständigheter som inte undersöktes av förstainstansrätten. [24]

92. Härav följer att den överklagade domen delvis ska upphävas, nämligen i den del det i domen i huvudsak slogs fast att klagandens talan skulle avvisas på grund av att den hade väckts mot en rättsakt som enbart bekräftade den rättsakt som hade antagits den 26 juli 2002.

93. Om domstolen delade denna ståndpunkt skulle det inte längre finnas någon anledning att ta ställning till den andra grunden, eftersom den inte skulle kunna medföra ett mer omfattande upphävande än vad jag just har föreslagit. [25]

23 — För alla eventualiteter ska det erinras om att domstolen redan har konstaterat att en otillräcklig motivering kunde, eller rent av skulle, prövas ex officio av gemenskapsdomstolen (se bland annat dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

24 — Se, i det avseendet, dom av den 9 september 2003 i mål C-361/01 P, Kik mot harmoniseringsbyrån (REG 2003, s. I-8283), punkt 101, av den 30 september 2003 i mål C-93/02 P, Biret International mot rådet (REG 2003, s. I-10497), punkt 60, samt i mål C-94/02 P, Biret et Cie mot rådet (REG 2003, s. I-10565), punkt 63, av den 21 oktober 2004 i mål C-447/02 P, KWS Saat mot harmoniseringsbyrån (REG 2004, s. I-10107), punkterna 46–51, och av den 30 april 2009 i mål C-497/06 P, CAS Succhi di Frutta mot kommissionen, punkterna 57–67. Se även, angående möjligheten att ändra domskälen, punkt 179 i generaladvokaten Légers förslag till avgörande i mål C-294/95 P, Ojha mot kommissionen, där domstolen meddelade dom den 12 november 1996 (REG 1996, s. I-5863).

25 — Se analogt dom av den 3 juli 2003 i de förenade målen C-83/01 P, C-93/01 P och C-94/01 P, Chronopost m. fl. mot Ufex m.fl. (REG 2003, s. I-6993), punkt 43.

94. Det skulle således räcka att domstolen tog ställning till huruvida det finns fog för den tredje grunden, vilken avser den bedömning som förstainstansrätten gjorde ”för fullständighetens skull” eller, mer korrekt, alternativt. Denna bedömning innebar i huvudsak att även om det antogs att skrivelsen av den 14 februari 2005 inte utgjorde en rent bekräftande rättsakt, så hade klagandens talan om ogiltigförklaring under alla omständigheter väckts för tidigt. Endast om den tredje grunden godtas kan nämligen den överklagade domen upphävas i sin helhet.

95. Som jag redan har angett ovan anser jag dock att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

96. Följaktligen är det, även om det antas att domstolen prövar den första grunden och finner att förstainstansrättens dom delvis ska upphävas, inte nödvändigt att ta ställning till den andra grunden.

97. Vidare är det viktigt att precisera i detta skede att, även om det antas att domstolen beslutar att godta den första och den tredje grunden och anser sig kunna ta ställning till frågan huruvida talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till sakprövning i första instans, går det enligt min mening inte att utläsa att talan kunde tas upp till sakprövning av klagandens argument om att beslutet av den 26 juli 2002 är en nullitet eller ogiltigt, eller av den eventualiteten att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande gentemot klaganden.

98. För det första, vad beträffar påståendet att beslutet av den 26 juli 2002 utgör en nullitet, ska det erinras om att det följer av fast rättspraxis att gemenskapsinstitutionernas rättsakter i princip presumeras vara lagenliga och därmed ha rättsverkan, även om de är behäftade med fel, så länge de inte har ogiltigförklarats eller återkallats. [26]

99. Endast med undantag från denna princip ska rättsakter som är behäftade med fel som är så uppenbart grova att de inte kan tolereras av gemenskapens rättsordning anses sakna all rättsverkan, även tillfällig sådan, det vill säga de ska rättsligt betraktas som nulliteter. Detta undantag syftar till att bevara jämvikten mellan två grundläggande, men ibland motstridiga, krav som en rättsordning har att uppfylla, nämligen stabila rättsförhållanden och lagenlighet. [27]

26 — Dom av den 26 februari 1987 i mål 15/85, Consorzio Cooperative d’Abruzzo mot kommissionen (REG 1987, s. 1005; svensk specialutgåva, volym 9, s. 29), punkt 10, av den 15 juni 1994 i mål C-137/92 P, kommissionen mot BASF m.fl. (REG 1994, s. I-2555; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-201), punkt 48, av den 8 juli 1999 i mål C-245/92 P, Chemie Linz mot kommissionen (REG 1999, s. I-4643), punkt 93, samt av den 5 oktober 2004 i mål C-475/01, kommissionen mot Grekland (REG 2004, s. I-8923), punkt 18.

27 — Domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot BASF m.fl., punkt 49, Chemie Linz mot kommissionen, punkt 94, samt kommissionen mot Grekland, punkt 19.

100. Följderna av att en rättsakt från en gemenskapsinstitution förklaras vara en nullitet är så allvarliga att det förutsätts att en sådan förklaring av rättssäkerhetsskäl förbehålls ytterst extrema fall. [28]

101. Det är av det skälet som domstolen har vägrat att rättsligt betrakta beslut, som var behäftade med sådana fel – som avsåg en underlåtenhet att bestyrka rättsakten eller att den som antog rättsakten saknade behörighet – som nulliteter. [29]

102. Mot bakgrund av nyssnämnda rättspraxis anser jag i förevarande fall att felet i skrivelsen av den 26 juli 2002, nämligen att det inte lämnades några uppgifter om rättsmedlen, inte kan anses vara så uppenbart grovt att det inte kan tolereras av gemenskapens rättsordning, med följden att skrivelsen rättsligt ska betraktas som en nullitet.

103. För det andra, och som kommissionen har anfört, skulle däremot detta fel ha kunnat påtalas i samband med en talan om ogiltigförklaring, enligt artikel 230 EG, av beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002, såsom ett åsidosättande av artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001.

104. Det framgår dock att klaganden inte utnyttjade denna möjlighet med avseende på nämnda skrivelse, inte på grund av att den inte kände till de rättsmedel som skulle ha omnämnts vid antagandet av beslutet av den 26 juli 2002 i enlighet med artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001, utan huvudsakligen av lämplighetsskäl, vilket klaganden för första gången uppgav i punkt 10 i sitt överklagande. [30]

105. Även om det antas att det påstådda felet i sig skulle kunna ha medfört en ogiltigförklaring av beslutet av den 26 juli 2002, [31] hade gemenskapsdomstolen dock inte kunnat ogiltigförklara nämnda beslut inom ramen för en talan som uteslutande hade väckts mot skrivelsen av den 14 februari 2005, utan att därvid åsidosätta tvistens omfattning.

