DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 18 december 2007 *

I mål C-64/05 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 10 februari 2005,

Konungariket Sverige, företrätt av K. Wistrand, i egenskap av ombud,

klagande,

med stöd av:

Republiken Finland, företrädd av E. Bygglin och A. Guimaraes-Purokoski, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i överklagandet,

* Rättegångsspråk: engelska.

i vilket de andra parterna är:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, tidigare Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, Hamburg (Tyskland), företrädd av S. Crosby, solicitor, och R. Lang, avocat,

sökande i första instans,

Konungariket Danmark, företrätt av B. Weis Fogh, i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, C. Wissels och M. de Grave, samtliga i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av S. Nwaokolo och V. Jackson, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Stratford, barrister,

intervenienter i första instans,

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

svarande i första instans,

med stöd av:

Konungariket Spanien, företrätt av I. del Cuvillo Contreras och A. Sampol Pucurull, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i överklagandet,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis och U. Lõhmus samt domarna K. Schiemann (referent), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka och E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 januari 2007,

och efter att den 18 juli 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen skall upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 30 november 2004 i mål T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen (REG 2004, s. II-4135) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade förstainstansrätten den talan om ogiltigförklaring som IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (nedan kallad IFAW) hade väckt avseende Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 26 mars 2002 (nedan kallat det omtvistade beslutet) genom vilket IFAW vägrades tillgång till vissa handlingar som kommissionen hade mottagit inom ramen för ett förfarande som avslutades med att institutionen avgav ett yttrande i vilket den tillstyrkte att ett industriprojekt fick genomföras i ett område som var skyddat i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 255.1 och 255.2 EG föreskrivs följande:

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

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

3 I förklaring nr 35 om artikel 255.1 ... [EG], som fogats till slutakten till Amsterdamfördraget (nedan kallad förklaring nr 35), föreskrivs följande:

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

4 I skälen 2–4, 10 och 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) föreskrivs följande:

"(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

(3) I de slutsatser som antogs av Europeiska rådet vid dess möten i Birmingham, Edinburgh och Köpenhamn underströks nödvändigheten av att göra arbetet vid unionens institutioner öppnare. Denna förordning konsoliderar de initiativ som institutionerna redan tagit för att förbättra öppenheten i beslutsförfarandet.

(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.

...

(10) För att öka öppenheten i institutionernas arbete bör Europaparlamentet, rådet och kommissionen bevilja tillgång såväl till handlingar som upprättats av institutionerna själva som till sådana de mottagit. Det skall i detta sammanhang påpekas att en medlemsstat, enligt förklaring nr 35 ..., kan begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling som härrör från den staten till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

...

(15) Denna förordning har varken till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar; på grund av den princip om lojalt samarbete som styr förbindelserna mellan institutionerna och medlemsstaterna, är det dock uppenbart att medlemsstaterna bör se till att inte hindra en korrekt tillämpning av denna förordning och respektera institutionernas säkerhetsbestämmelser."

5 Under rubriken "Syfte" föreskrivs följande i artikel 1 i förordning nr 1049/2001:

"Syftet med denna förordning är

a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens (nedan kallade institutionerna) handlingar i enlighet med artikel 255 i EG-fördraget på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar,

..."

6 I artikel 2.3 och 2.5 i förordningen föreskrivs följande, under rubriken "Tillgångsberättigade och tillämpningsområde":

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

...

5. Känsliga handlingar enligt definitionen i artikel 9.1 skall vara föremål för särskild behandling i enlighet med den artikeln."

7 I enlighet med artikel 3 b i den nämnda förordningen avses med "tredje part" i denna förordning "varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredjeländer."

8 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001, med rubriken "Undantag", föreskrivs följande:

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

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— allmän säkerhet,

— försvar och militära frågor,

— internationella förbindelser,

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

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

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

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

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

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

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

...

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period."

9 I artikel 5 i den nämnda förordningen föreskrivs följande under rubriken "Handlingar i medlemsstaterna":

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

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

10 I artikel 9 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande avseende behandling av känsliga handlingar:

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

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

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

..."

Bakgrund till tvisten

11 Efter en begäran från Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med artikel 6.4 andra stycket i livsmiljödirektivet avgav kommissionen den 19 april 2000 ett yttrande i vilket den tillstyrkte att ett industriprojekt fick genomföras inom området Mühlenberger Loch, ett skyddsområde i enlighet med detta direktiv. Projektet bestod i utbyggnad av fabriken Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH och användning av en del av Elbes flodmynning för förlängning av en landningsbana.

