FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)
den 6 februari 1998 *

I mål T-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, bolag bildat enligt tysk rätt, Hamburg (Tyskland), företrätt av advokaten Georg M. Berrisch, Hamburg, delgivningsadress: advokatbyrån Guy Harles, 8—10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

sökande,

mot

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

svarande,

angående en begäran om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 29 maj 1996 genom vilket kommissionen fastställer sitt avslag på sökandens begäran om tillgång till vissa handlingar vid kommissionen,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki och J. D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 21 oktober 1997,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Till slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, undertecknat i Maastricht den 7 februari 1992, fogade medlemsstaterna en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information med följande lydelse:

"Konferensen anser att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast 1993 lägger fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till."

2 Till följd av förklaringen i Maastricht genomförde kommissionen en jämförande studie av allmänhetens tillgång till information i de olika medlemsstaterna samt i vissa tredje länder och offentliggjorde resultaten av sina efterforskningar i meddelandet 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar (EGT C 156, s. 5, nedan kallat 1995 års meddelande), vilket riktades till rådet, parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén den 5 maj 1993. I detta meddelande drog kommissionen slutsatsen att det fanns anledning att skapa en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivån.

3 Den 2 juni 1993 utfärdade kommissionen meddelande 93/C 166/04 om öppenhet i gemenskapen (EGT C 166, s. 4). I meddelandet redogjorde kommissionen för de grundläggande principerna för tillgång till handlingar.

4 Den 6 december 1993 utarbetade och antog rådet och kommissionen gemensamt en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar (nedan kallad uppförandekodexen) och åtog sig att var och en för sig vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de där angivna principerna före den 1 januari 1994.

5 För att säkerställa att detta åtagande uppfylldes fattade kommissionen med stöd av artikel 162 i EG-fördraget den 8 februari 1994 beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66; nedan kallat beslut 94/90). I artikel 1 i detta beslut antogs formellt uppförandekodexen, vars text fogades till beslutet.

6 Uppförandekodexen i kommissionens lydelse ger uttryck för följande allmänna princip:

"Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar. Med 'handling' avses all skriven text, oavsett materiell form med befintlig information som är i kommissionens eller rådets besittning".

7 I uppförandekodexen räknas följande omständigheter upp som kan åberopas av en institution som motiv för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar:

"Institutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada

— skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar),

— skyddet för den enskilde och privatlivet,

— skyddet för företagshemligheter*,

— skyddet av gemenskapens finansiella intressen,

— skyddet för den förtrolighet som begärts av den fysiska eller juridiska person som tillhandahållit informationen eller som krävs av lagstiftningen i den medlemsstat som tillhandahållit informationen.

De får också vägra tillgång för att skydda institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar *."

* I rådets direktiv 76/308/EEG används däremot begreppet "kommersiella och industriella hemligheter".

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

Bakgrund

9 Gemenskapen fastställer varje år vad som brukar kallas en "Hiltonkvot". Inom denna kvot kan en viss mängd nötkött av hög kvalitet (så kallad Hilton Beef) från Argentina importeras avgiftsfritt till gemenskapen. För att någon skall beviljas ett sådant undantag från avgiftsskyldigheten, skall ett ursprungsintyg som utfärdas av argentinska myndigheter uppvisas.

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

11 Efter det att förfalskningarna upptäcktes begärde de tyska myndigheterna att sökanden i efterhand skulle inbetala importavgifter. Sökanden begärde eftergift av importavgifterna och gjorde gällande att den hade ingivit ursprungsintygen i god tro och att det var de argentinska myndigheterna och kommissionen som var ansvariga för bristerna i kontrollen av intygen.

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

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

14 Generaldirektören för GD VI avslog genom en skrivelse av den 22 mars 1996 begäran om tillgång till dels skriftväxlingen mellan kommissionen och de argentinska myndigheterna samt protokollen från de diskussioner som föregått beviljandet och upprättandet av Hiltonkvoterna, dels skriftväxlingen mellan kommissionen och de argentinska myndigheterna efter upptäckten av de förfalskade ursprungsintygen. Avslaget grundades på det undantag som motiveras av skyddet för det allmänna samhällsintresset (internationella förbindelser). Generaldirektören avslog även begäran om tillgång till handlingar från medlemsstaterna eller argentinska myndigheter med motiveringen att sökanden skulle vända sig direkt till den som utfärdat respektive handling med sin begäran.