28 — Domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot BASF m.fl., punkt 50, Chemie Linz mot kommissionen, punkt 95, samt kommissionen mot Grekland, punkt 20.

29 — Se i det avseendet domen i det ovannämnda målet kommissionen mot BASF m.fl., punkterna 48–53, samt dom av den 30 januari 2002 i mål C-107/99, Italien mot kommissionen (REG 2002, s. I-1091), punkt 45.

30 — Klaganden har nämligen i denna punkt uppgett att den ”ansåg att en undersökning av ombudsmannen skulle ge bättre och snabbare resultat än ett förfarande vid förstainstansrätten i Luxemburg, vilket av erfarenhet tar lång tid”.

31 — Det ska erinras om att det i artikel 231 EG föreskrivs att om talan om ogiltigförklaring är välgrundad, ska domstolen förklara den berörda rättsakten ogiltig.

106. Slutligen anser jag, för det tredje, att det inte heller i förevarande fall kan konstateras någon ytterligare konsekvens av underlåtenheten att informera om rättsmedlen vid antagandet av beslutet av den 26 juli 2002, nämligen att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande.

107. Generellt är det riktigt att det i nationell rätt i ett visst antal medlemsstater, som sanktionsåtgärd, vid underlåtenhet från administrationens sida att lämna uppgifter om rättsmedlen, föreskrivs inte att det aktuella beslutet är rättsstridigt, utan att tidsfristerna för att väcka talan mot den omtvistade administrativa rättsakten inte kan göras gällande. [32] Generellt möjliggör således denna lösning för den nationella domstolen att bortse från en utgången frist för väckande av talan, när administrationen inte har iakttagit den skyldighet att informera om rättsmedlen som ålåg den gentemot den som rättsakten är riktad till. En sådan sanktionsåtgärd föreskrivs i princip uttryckligen i lag eller i en rättsakt med allmän giltighet, men kan även utläsas ur rättspraxis.

108. Man skulle dock kunna göra invändningen att gemenskapsdomstolen, i gemenskapsrätten, varken genom fördraget eller genom förordning nr 1049/2001 uttryckligen har getts behörighet att vidta sanktionsåtgärder, med anledning av att information inte har lämnats om de rättsmedel som står till buds med avseende på ett beslut varigenom en ansökan om tillgång till handlingar avslås, genom att slå fast att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande gentemot den som beslutet är riktat till.

109. Jag anser dock att en sådan behörighet kan utläsas ur det system med rättsmedel som föreskrivs i EG-fördraget, särskilt den behörighet som domstolen har getts enligt artikel 230 EG, och kravet i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001. Att godta att gemenskapsdomstolen kan slå fast att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande när gemenskapsadministrationen har underlåtit att informera den som beslutet riktar sig till om de tillgängliga rättsmedlen med avseende på ett beslut varigenom en ansökan om tillgång till handlingar avslås, innebär nämligen att den enskilde ges möjlighet att få till stånd en kontroll av lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas åtgärder inom detta område, genom att den enskilde således garanteras rätten till domstolsprövning.

110. Slutligen är det således inte fråga om att ge gemenskapsdomstolen någon ytterligare behörighet, utan om att möjliggöra för gemenskapsdomstolen att till fullo pröva lagenligheten av de rättsakter som gemenskapsinstitutionerna har antagit i samband med tillämpningen av förordning nr 1049/2001.

111. Vid förhandlingen inför domstolen anförde kommissionen även, som argument mot konstaterandet att tidsfristerna för väck-

32 — Utan att göra anspråk på att vara uttömmande, kan tidsfrister för att väcka talan inte göras gällande i belgisk, dansk, estnisk, finländsk, fransk, grekisk, italiensk, luxemburgsk, nederländsk, polsk, portugisisk, spansk och tysk rätt.

ande av talan inte kan göras gällande, det faktum att underlåtenheten att lämna besked angående en bekräftande ansökan inom den föreskrivna tidsfristen enligt artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001 är likvärdigt med ett tyst avslag med avseende på vilket tidsfristen för väckande av talan börjar löpa. Eftersom ett underförstått negativt beslut till sin natur är sådant att det inte innehåller några uppgifter om rättsmedlen, vore det enligt kommissionen orimligt att därav dra slutsatsen att tidsfristerna för väckande av talan aldrig skulle kunna göras gällande gentemot den som ett sådant beslut är riktat till.

112. Detta argument saknar visserligen varken tyngd eller logik, men jag betvivlar dock att den generella konsekvensen av detta argument är, vilket kommissionen likaså gjorde gällande vid förhandlingen, att de uppgifter om rättsmedlen som det åligger administrationen att lämna enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 endast kan anses utgöra en informativ påminnelse om de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget, och att en underlåtenhet att lämna dessa uppgifter inte kan medföra några sanktionsåtgärder.

113. Inom förvaltningsrätten i vissa medlemsstater, såsom i Republiken Frankrike och i Republiken Italien, där det förekommer en rättsfigur som innebär att administrationens underlåtenhet att besvara en begäran inom en viss tidsfrist är likvärdigt med ett avslag på begäran, har nämligen denna situation inte utgjort något oöverstigligt hinder mot att införa bestämmelser som ålägger administrationen att omnämna rättsmedlen vid antagandet av ett *uttryckligt* individuellt avslagsbeslut och som sanktionsåtgärd, vid underlåtenhet att lämna dessa uppgifter, föreskriva att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande.

114. I förevarande fall utgjorde dock faktiskt beslutet av den 26 juli 2002 ett uttryckligt beslut varigenom man nekade att lämna ut samtliga handlingar rörande avtalet LIEN 97-2011 till klaganden.

115. Enligt min mening finns det följaktligen inte något som hindrar att underlåtenheten att lämna uppgifter om rättsmedlen vid antagandet av ett beslut enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 kan medföra en sanktionsåtgärd genom att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande. Frågan kvarstår dock huruvida sanktionsåtgärden är automatisk eller kasuistisk.