12 Genom skrivelse av den 20 december 2001 till kommissionen ansökte IFAW, en icke-statlig organisation som är aktiv inom området för djurens välbefinnande och naturskydd, om att få tillgång till olika handlingar som den nämnda institutionen hade mottagit inom ramen för bedömningen av det ovannämnda industriprojektet, nämligen skriftväxlingen härrörande från Förbundsrepubliken Tyskland och Hamburgs stad liksom från den tyske förbundskanslern.

13 Efter att genom en skrivelse av den 24 januari 2002 ha meddelat IFAW att kommissionen, med hänsyn till artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, ansåg sig behöva få den berörda medlemsstatens medgivande innan den lämnade ut de ifrågavarande handlingarna, mottog kommissionen den 12 februari 2002 en begäran från Förbundsrepubliken Tyskland om att inte lämna ut de nämnda handlingarna.

14 Kommissionen ansåg att den under dessa förhållanden i enlighet med nämnda artikel 4.5 inte kunde lämna ut de ifrågavarande handlingarna och antog, den 26 mars 2002, det omtvistade beslutet genom vilket IFAW:s ansökan avslogs.

Den överklagade domen

15 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 juni 2002, väckte IFAW talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Till stöd för sin talan åberopade IFAW två grunder avseende dels att artikel 4 i förordning nr 1049/2001 hade åsidosatts, dels att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts. Genom den överklagade domen ogillade förstainstansrätten denna talan.

16 Avseende den första grunden fastslog förstainstansrätten att kommissionen med rätta i det omtvistade beslutet hade ansett att när en medlemsstat stöder sig på artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 och begär att en institution inte lämnar ut en handling som härrör från denna stat, utgör en sådan begäran ett åläggande att inte lämna ut handlingen som denna institution är skyldig att följa utan att den berörda medlemsstaten behöver motivera sin begäran eller att institutionen behöver bedöma om det är berättigat att inte lämna ut handlingen.

17 I detta avseende fastslog förstainstansrätten närmare bestämt följande i punkterna 57–62 i den överklagade domen:

"57 Av artikel 4.5 i [förordning nr 1049/2001] framgår ... att medlemsstaterna intar en särställning. En medlemsstat ges i denna bestämmelse möjlighet att begära att en institution inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Det skall härvid betonas att ordalydelsen i artikel 4.5 i förordningen utgör ett införlivande av förklaring nr 35, enligt vilken konferensen är enig om att de principer och villkor som avses i artikel 255 EG skall ge en medlemsstat rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling som härrör från den staten till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har

lämnat sitt medgivande. Denna möjlighet, som medlemsstaterna förfogar över enligt artikel 4.5 i förordningen, beror på att sagda förordning varken har till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar (se skäl 15 i förordningen och förstainstansrättens dom av den 17 september 2003 [i mål T-76/02], Messina mot kommissionen, REG 2003, s. I[I]-3203, punkterna 40 [och] 41).

58 Genom artikel 4.5 i förordningen ges medlemsstaterna en särställning i förhållande till andra tredje parter, och utgör härvid en *lex specialis*. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaten begära att en institution inte skall lämna ut en handling som härrör från denna, och institutionen är skyldig att inte lämna ut den utan att medlemsstaten 'dessförinnan har lämnat sitt medgivande'. Denna skyldighet för institutionen att dessförinnan inhämta medlemsstatens medgivande, som tydligt framgår av artikel 4.5 i förordningen, skulle riskera att bli tomma ord om kommissionen kunde besluta att lämna ut handlingen trots att den berörda medlemsstaten uttryckligen begärt motsatsen. Till skillnad från vad [IFAW] har gjort gällande utgör således en begäran från medlemsstaten enligt denna bestämmelse ett åläggande för institutionen att inte lämna ut handlingen i fråga.

59 Förstainstansrätten påpekar härvid att medlemsstaten inte är skyldig att motivera en begäran enligt artikel 4.5 i förordningen och att det efter det att medlemsstaten ingett en sådan begäran inte ankommer på institutionen att bedöma om det är berättigat att inte lämna ut den ifrågavarande handlingen med hänsyn till bland annat allmänintresset.