15 Generaldirektören för GD XXI avslog genom en skrivelse av den 25 mars 1996 begäran om tillgång till den interna undersökningen av de förfalskningar som kommissionen upptäckt och åberopade det undantag som har sin grund i skyddet för den enskilde och privatlivet. Vad beträffar de ställningstaganden som gjorts av GD VI och GD XXI rörande andra ansökningar om undantag från skyldigheten att erlägga importtullar samt protokollen från de möten som hållits av gruppen av experter från medlemsstaterna avslog generaldirektören för GD XXI begäran om tillgång till handlingarna och åberopade det undantag som har sin grund i skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. I övrigt avslog han begäran om tillgång till handlingar från medlemsstaterna med motiveringen att sökanden skulle vända sig direkt till den som utfärdat respektive handling med sin begäran.

16 Sökandens ombud ingav en skrivelse av den 27 mars 1996 till kommissionens generalsekreterare och begärde omprövning av avslaget i den mening som avses i uppförandekodexen. I skrivelsen anfördes att de skäl som generaldirektörerna för GD VI respektive GD XXI angivit för att avslå begäran om tillgång till handlingarna saknade grund.

17 Sökanden väckte tillsammans med två andra tyska företag genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 april 1996 talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 26 januari 1996 (mål T-50/96, Primex m. fl. mot kommissionen).

18 Kommissionens generalsekreterare avslog genom en skrivelse av den 29 maj 1996 begäran om omprövning av avslaget. Skrivelsen (nedan kallad det omtvistade beslutet) har följande lydelse:

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

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

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

19 Sökanden begärde genom en skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 juni 1996 att förstainstansrätten i förfarandet i mål T-50/96 som en åtgärd för processledning skulle infordra de begärda handlingarna.

Förfarandet och parternas yrkanden

20 Genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 augusti 1996 väckte sökanden talan mot kommissionens beslut. Målet tilldelades en avdelning bestående av tre domare. Efter att parterna hade hörts beslutade förstainstansrätten den 2 juli 1997 att hänskjuta målet till tredje avdelningen i utökad sammansättning bestående av fem domare.

21 Mot bakgrund av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.

22 Parterna avgav muntliga yttranden och besvarade förstainstansrättens muntliga frågor vid det offentliga sammanträdet den 21 oktober 1997.

23 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— fastställa att kommissionen inte har rätt att förvägra sökanden tillgång till vissa, särskilt angivna handlingar i sökandens ombuds skrivelse av den 23 februari 1996 till kommissionens generalsekreterare,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa yrkandet om att rätten skall meddela föreläggande,

— ogilla talan i övriga delar,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Det första yrkandet: ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet

25 Sökanden har till stöd för sin talan åberopat tre grunder. Som första grund har sökanden anfört att uppförandekodexen och beslut 94/90 har åsidosatts, och som andra grund att artikel 190 i fördraget har åsidosatts. Som tredje grund, vilken sökanden åberopade först vid sammanträdet, har sökanden anfört att rätten till försvar har åsidosatts genom att generalsekreteraren i det omtvistade beslutet har stött sig på ett nytt skäl för avslag som inte tidigare gjorts gällande.

26 Med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall anser förstainstansrätten att de två första grunderna bör prövas tillsammans.

Den första och den andra grunden: åsidosättande av uppförandekodexen och beslut 94/90 samt av artikel 190 i fördraget

Parternas argument

— Åsidosättande av beslut 94/90 och uppförandekodexen

27 Sökanden har inledningsvis gjort gällande att kommissionen har avslagit dess begäran om tillgång till handlingar av det enda skälet att undantaget rörande skydd för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) var tillämpligt. Genom att göra så, har kommissionen enligt sökanden emellertid åsidosatt de bestämmelser om undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i uppförandekodexen och följaktligen även beslut 94/90.

28 Sökanden har erinrat om att beslut 94/90 och uppförandekodexen är rättsligt bindande för kommissionen. Genom dessa rättsakter åläggs kommissionen enligt sökanden en rättslig skyldighet att i största möjliga omfattning ge allmänheten tillgång till handlingar som den innehar (förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 55, och av den 19 oktober 1995 i mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, REG 1995, s. II-2765, som rör ett motsvarande beslut av rådet (beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64; nedan kallat beslut 93/731)).

29 Undantagen från rätten till tillgång till handlingar bör enligt sökanden tolkas restriktivt för att inte motverka det särskilda syftet med uppförandekodexen, vilket är att ge allmänheten "största möjliga tillgång till information".