116. I det avseendet är det enligt min mening rimligt att anse att det ska föreligga en presumtion som innebär att det, om det inte har lämnats någon sådan information om rättsmedlen som krävs enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001, ska antas att sökanden inte har kunnat utöva sin rätt att väcka talan inom den föreskrivna fristen. Jag anser att en sådan presumtion är förenlig med

syftena med förordning nr 1049/2001 som är att ge rätten till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att underlätta för Europeiska unionens medborgare att utöva denna rätt. [33]

117. Jag anser inte heller att denna presumtion ska vara absolut. Vid domstolsprövningen ska det kunna anses uteslutet att tidsfristerna för väckande av talan inte kan göras gällande, med hänsyn till de konkreta omständigheterna i varje enskilt fall. Enligt min mening bör i synnerhet i vilken mån sökanden har informerats eller sökandens klart uttryckta avsikt att inte använda sig av rätten att väcka talan utgöra relevanta omständigheter som ska beaktas. [34]

118. Som angetts i punkt 105 i förevarande förslag till avgörande valde klaganden i förevarande mål, efter antagandet av beslutet av den 26 juli 2002, att inge ett klagomål till ombudsmannen – ett rättsmedel utanför domstol som det också är obligatoriskt att omnämna i varje beslut om avslag på en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar – i stället för att väcka talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten av lämplighetsskäl, vilket klaganden för första gången uppgav i punkt 10 i sitt överklagande. [35] Klaganden var således fullt informerad om möjligheten att väcka en talan om ogiltigförklaring mot beslutet av den 26 juli 2002, en möjlighet som klaganden dock inte utnyttjade.

119. Mot bakgrund av samtliga dessa överväganden anser jag att talan i första instans inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att underlåtenheten att lämna uppgifter om rättsmedlen vid antagandet av beslutet av den 26 juli 2002 hade medfört att detta beslut var en nullitet eller ogiltigt eller att tidsfristerna för väckande av talan inte kunde göras gällande.

120. Med hänsyn till det ovan anförda är det inte nödvändigt att pröva huruvida det finns fog för den andra grunden. För alla eventualiteter kommer jag dock att undersöka den grunden.

33 — En sådan presumtion innebär naturligtvis att det inte på något sätt ankommer på klaganden att visa ett eventuellt ursäktligt fel som gör det möjligt för den att avvika från de bestämmelser som reglerar tidsfristerna för väckande av talan. Vidare innebär denna presumtion även att det beslut som antagits i strid med skyldigheten att ange rättsmedlen i princip inte vinner laga kraft i förhållande till sökanden. Under dessa omständigheter har sökanden rätt att angripa antingen det bekräftade beslutet eller det så kallade bekräftande beslutet eller båda dessa beslut: se dom av den 11 maj 1989 i de förenade målen 193/87 och 194/87, Maurissen och Union syndicale mot revisionsrätten (REG 1989, s. 1045, 1075), punkt 26, samt av den 18 december 2007 i mål C-135/06 P, Weißenfels mot parlamentet (REG 2007, s. I-12041), punkt 54.

34 — På sätt och vis som när en konsument avstår från att göra gällande att domstolen ska underlåta att tillämpa ett oskäligt avtalsvillkor (se, i det avseendet, dom av den 4 juni 2009 i mål C-243/08, Pannon GSM, REG 2009, s. I-4713, punkt 33).

35 — Frågan huruvida klaganden, vid delgivningen av beslutet av den 26 juli 2002, var företrädd av ett ombud förefaller omstridd. Även om klagandens ombud vid förhandlingen inför domstolen lät antyda att så var fallet finns det inte någon handling i akten som stöder detta, eftersom underrättelserna vid denna tidpunkt riktades direkt till klagandens direktör.

2. Den andra grunden: En felaktig rättslig kvalificering av skrivelsen av den 14 februari 2005 såsom utgörande en rent bekräftande rättsakt

a) Parternas argument

121. För det första anser klaganden att förstainstansrätten, i punkterna 87–92 samt i punkt 101 i den överklagade domen, felaktigt vägrade att godta att slutsatserna och resultaten av den undersökning som ombudsmannen hade gjort utgjorde nya uppgifter som kan medföra att tidsfristerna för att väcka talan börjar löpa på nytt. För det andra har klaganden hävdat att det, med hänsyn till kommissionens allmänna agerande, är obegripligt att förstainstansrätten, i punkterna 93–100 i den överklagade domen, slog fast att skrivelsen av den 14 februari 2005 inte hade föregåtts av någon omprövning av klagandens situation. Enligt klaganden står det helt klart att kommissionen bedömde klagandens skrivelse av den 22 december 2004 som en helt ny ansökan om tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 och att denna institution, efter att ha bedömt situationen, ville ge ett självständigt och slutligt besked angående ansökan. Under dessa omständigheter kunde således skrivelsen av den 14 februari 2005 inte kvalificeras som en rättsakt som enbart bekräftade beslutet av den 26 juli 2002. Vid förhandlingen inför domstolen gjorde klaganden gällande att domstolens rättspraxis, enligt vilken en talan som väckts mot en rättsakt som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna ska avvisas, under alla omständigheter saknar relevans i samband med tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

122. Kommissionen har bestritt kritiken mot de bedömningar som förstainstansrätten redogjorde för. Kommissionen anser att förstainstansrätten gjorde en riktig bedömning när den, i punkt 86 i den överklagade domen, slog fast att ombudsmannens beslut, vari det konstaterades ett administrativt missförhållande, inte kunde påverka det faktum att det beslut som kommissionen fattade den 26 juli 2002 hade vunnit laga kraft. Den motsatta lösningen skulle inverka menligt på det förhållandet att klagomålsförfarandet inför ombudsmannen inte medför att tidsfristerna för väckande av talan tillfälligt upphör att löpa. Denna lösning skulle även förbise det faktum att förfarandet inför ombudsmannen inte är ett domstolsförfarande och att ombudsmannens yttranden inte är verkställbara. Vad beträffar kriteriet att det inte gjordes någon omprövning av klagandens situation, har kommissionen i huvudsak uppgett, som svar på en skriftlig fråga från domstolen enligt artikel 54a i domstolens rättegångsregler, att det inte är fråga om ett krav som är självständigt i förhållande till kravet på att det ska föreligga en ny omständighet, vilket inte är uppfyllt i förevarande fall.

3. Bedömning

a) Tillämpligheten, i samband med förordning nr 1049/2001, av den rättspraxis enligt vilken en talan som väckts mot en rättsakt som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna ska avvisas

123. Enligt fast rättspraxis utgör tidsfristerna för väckande av talan enligt artikel 230 EG tvingande rätt och är inte något som parterna eller domstolen kan råda över, eftersom dessa frister har fastställts för att säkerställa tydlighet och säkerhet i rättsförhållanden. [36]

124. Enligt rättspraxis kan vidare en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som *enbart* bekräftar ett tidigare beslut, vilket inte har angripits inom tidsfristerna, inte tas upp till sakprövning. [37]

125. Förstainstansrätten tillämpade denna rättspraxis i den överklagade domen genom att anse att skrivelsen av den 14 februari 2005, varigenom ansökan om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet LIEN 97-2011 avslogs, utgjorde en rättsakt som enbart bekräftade beslutet av den 26 juli 2002.

126. Förstainstansrätten angav inte (i vart fall inte uttryckligen) att det förelåg några tvivel om att en sådan rättspraxis är tillämplig i samband med allmänhetens tillgång till handlingar som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.

127. Som jag redan har påpekat i punkt 48 i förevarande förslag till avgörande, har klaganden i sitt överklagande snarare kritiserat förstainstansrätten för att den tillämpade den rättspraxis som avser bekräftande rättsakter på ett felaktigt sätt än för att den ansåg att denna rättspraxis var relevant vid tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

128. Klaganden har visserligen invänt mot förstainstansrättens vägran att bedöma den ansökan som skickades den 22 december 2004 som en helt ny ansökan, trots att kommissionen i sitt svar av den 14 februari 2005 betraktade den som en sådan. [38]

36 — Se i det avseendet dom av den 23 januari 1997 i mål C-246/95, Coen (REG 1997, s. I-403), punkt 21, och beslut av den 8 december 2005 i mål C-210/05 P, Campailla mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 28.

37 — Se bland annat dom av den 25 oktober 1977 i mål 26/76, Metro SB-Großmärkte mot kommissionen (REG 1977, s. 1875; svensk specialutgåva, volym 3, s. 431), punkt 4, av den 15 december 1988 i de förenade målen 166/86 och 220/86, Irish Cement mot kommissionen (REG 1988, s. 6473), punkt 16, av den 11 januari 1996 i mål C-480/93 P, Zunis Holding m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. I-1), punkt 14, samt av den 9 december 2004 i mål C-123/03 P, kommissionen mot Greencore (REG 2004, s. I-11647), punkt 39.

38 — Som jag redan har angett medgav förstainstansrätten, vid den alternativa bedömningen i punkterna 103–110 i den överklagade domen (vilken har kritiserats inom ramen för den tredje grund som prövats ovan), att den ansökan som ingavs den 22 december 2004 utgjorde en helt ny ansökan.

129. Detta påstående liknar dock snarare ett nytt yrkande om att de faktiska omständigheterna ska bedömas, vilket förvisso inte kan prövas av domstolen i samband med ett överklagande, [39] eller rent av klander mot att förstainstansrätten har missuppfattat bevisningen, än en anmodan om att domstolen ska kontrollera huruvida den rättspraxis som avser rent bekräftande rättsakter är tillämplig i samband med tillämpningen av förordning nr 1049/2001.

130. Vidare var det först sent omsider, nämligen efter de frågor som domstolen ställde med anledning av förhandlingen, som klaganden gjorde gällande att den rättspraxis som avser rent bekräftande rättsakter inte var tillämplig.

131. Därav skulle konsekvensen kunna bli att domstolen, i förevarande mål, inte ska ta ställning till huruvida förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att, underförstått men med nödvändighet, konstatera att den rättspraxis som avser rent bekräftande rättsakter var tillämplig inom ramen för förordning nr 1049/2001.

132. Det är dock berättigat att fråga sig dels om inte förstainstansrätten, särskilt när den ska ta ställning till en fråga som avser sakprövningsförutsättningarna för en talan om ogiltigförklaring, antingen som en följd av en invändning om rättegångshinder eller när den gör en sådan prövning ex officio, [40] ovillkorligen måste beakta samtliga bestämmelser som är tillämpliga på de faktiska omständigheter som åberopats vid den, däribland de bestämmelser som eventuellt utgör hinder för en eventuell avvisning av talan, dels om inte domstolen ex officio ska pröva frågan huruvida förstainstansrätten har underlåtit att beakta bestämmelser som det åligger den att beakta för att avgöra huruvida talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning.

133. Jag anser att den första delen av denna fråga klart måste besvaras jakande. Vid fullgörandet av sin rättskipande uppgift måste rätten kunna tillämpa de rättsregler som är relevanta för att avgöra tvisten på de faktiska omständigheter som parterna har åberopat vid den. När de bestämmelser som är tillämpliga i tvisten väl har avgränsats ankommer det på den domstol som ska pröva lagenligheten att tillämpa dessa i sin helhet, med risk för att avgörandet annars skulle fattas på felaktiga rättsliga grunder. Ett sådant krav bidrar även till en opartisk och god rättskipning, särskilt när den domstol som ska avgöra målet i sak ska pröva sakprövningsförutsättningarna för en talan om ogiltigförklaring. Som redan angetts kan sakprövningsförutsättningarna prövas ex officio.

39 — Se, bland annat dom av den 23 april 2009 i mål C-425/07 P, AEPI mot kommissionen (REG 2009, s. I-3205), punkt 44 och där angiven rättspraxis.

40 — I det avseendet anser förstainstansrätten, enligt min mening med fog, att frågan huruvida en talan som väckts mot en rent bekräftande rättsakt kan tas upp till sakprövning kan prövas ex officio av den domstol som ska avgöra målet i sak (se förstainstansrättens dom av den 2 april 1998 i mål T-86/97, Apostolidis mot domstolen, REGP 1998, s. I-A-167 och II-521, punkterna 18–25).

134. När det gäller den andra frågan anser jag vidare att domstolen inte bör tolerera en rättsvillfarelse som avser sakprövningsförutsättningarna för en talan om ogiltigförklaring, en grund som enligt min mening uppfyller de kriterier som angetts i punkt 78 i förevarande förslag till avgörande. Att godta en sådan rättsvillfarelse skulle innebära att domstolen accepterade att dess egen dom innehåller den felaktiga rättstillämpning som gjordes i första instans och som föranledde förstainstansrätten att avvisa talan trots att, *oberoende av de andra bedömningarna i den överklagade domen* och med hänsyn till redogörelsen nedan, ett beaktande av samtliga tillämpliga bestämmelser skulle leda till bedömningen att talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till sakprövning. [41]

135. Om samtliga bestämmelser i förordning nr 1049/2001 hade beaktats borde det nämligen ha föranlett förstainstansrätten att ogilla kommissionens invändning om rättegångshinder, vilken kommissionen grundade på domstolens rättspraxis avseende bekräftande rättsakter.

136. Enligt min mening skulle förstainstansrätten ha kommit fram till en sådan slutsats med stöd av artikel 4.7 jämförd med artikel 6.1 *in fine* i förordning nr 1049/2001.

137. I det avseendet ska det erinras om att det i artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs att undantagen från tillgång till en handling enbart ska tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll, och undantagen får i princip gälla i högst 30 år. Vidare föreskrivs det i artikel 6.1 *in fine* i förordningen att sökanden inte är skyldig att ange några skäl för sin ansökan.