30 Sökanden har gjort gällande att kommissionen inte kan åberopa undantagen generellt. För att avgöra om offentliggörandet av en handling omfattas av något av undantagen måste kommissionen för det första väga de intressen som skall skyddas genom undantaget i fråga mot det allmänna syftet med uppförandekodexen. För det andra måste den för varje handling fastställa de "tvingande skälen" för att villkoren för tillämpning av undantagen är uppfyllda (domstolens beslut av den 6 december 1990 i mål C-2/88 Imm, Zwartveld m. fl., REG 1990, s. I-4405, punkterna 11 och 12).

31 Kommissionen har enligt sökanden felaktigt ansett sig kunna avslå en begäran om tillgång till varje handling som rör ett beslut som är föremål för talan om ogiltigförklaring genom att stödja sig på undantaget rörande skyddet för det allmänna samhällsintresset. Kommissionens inställning skulle rent av kunna hindra det rättsliga förfarandet.

32 Eftersom avslaget på begäran om tillgång till handlingarna motiverats med att dessa eventuellt skulle kunna komma att användas mot kommissionen i egenskap av svarande i ett rättsligt förfarande, kan det omtvistade beslutet medföra att flera av kommissionens beslut inte kan underställas en rättslig prövning. Kommissionen skall inte, i egenskap av offentlig myndighet som handlar i allmänhetens intresse, ha rätt att begränsa en sådan kontroll av de rättsakter den antar genom att hålla dem hemliga.

33 Undantaget i fråga skall tolkas i enlighet med punkt 2.2 i 1993 års meddelande där de intressen räknas upp som kan skyddas av det nämnda undantaget från medlemsstaternas rättigheter. Undantaget omfattar i praktiken endast uppgifter som om de offentliggörs riskerar att skada straffrättsliga undersökningar och förfaranden.

34 Avslutningsvis strider kommissionens inställning i förevarande mål mot dess yttranden i det ovannämnda målet Primex m. fl. mot kommissionen, beträffande den begäran om åtgärder för processledning som syftar till att erhålla samma handlingar. I det senare målet ansåg kommissionen enligt sökanden att handlingarna inte var relevanta för förfarandet.

35 Även om kommissionen erkänner den politiska betydelsen av att allmänheten får tillgång till handlingar som förvaras hos gemenskapens institutioner, ifrågasätter kommissionen den rättsliga betydelsen av principen om tillgång till handlingar, såsom denna framgår av förklaringarna om öppenhet. Vad beträffar det rättsliga värdet av beslut 94/90, har den understrukit att detta beslut fattades på grundval av behörigheten att reglera den egna interna organisationen, vilken tillåter att nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa en väl fungerande intern verksamhet med hänsyn till intresset av en väl fungerande förvaltning (domstolens dom av den 30 april 1996 i mål C-58/94, Nederländerna mot rådet, REG 1996, s. I-2169, punkt 37).

36 Kommissionen har för det första gjort gällande att undantaget rörande skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) tillåter den att inom ramen för beslut 94/90 avslå begäran om att ge allmänheten — och sökanden — tillgång till samtliga handlingar som rör en anhängig tvist. För att detta undantag skall vara tillämpligt är det enligt kommissionen tillräckligt att de begärda handlingarna rör den anhängiga tvisten eller hänför sig till dess syfte. Detta är enligt kommissionen fallet här.

37 Varje annan tolkning riskerar att allvarligt inskränka kommissionens rätt till försvar och följaktligen det allmänna samhällsintresset. Även om dess rätt till försvar förmodligen inte hotas av att varje dokument för sig offentliggörs, anser kommissionen att den inte skulle kunna försvara sig på vederbörligt sätt om den, som sökanden påstår, var tvungen att visa att varje handling har betydelse för domstolsförfarandet. I detta hänseende har kommissionen bestritt att den skulle vara skyldig att åberopa "tvingande skäl" för att kunna avslå en begäran om tillgång till handlingarna.

38 1993 års meddelande ger enligt kommissionen inte anledning till någon annan tolkning. Det undantag som förekommer i uppförandekodexen har ett större tillämpningsområde än motsvarande undantag i nationell rätt, eftersom uppförandekodexen inte innehåller det begränsande kriteriet "sekretess hos domstolar" som tillagts vid utformningen av motsvarande undantag i nationell rätt.