138. Vid en jämförelse av dessa bestämmelser framgår det att en ansökan om tillgång till en handling kan inges när som helst under perioden på högst 30 år för att få den berörda institutionen att kontrollera, även om en första ansökan om tillgång helt eller delvis har avslagits, huruvida villkoren för att tillämpa ett av undantagen från allmänhetens tillgång till en viss handling fortfarande föreligger, med hänsyn till själva innehållet i handlingen och utan att sökanden behöver ange några skäl för sin ansökan. Denna tolkning omfattar således även situationen då, med tillämpning av förordning nr 1049/2001, en ansökan inges efter en föregående identisk ansökan och utan att sökanden, i denna situation, behöver åberopa att en ny omständighet har uppkommit mellan det att den första bekräftande ansökan avslogs och den nya ansökan avslogs, för att en eventuell talan som väcks med avseende på ett avslag på den sistnämnda ansökan ska kunna tas upp till sakprövning.

41 — Det är visserligen förståeligt att den grund som avser att förstainstansrätten missuppfattade de faktiska omständigheterna inte kan prövas ex officio av den domstol som ska pröva överklagandet, eftersom undantagskaraktären på den bedömning av de faktiska omständigheterna som detta medför för nämnda domstol syftar till att skydda de personer som direkt berörs av de aktuella faktiska omständigheterna. Kontrollen av en rättsvillfarelse förefaller däremot naturligt omfattas av det uppdrag som den domstol som ska pröva överklagandet har och syftar till att skydda allmänintresset.

139. Med hänsyn till de ovannämnda bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 kan med andra ord det faktum att ett beslut att neka tillgång till en viss handling, vilket har fattats vid en viss tidpunkt, har vunnit laga kraft i förhållande till en sökande inte hindra sökanden från att inge en ny ansökan om tillgång som avser samma handling. Den berörda institutionen är således skyldig att kontrollera huruvida de förhållanden som förelåg vid det ursprungliga avslaget fortfarande är aktuella, oavsett om sökanden begär det eller ej. Ett nytt avslagsbeslut ska kunna angripas vid gemenskapsdomstolen, förutsatt att det har fattats i enlighet med det förfarande i två etapper som föreskrivs i förordning nr 1049/2001. Ett sådant beslut är nämligen visserligen bekräftande, men inte *rent* bekräftande, eftersom bedömningen av de förhållanden som förelåg vid avslaget skedde vid en annan tidpunkt än den bedömning som gjordes när det första beslutet fattades.

140. Eftersom en sådan rättsakt inte är rent bekräftande finns det inte något rättssäkerhetskrav som bör föranleda gemenskapsdomstolen att konstatera att tidsfristerna för väckande av talan inte har iakttagits.

141. Att anse att den rättspraxis som avser den *rent* bekräftande karaktären hos en rättsakt är tillämplig inom ramen för förordning nr 1049/2001 innebär däremot att de skäl som ligger till grund för avslaget på ansökan om tillgång till en viss handling befästs och följaktligen att det bortses från den med nödvändighet tillfälliga karaktären hos de undantag från principen om allmänhetens största möjliga tillgång till handlingar som finns hos institutionerna, i enlighet med vad som föreskrivs i förordningen.

142. Det ska slutligen påpekas att den ståndpunkt som just angetts naturligtvis inte avser att lämna fritt spelrum för eventuellt missbruk genom att ansökningar inges och talan väcks upprepade gånger. I det avseendet är det fastställt att det i gemenskapsrätten inte tolereras att gemenskapsbestämmelserna missbrukas. Under alla omständigheter finns det i förevarande fall inte någon uppgift bland handlingarna i målet som ens låter antyda att bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 har missbrukats.

143. Jag anser således att det var felaktigt av förstainstansrätten att godta kommissionens invändning om rättegångshinder, vilken avsåg den angripna rättsaktens, som det hävdats, rent bekräftande karaktär, genom att förutsätta att domstolens rättspraxis avseende rent bekräftande rättsakter var relevant i samband med tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

144. Under dessa omständigheter och i den mån domstolen prövar överklagandet på den andra grunden anser jag att den överklagade domen delvis ska upphävas.

i) Tillämpligheten i förevarande fall av den rättspraxis enligt vilken en talan som väckts mot en rättsakt som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna ska avvisas

145. Även om det antas att domstolen inte kommer att följa det förslag som angetts i föregående punkt i detta förslag till avgörande, anser jag att den andra grunden ändå ska godtas på grund av att förstainstansrätten felaktigt kvalificerade ombudsmannens beslut, vari det konstaterades ett administrativt missförhållande vid behandlingen av ansökan om tillgång till handlingar i förevarande fall, som att det inte utgjorde en ny (väsentlig) uppgift (eller omständighet), i den mening som avses i den rättspraxis som avser rättsakter som enbart bekräftar tidigare rättsakter som inte har angripits inom tidsfristerna för att väcka talan. [42]

146. I det avseendet vill jag först och främst erinra om att förstainstansrätten, för att i huvudsak dra slutsatsen att skrivelsen av den 14 februari 2005 var rent bekräftande och således inte en rättsakt mot vilken talan kunde väckas, konstaterade dels att nämnda skrivelse inte innehöll någon ny uppgift i förhållande till beslutet av den 26 juli 2002, dels att skrivelsen inte hade föregåtts av en omprövning av den situation som klaganden – den som beslutet av den 26 juli 2002 var riktat till – befann sig i.

147. Förstainstansrätten utgick från detta dubbla kriterium med hänvisning till sin egen rättspraxis och till punkt 18 i domstolens dom i målet Grasselli mot kommissionen. [43]

148. I likhet med vad kommissionen hävdade som svar på en skriftlig fråga från domstolen och i motsats till vad förstainstansrätten slog fast i punkterna 69 och 82 i den överklagade domen, anser jag att det inte alls framgår av domstolens ”väletablerade rättspraxis” eller ”fasta rättspraxis” att avsaknaden av en omprövning av situationen för den som den tidigare rättsakten var riktad till utgör ett självständigt kriterium, som gör det möjligt att fastställa att en rättsakt enbart bekräftar ett tidigare beslut.

149. Jag är visserligen medveten om att domstolen, i två beslut som meddelats på senare tid, har bekräftat att det finns två kumulativa villkor, vilka det även erinrades om i punkterna 69 och 82 i den överklagade

42 — Det råder inte något tvivel om att denna fråga, vilken omfattas av kontrollen av förstainstansrättens rättsliga kvalificering av de faktiska omständigheterna, är en rättsfråga, vilken följaktligen, som sådan, kan underställas domstolen i samband med överklagandet. Se i det avseendet dom av den 19 oktober 1995 i mål C-19/93 P, Rendo m.fl. mot kommissionen (REG 1995, s. I-3319), punkt 26, av den 29 juni 2000 i mål C-154/99 P, Politi mot Europeiska yrkesutbildningsstiftelsen (REG 2000, s. I-5019), punkt 11, samt av den 29 april 2004 i mål C-470/00 P, parlamentet mot Ripa di Meana m.fl. (REG 2004, s. I-4167), punkt 41.