39 För det andra har kommissionen påstått att problemet om huruvida sökanden kan få tillgång till de begärda handlingarna skall lösas på grundval av bestämmelserna om processledning i förstainstansrättens rättegångsregler och inte på grundval av bestämmelserna i uppförandekodexen. Kodexen utgör inte, och syftade inte till att utgöra, den lämpliga grunden för att lösa den fråga som uppkommit i förevarande fall.

40 Då sökandena i det ovannämnda målet Primex m. fl. mot kommissionen, har begärt att förstainstansrätten skall vidta åtgärder för processledning, ankommer det på förstainstansrätten att med stöd av sina rättegångsregler avgöra hur den skall behandla denna begäran. Frågan om huruvida de handlingar som sökanden begärt få tillgång till verkligen är relevanta för tvisten om beslutet av den 26 januari 1996 (se ovan punkt 12) kan besvaras endast inom ramen för förfarandet i det målet.

— Åsidosättande av artikel 190 i fördraget

41 Sökanden har gjort gällande att motiveringen av det omtvistade beslutet inte uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget.

42 Det framgår enligt sökanden inte av det omtvistade beslutets lydelse om omständigheterna i det enskilda fallet har granskats. Inte heller har kommissionen preciserat skälen för att den anser att undantaget rörande skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) är tillämpligt.

43 Kommissionen har enligt sökanden i strid med sina skyldigheter underlåtit att för varje handling ange de "tvingande skälen" för att det skulle kunna inverka menligt på skyddet för det allmänna samhällsintresset om handlingarna offentliggjordes.

44 Avslutningsvis har sökanden hävdat att kommissionen i detta fall inte kan grunda sig på andra undantag i uppförandekodexen, eftersom det omtvistade beslutet i detta hänseende är otillräckligt motiverat.

45 Kommissionen har bestritt att den har åsidosatt artikel 190 i fördraget. Motiveringen sammanfattar enligt kommissionen tydligt den väsentliga frågan. Vad beträffar sökandens invändning om att beslutet inte innehåller en bedömning av "de särskilda omständigheterna" i fallet, anser kommissionen att den inte för varje handling behöver visa att ett offentliggörande skulle skada det allmänna samhällsintresset.

Förstainstansrättens bedömning

46 Förstainstansrätten erinrar om att beslut 94/90 är en rättsakt som ger medborgarna rätt att få tillgång till handlingar som innehas av kommissionen (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 55).

47 Den omständigheten att artikel 162 i fördraget har angivits som rättslig grund för beslutet ändrar inte detta. Beslut 94/90 har fattats med stöd av en bestämmelse som rör kommissionens interna organisation. Inget hindrar emellertid att bestämmelser om den interna organisationen av arbetet vid en institution har rättsverkan gentemot tredje man (domen i det ovannämnda målet Nederländerna mot rådet, punkt 38).

48 Det följer av systematiken i beslut 94/90 att det är avsett att tillämpas generellt på ansökningar om tillgång till handlingar. Enligt beslutet kan vem som helst begära att få tillgång till vilken som helst av kommissionens handlingar som inte offentliggjorts, utan att det fordras att begäran motiveras (se beträffande detta 1993 års meddelande (EGT L 156, s. 6) och 1994 års meddelande (EGT C 67, s. 5)).

49 Enligt uppförandekodexen är rätten till tillgång till handlingar emellertid underkastad undantag. Dessa skall tolkas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna principen att allmänheten skall ges "största möjliga tillgång till de handlingar som innehas av kommissionen" inte omöjliggörs (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 56).

50 Som fastslogs i punkt 57 i domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, finns det två kategorier undantag i uppförandekodexen (se ovan punkt 7).

51 Den första kategorin, inom vilken det i detta mål aktuella undantaget faller, har följande lydelse: "[i]nstitutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar)".

52 Det följer av användandet av verbet kunna att kommissionen, innan den fattar beslut med anledning av en begäran om tillgång till dess handlingar, är skyldig att för varje handling som begärs utlämnad pröva om dess offentliggörande, med anledning av de uppgifter handlingen innehåller, verkligen skulle kunna skada något av de intressen som skyddas av den första kategorin undantag. Om så är fallet, är kommissionen skyldig att vägra tillgång till handlingen i fråga, eftersom det i uppförandekodexen stadgas att institutionerna i sådana fall skall "vägra" tillgång.