43 — Dom av den 10 december 1980 i mål 23/80, Grasselli mot kommissionen (REG 1980, s. 3709).

domen, för att fastställa den rent bekräftande karaktären hos en rättsakt. [44]

150. Det framgår dock av en majoritetsriktning inom domstolens rättspraxis – vilken delvis citeras i de två nyssnämnda besluten – däribland punkt 18 i domen i det ovannämnda målet Grasselli mot kommissionen som citeras i punkt 82 i den överklagade domen, att den rent bekräftande karaktären hos en rättsakt enbart beror på att det saknas en ny uppgift, eller mer exakt, en ny väsentlig omständighet i förhållande till den tidigare rättsakt som den bekräftar. [45]

151. Att det inte gjordes någon omprövning av situationen för den som den tidigare rättsakten var riktad till gör det däremot inte möjligt att avgöra huruvida administrationen underlät att göra en omprövning på grund av att det inte fanns någon uppgift eller ny omständighet som hade uppkommit mellan det tidigare beslutet och den angripna rättsakten, eller om administrationen tvärtom underlät att göra det trots att den var skyldig att göra en omprövning av ett tidigare beslut som vunnit laga kraft just på grund av att det uppkommit en ny (väsentlig) uppgift eller en ny (väsentlig) omständighet.

152. Den enda av domstolens domar som är relevant, nämligen domen i målet Herpels mot kommissionen [46] – vilken låg till grund för de ovannämnda besluten för att bekräfta förstainstansrättens rättspraxis att avsaknaden av en omprövning av situationen för den som rättsakten riktar sig till utgör ett självständigt kriterium som gör det möjligt att fastställa en rättsakts rent bekräftande karaktär – avsåg för övrigt, trots viss tvetydighet i domens lydelse, det *motsatta* fallet, det vill säga det slutgiltiga resultatet av en omprövning av situationen för den som rättsakten riktade sig till, efter en väsentlig ändring av det beslut som administrationen ursprungligen fattade, med följden att den angripna rättsakten inte kunde anses utgöra *enbart en bekräftelse* av nämnda beslut. [47]

153. Jag anser det således vara riskabelt att av enbart denna dom av domstolen dra den allmänna slutsatsen att avsaknaden av en omprövning av situationen för den som rättsakten riktar sig till utgör ett relevant kriterium som gör det möjligt att fastställa förekomsten av en rent bekräftande rättsakt.

154. Slutligen är det endast det förhållandet att det har uppkommit en ny (väsentlig) uppgift eller en ny (väsentlig) omständighet som *motiverar* att administrationen gör en

44 — Beslut i det ovannämnda målet Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, punkt 47, och beslutet i det ovannämnda målet Campailla mot kommissionen, punkt 23.

45 — Se i det avseendet dom av den 16 december 1964 i de förenade målen 109/63 och 13/64, Muller mot kommissionen (REG 1964, s. 1293, s. 1316), av den 14 april 1970 i mål 24/69, Nebe mot kommissionen (REG 1970, s. 145), punkt 8, av den 8 maj 1973 i mål 33/72, Gunnella mot kommissionen (REG 1973, s. 475), punkterna 10 och 11, samt av den 14 september 2006 i mål C-417/05 P, kommissionen mot Fernández Gómez (REG 2006, s. I-8481), punkt 46. Se även punkt 1 i generaladvokaten Reischls förslag till avgörande i mål 343/82, Michael mot kommissionen, där domstolen meddelade dom den 1 december 1983 (REG 1983, s. 4023).

46 — Dom av den 9 mars 1978 i mål 54/77, Herpels mot kommissionen (REG 1978, s. 585).

47 — Domen i det ovannämnda målet Herpels mot kommissionen, punkterna 11–14.

omprövning av ett tidigare beslut som vunnit laga kraft. [48] I det fallet är det logiskt att lagenligheten av det beslut som fattas efter denna omprövning i förekommande fall kan angripas vid gemenskapsdomstolen, trots att nämnda beslut helt eller delvis bekräftar det tidigare beslutet. [49]

155. Det är på samma sätt det förhållandet att det inte har uppkommit någon ny uppgift eller ny omständighet som motiverar att det inte görs någon omprövning av det tidigare beslutet som vunnit laga kraft. I det fallet räcker dock det faktum att det inte finns någon ny uppgift eller ny omständighet för att konstatera att talan som väckts mot den rättsakt som bekräftar det tidigare beslutet inte kan tas upp till sakprövning.

156. Om administrationen gör en omprövning utan att den är skyldig att göra det på grund av att det inte har uppkommit någon ny uppgift eller ny omständighet, kan nämligen en talan som väcks mot den rättsakt som bekräftar det tidigare beslutet inte tas upp till sakprövning, [50] eftersom denna rättsakt enbart bekräftar nämnda beslut.

157. Om administrationen vägrar att ompröva det tidigare beslutet som vunnit laga kraft, trots att begäran om omprövning med rätta är grundad på nya uppgifter eller nya omständigheter, kan däremot talan om ogiltigförklaring av avslagsbeslutet tas upp till sakprövning. [51]

158. Jag anser således, mot bakgrund av den majoritetsriktning inom domstolens rättspraxis som jag nyss har sammanfattat, att det förhållandet att administrationen inte har gjort någon omprövning av ett tidigare beslut som vunnit laga kraft inte som sådant gör det möjligt att avgöra huruvida den rättsakt som antagits senare har en rent bekräftande karaktär.

159. I förevarande mål är följaktligen frågan huruvida klagandens kritik, mot förstainstansrättens bedömning av det förhållandet att det inte gjordes någon omprövning av beslutet av den 26 juli 2002, är verkningsfull helt avhängig huruvida det finns fog för klagandens kritik mot förstainstansrättens konstaterande att det inte hade uppkommit några nya uppgifter.

48 — Se dom av den 22 mars 1961 i de förenade målen 42/59 och 49/59, Snupat mot Höga myndigheten (REG 1961, s. 101; svensk specialutgåva, volym 1, s. 95), s. 146, av den 17 juni 1965 i mål 43/64, Müller mot EEG-, EKSG- och Euratområdet (REG 1965, s. 499), s. 515, av den 30 maj 1984 i mål 326/82, Aschermann m.fl. mot kommissionen (REG 1984, s. 2253), punkt 13, av den 15 maj 1985 i mål 127/84, Esly mot kommissionen (REG 1985, s. 1437), punkt 10, av den 7 maj 1986 i mål 191/84, Barcella m.fl. mot kommissionen (REG 1986, s. 1541), punkt 13, av den 10 juli 1986 i mål 153/85, Trenti mot ESK (REG 1986, s. 2427), punkt 11, av den 13 november 1986 i mål 232/85, Becker mot kommissionen (REG 1986, s. 3401), punkt 8, av den 4 februari 1987 i mål 302/85, Pressler-Hoeft mot revisionsrätten (REG 1987, s. 513), punkt 6, av den 8 mars 1988 i mål 125/87, Brown mot domstolen (REG 1988, s. 1619), punkt 13, av den 11 januari 2001 i mål C-459/98 P, Martínez del Peral Cagigal mot kommissionen (REG 2001, s. I-135), punkt 45, samt beslut av den 26 mars 2003 i mål C-170/01 P, Inpesca mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), punkt 72.

49 — Se, i det avseendet, bland annat förstainstansrättens dom av den 7 februari 2001 i mål T-186/98, Inpesca mot kommissionen (REG 2001, s. II-557), punkt 48.

50 — Se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i det ovannämnda målet Trenti mot ESK, punkterna 13 och 14, samt förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen, punkt 49.

51 — Se domen i det ovannämnda målet Muller mot kommissionen, s. 1316, och dom av den 12 juli 1973 i mål 28/72, Tontodonati mot kommissionen (REG 1973, s. 779), punkterna 3–5.

160. Som jag redan har nämnt anser jag dock, av de skäl som anges nedan, att de argument som klaganden har anfört mot förstainstansrättens konstaterande – att ombudsmannens beslut, vari det upptäcktes ett administrativt missförhållande beträffande tillgången till de handlingar som begärdes i detta fall, inte utgjorde en ny uppgift i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis – ska godtas.

161. I det avseendet ska det erinras om att förstainstansrätten, för att underkänna den ståndpunkt som klaganden hade anfört i första instans, fann att en sådan kvalificering av ombudsmannens beslut var utesluten enligt de beslut som hade meddelats i målet Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, [52] trots de faktiska skillnader som förelåg mellan förevarande mål och det mål som hade föranlett de ovannämnda besluten (punkterna 84 och 85 i den överklagade domen). Förstainstansrätten slog också, i punkt 86 i den överklagade domen, fast att med hänsyn till artikel 2.6 i beslut 94/262, enligt vilken klagomål som inges till ombudsmannen inte ska påverka tidsfrister för överklaganden i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden, och domstolens beslut i det ovannämnda målet Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, kunde dessa skillnader inte *e contrario* innebära att, när ombudsmannen konstaterar ett administrativt missförhållande, detta konstaterande utgör en ny uppgift som medför att en sökande som inte har väckt talan mot ett ursprungligt beslut med framgång kan kringgå dessa tidsfrister.

162. Det ska påpekas att, såsom framgår av rättspraxis, villkoret att en omständighet eller en uppgift ska vara ”ny” är uppfyllt om den aktuella omständigheten eller uppgiften har uppkommit efter det att det tidigare beslutet som vunnit laga kraft fattades. [53]

163. I förevarande mål råder det inte något tvivel om att så var fallet med det beslut som ombudsmannen fattade den 14 december 2004.

164. Jag betvivlar dock att förstainstansrättens vägran att betrakta detta beslut som en ny uppgift kan anses ogrundad enbart på grundval av detta konstaterande. Om så var fallet skulle förstainstansrättens fel tolkas som en uppenbar missuppfattning av bevisningen, vilket klaganden för övrigt har gjort gällande.

165. Närmare bestämt – även om jag måste medge att det krävs en viss ansträngning vid tolkningen – vilar förstainstansrättens bedömning på att det i ordet ”ny” – underförstått, men med nödvändighet – har införts som kriterium att den aktuella omständigheten eller uppgiften, som motiverar administratio-

52 — Förstainstansrättens beslut av den 15 oktober 2003 i mål T-372/02, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen (REG 2003, s. II-4389), punkt 40, och domstolens beslut i det ovannämnda målet C-521/03 P, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, punkt 49.

53 — Se bland annat domstolens dom i det ovannämnda målet Nebe mot kommissionen, punkt 8, och i det ovannämnda målet Esly mot kommissionen, punkt 11, samt förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen, punkt 50.

nens omprövning av det tidigare beslut som vunnit laga kraft, ska vara ”väsentlig” eller ”tillräckligt väsentlig”, såsom detta kriterium även har utvecklats i domstolens rättspraxis. [54]

166. En omständighet som kan medföra en väsentlig förändring av den situation som låg till grund för sökandens ursprungliga begäran, vilken gav upphov till det tidigare beslutet som vunnit laga kraft, förefaller således uppfylla detta kriterium. [55] Enligt min mening är det även korrekt att som ”väsentlig” eller ”tillräckligt väsentlig” kvalificera en omständighet som kan medföra en väsentlig förändring av de villkor som reglerade antagandet av den tidigare rättsakten som begäran om omprövning avser, såsom bland annat en omständighet som föranleder tvivel om huruvida den lösning som valdes i denna rättsakt var välgrundad. [56]

167. Så är emellertid just fallet med ett beslut av ombudsmannen, såsom beslutet av den 14 december 2004, vari det konstateras ett administrativt missförhållande vid behandlingen av en ansökan om tillgång till vissa handlingar, på grund av att administrationen inte har angett några giltiga skäl som kunde motivera vägran att lämna ut dessa handlingar, i strid med förordning nr 1049/2001.

168. Ett sådant fall skiljer sig naturligtvis från situationen då ombudsmannen, som en följd av ett klagomål, begränsar sig till att fastställa administrationens bedömning, den situation som låg till grund för förstainstansrättens och domstolens beslut i det ovannämnda målet Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen.

169. Att ett beslut av ombudsmannen, såsom det beslut som fattades den 14 december 2004, kvalificeras som en ”ny väsentlig omständighet” strider enligt min mening varken mot artikel 2.6 i beslut 94/262 eller mot artikel 195 EG, till skillnad från vad förstainstansrätten slog fast.

170. Att godta en sådan kvalificering påverkar nämligen inte det förhållandet att ingivandet av ett klagomål till ombudsmannen inte medför att tidsfristerna för väckande av talan mot det ursprungliga beslutet tillfälligt upphör att löpa, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 2.6 i beslut 94/262. Dessa tidsfrister fortsätter att löpa med avseende på det ursprungliga beslutet, vilket till och med kan vinna laga kraft i förhållande till sökanden, antingen om

54 — För den kategori av domar där det uttryckligen hänvisas till en ”ny väsentlig omständighet”, se domarna i de ovannämnda målen Aschermann m.fl. mot kommissionen, punkt 13, Becker mot kommissionen, punkt 9, Trenti mot ESK, punkt 11, och domstolens beslut i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen, punkt 72. För den kategori av domar som avser en ”ny omständighet som är tillräckligt (eller ganska) väsentlig”, se domarna i de ovannämnda målen Muller mot kommissionen, punkt 17, och Esly mot kommissionen, punkt 12.