53 Ett sådant beslut av en institution skall vara motiverat i enlighet med artikel 190 i fördraget. Enligt fast rättspraxis skall det av den motivering som krävs enligt artikel 190 i EG-fördraget på ett klart och otvetydigt sätt framgå hur den gemenskapsmyndighet som är upphovsman till den omtvistade rättsakten har resonerat, så att de berörda personerna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och gemenskapsdomstolarna ges möjlighet att utöva sin kontroll (domstolens dom av den 15 maj 1997 i mål C-278/95 P, Siemens mot kommissionen, REG 1997, s. I-2507, punkt 17, och domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkt 66).

54 Motiveringen av ett beslut om avslag på en begäran om tillgång till handlingar skall således — åtminstone för varje berörd kategori av handlingar — innehålla skälen för att kommissionen anser att de begärda handlingarna omfattas av något av undantagen i den första kategorin (domen i det ovannämnda målet WWF UK mot kommissionen, punkterna 64 och 74) så att det är möjligt för den som beslutet är riktat till att försäkra sig om att den prövning som nämns i punkt 52 ovan verkligen har gjorts och att bedöma om skälen för avslaget är välgrundade.

55 I det föreliggande målet innehåller det omtvistade beslutet endast ett påstående om att undantaget rörande skyddet för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) är tillämpligt (se ovan punkt 18). Beslutet innehåller inte någon förklaring ens avseende de olika kategorierna av handlingar som gör det möjligt att kontrollera om samtliga begärda handlingar, av vilka vissa är flera år gamla, på grund av att de uppvisar ett samband med det beslut av vilket ogiltigförklaring yrkats i det ovannämnda målet Primex m. fl. mot kommissionen, verkligen omfattas av det åberopade undantaget.

56 Under dessa omständigheter är det omtvistade beslutet otillräckligt motiverat.

57 Av det ovan anförda följer att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras utan att det är nödvändigt att pröva den grund som avser åsidosättande av rätten till försvar.

Det andra yrkandet: fastställelse av att kommissionen inte har rätt att förvägra sökanden tillgång till de handlingar som anges i sökandens skrivelse av den 23 februari 1996 till kommissionens generalsekreterare

58 Sökanden har till stöd för detta yrkande gjort gällande att det enligt uppförandekodexen ankommer på generalsekreteraren att då han mottar en begäran om omprövning av ett avslag granska det ursprungliga avslaget på begäran om tillgång till de begärda handlingarna. Av detta följer enligt sökanden att generalsekreteraren skall fatta ett slutligt beslut beträffande de skäl han avser att lägga till grund för det slutliga avslaget på begäran.

59 För att det förfarande som föreskrivs i beslut 94/90 inte skall fråntas sin ändamålsenliga verkan skall kommissionen, enligt sökanden, efter det att en dom om ogiltigförklaring meddelats, inte i ett efterföljande administrativt förfarande kunna åberopa andra skäl för att avslå en begäran om tillgång till handlingar. I annat fall skulle sökanden vara tvungen att på nytt väcka talan vid förstainstansrätten, vilket enligt sökanden inte kan fordras.

60 För att undvika ytterligare ett rättsligt förfarande har sökanden följaktligen begärt att förstainstansrätten skall fastställa att kommissionen saknar grund för att vägra tillgång till de olika handlingar som nämns i skrivelsen av den 23 februari 1996 (se ovan punkt 13), eftersom kommissionen har uttömt sin rätt att avslå begäran om tillgång till handlingarna genom att åberopa nya skäl.

61 Förstainstansrätten konstaterar att detta yrkande, som syftar till att förelägganden riktas till kommissionen, inte kan prövas i sak. Gemenskapsdomstolarna har nämligen inom ramen för sin behörighet att ogiltigförklara en rättsakt enligt artikel 173 i fördraget inte rätt att rikta förelägganden till gemenskapens institutioner (se exempelvis dom av den 26 februari 1987 i mål 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mot kommissionen, REG 1987, s. 1005, punkt 18, och förstainstansrättens dom av den 9 november 1995 i mål T-346/94, France-Aviation mot kommissionen, REG 1995, s. II-2841, punkt 42).

Rättegångskostnader

62 Enligt artikel 87.2 i rättegångskostnaderna skall tappande part ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har tappat huvuddelen av målet och eftersom sökanden har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, skall sökandens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) Kommissionens beslut av den 29 maj 1996 om avslag på sökandens begäran om tillgång till vissa handlingar som innehas av kommissionen ogiltigförklaras.

2) Talan avvisas i den del den syftar till att förelägganden riktas till kommissionen.

3) Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 februari 1998.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitiesekreterare Ordförande