55 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Becker mot kommissionen, punkt 11, beslutet i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen, punkt 73, och förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen, punkt 51. Se även domstolens dom i det ovannämnda målet Esly mot kommissionen, punkterna 11 och 12.

56 — Se förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-94/96, Hagleitner mot kommissionen (REGP 1998, s. I-A-489 och s. II-1467), punkterna 31 och 32, samt av den 6 maj 2009 i mål T-12/08 P, M mot Emea, punkt 54.

ombudsmannen inte upptäcker något administrativt missförhållande eller i situationen där ett administrativt missförhållande visserligen har upptäckts, men där missförhållandet enbart avser förfarandet och inte föranleder något tvivel om att den lösning som valdes i den tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna är välgrundad.

171. Att tidsfristerna för väckande av talan börjar löpa på nytt beror således inte enbart på förfarandet inför ombudsmannen, utan på det förhållandet att ombudsmannens beslut, vari det konstateras ett administrativt missförhållande av materiellt slag vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar, utgör en ny väsentlig omständighet, i den mening som avses i domstolens rättspraxis.

172. Det är visserligen riktigt att det i artikel 195 EG inte uppställs någon skyldighet för de institutioner *som har varit föremål för ett klagomål* vid ombudsmannen att ompröva sina ståndpunkter. Denna bedömning gäller dock inte när ombudsmannen, efter en undersökning, upptäcker ett administrativt missförhållande som i sig hänför sig till det välgrundade i den lösning som den berörda institutionen kom fram till i den laga kraftvunna rättsakt som begäran om omprövning avser.

173. Det skulle för övrigt vara lönlöst att i en författningstext, även om det är fråga om EG-fördraget, försöka hitta ursprunget till skyldigheten att ompröva en gemenskapsrättsakt som vunnit laga kraft på grund av att det har uppkommit en ny väsentlig omständighet, vilken grundar sig på en allmän förvaltningsrättslig princip, i likhet med vad förstainstansrätten angav i domen i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen. [57]

174. Jag anser att det tillvägagångssätt som består i att ombudsmannens beslut, såsom det beslut som ombudsmannen fattade den 14 december 2004, betraktas som en ny väsentlig omständighet, som motiverar att administrationen omprövar ett tidigare beslut som vunnit laga kraft, säkerställer den ändamålsenliga verkan av ombudsmannens konstaterande att det föreligger ett administrativt missförhållande, samtidigt som institutionens nödvändiga utrymme för skönsmässig bedömning bevaras. Å ena sidan, och till skillnad från vad kommissionen hävdade i sin svarsskrivelse, tycks nämligen en institution vara mer benägen att iaktta kravet på god förvaltningssed i samband med en ansökan om tillgång till handlingar, om den är medveten om sökandens möjlighet att begära omprövning av ett avslagsbeslut med anledning av att ombudsmannen konstaterat ett administrativt missförhållande. Å andra sidan står det klart att institutionen, trots skyldigheten att ompröva det tidigare avslagsbeslutet, behåller möjligheten att inte lämna ut den begärda handlingen, med stöd av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. [58]

175. Av dessa skäl anser jag att förstainstansrätten gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att ombudsmannens beslut av den

57 — Domen i det ovannämnda målet Inpesca mot kommissionen, punkt 54.

58 — För alla eventualiteter ska det även erinras om att ombudsmannens slutsatser inte som sådana är bindande för gemenskapsdomstolen, även om de kan utgöra en indikation på ett åsidosättande av principen om god förvaltningssed: se dom av den 25 oktober 2007 i mål C-167/06 P, Komninou m. fl. mot kommissionen (ej publicerad i rättsfallssamlingen, se upplysning, REG 2007, s. I-141*), punkt 44.

14 december 2004 inte kunde anses utgöra en ny omständighet, i betydelsen ny väsentlig omständighet, som kunde motivera en omprövning av beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002, varigenom klaganden nekades tillgång till vissa handlingar rörande avtalet LIEN 97-2011.

176. Förstainstansrätten gjorde således även en felaktig bedömning när den i punkterna 93–100 i den överklagade domen, genom att slå fast att kommissionen inte hade omprövat klagandens situation, underförstått men med nödvändighet tillbakavisade att kommissionen hade en skyldighet att ompröva situationen, trots att det hade uppkommit en ny väsentlig omständighet mellan antagandet av det ursprungliga beslutet och antagandet av den rättsakt som angreps i första instans, nämligen ombudsmannens beslut av den 14 december 2004, vari det konstaterades ett administrativt missförhållande vid behandlingen av klagandens ansökan om tillgång till handlingarna.

177. Av samtliga dessa skäl föreslår jag att den andra grunden ska godtas och att den överklagade domen delvis ska upphävas, till den del förstainstansrätten godtog kommissionens invändning om rättegångshinder och slog fast att talan i första instans avsåg en rättsakt som enbart bekräftade beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002.

178. Ett sådant delvist upphävande av den överklagade domen skulle dock endast kunna medföra att talan i första instans kan tas upp till sakprövning om den tredje grunden godtogs.

179. Som redan angetts ovan anser jag dock att den tredje grunden inte kan godtas.

180. Följaktligen föreslår jag att överklagandet ska ogillas. [59]

V — Rättegångskostnader

181. Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna ska domstolen, när överklagandet lämnas utan bifall[*], besluta om rättegångskostnaderna. [*I artikel 122 i den svenska versionen av rättegångsreglerna föreskrivs i denna del ”när överklagandet avvisas”. Övers. anm.] Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kom-

59 — Under dessa omständigheter finns det naturligtvis inte längre någon anledning att ta ställning till klagandens yrkande om ogiltigförklaring av det påstådda beslutet i skrivelsen av den 14 februari 2005 eller, *a fortiori*, yrkandet om att domstolen ska avgöra målet i sak. I det avseendet ska det påpekas att även om domstolen skulle bifalla överklagandet så skulle den inte kunna bifalla detta yrkande, eftersom – som kommissionen anförde i sin svarsskrivelse – förstainstansrätten själv inte hade tillfälle att avgöra målet i sak. Målet är således inte färdigt för avgörande, i den mening som avses i artikel 61.1 i domstolens stadga.

missionen har yrkat att klaganden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i denna instans. Klaganden ska enligt min mening anses ha tappat målet och ska därför ersätta de rättegångskostnader som är hänförliga till överklagandet.

VI — Förslag till avgörande

182. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Internationaler Hilfsfonds eV ska ersätta rättegångskostnaderna.