60 För att säkerställa en tolkning av bestämmelserna i artikel 4.5 i förordningen som överensstämmer med förklaring nr 35 och för att underlätta tillgången till handlingen i fråga genom att göra det möjligt för medlemsstaten att i förekommande fall ge sitt medgivande till att den lämnas ut, åligger det institutionen att samråda med denna medlemsstat när en begäran om tillgång till handlingar avser en handling som härrör från medlemsstaten. Om denna

medlemsstat efter det att samråd skett inte inger en begäran enligt artikel 4.5 i förordningen, ankommer det fortfarande på institutionen att med tillämpning av artikel 4.4 i förordningen bedöma om handlingen skall lämnas ut eller inte.

61 Förstainstansrätten konstaterar att om tillgången till en handling avseende vilken en medlemsstat har ingett en begäran enligt artikel 4.5 inte regleras i förordningen, regleras den, såsom kommissionen med rätta har gjort gällande, genom relevanta nationella bestämmelser i den berörda medlemsstaten, som inte förändras genom antagandet av förordningen. Det ankommer således på de nationella förvaltningsmyndigheterna och domstolarna att med tillämpning av nationell rätt bedöma om tillgången till handlingar som härrör från en medlemsstat skall beviljas och om de berördas rätt att väcka talan kan säkerställas med tillämpning av nationella bestämmelser.

62. Vad beträffar [IFAW:s] argument ..., avseende ordalydelsen av artikel 9.3 i förordningen, konstaterar förstainstansrätten att det i artikel 9 föreskrivs särskilda bestämmelser avseende behandlingen av så kallade 'känsliga handlingar' som bland annat härrör från institutionerna, medlemsstaterna, tredjeländer och internationella organisationer inom de områden som anges i artikel 4.1 a i förordningen, särskilt vad gäller allmän säkerhet, försvar och militära frågor. I denna artikel anges bland annat de personer som har rätt att behandla dessa handlingar och det föreskrivs att känsliga handlingar skall registreras eller lämnas ut endast om den myndighet varifrån handlingen härrör har givit sitt samtycke. Med hänsyn till den särskilda situation som avses i denna artikel, är det uppenbart att den inte har samband med artikel 4.5 i förordningen och att ordalydelsen av artikel 9.3 i förordningen inte på ett ändamålsenligt sätt kan åberopas för tolkningen av artikel 4.5."

18 Avseende den andra grunden fastslog förstainstansrätten att, eftersom det i det omtvistade beslutet hänvisades till Förbundsrepubliken Tysklands begäran om att inte lämna ut handlingarna och det angavs att en sådan begäran är bindande för den

institution som begäran är ställd till, det omtvistade beslutet var tillräckligt tydligt för att IFAW skulle kunna förstå av vilka skäl den vägrades tillgång till handlingarna och för att förstainstansrätten skulle kunna göra sin prövning.

Överklagandet

19 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen skall upphäva den överklagade domen och själv avgöra målet genom att ogiltigförklara det omtvistade beslutet. Till stöd för överklagandet har Konungariket Sverige åberopat en grund avseende åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

20 Genom beslut av domstolens ordförande av den 5 oktober 2005 tilläts Konungariket Spanien och Republiken Finland att intervenera till stöd för kommissionens respektive Konungariket Sveriges yrkanden.

21 Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland och IFAW har yrkat att överklagandet skall bifallas.

22 Konungariket Spanien, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland liksom kommissionen har yrkat att överklagandet skall ogillas.

Parternas argument

23 Enligt Konungariket Sverige har förstainstansrätten felaktigt ansett att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 gör det möjligt för en medlemsstat att utan motivering inlägga ett absolut veto mot att de handlingar som härrör från medlemsstaten och som en institution innehar lämnas ut.

24 En sådan tolkning skulle innebära att upphovsmannaregeln återinfördes, vilken gemenskapslagstiftaren emellertid tog bort när den nämnda förordningen antogs, och skulle strida mot den princip som föreskrivs i artikel 2.3 i förordningen, enligt vilken det endast ankommer på den institution som innehar handlingar att bedöma om tillgång skall ges till dessa.

25 Till skillnad från artiklarna 2.5 och 9 i förordning nr 1049/2001, avseende känsliga handlingar, är artikel 4.5 i förordningen inte så tydlig som varje undantag från grundprinciperna i det regelverk som den ingår i skall vara.

26 Genom nämnda artikel 4.5 införs en förfarandebestämmelse enligt vilken medlemsstaterna har rätt att bli konsulterade och framställa en motiverad begäran om att handlingarna inte skall lämnas ut med beaktande av de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3.

27 Enligt Konungariket Sverige har förstainstansrätten även, i punkt 57 i den överklagade domen, felaktigt fastslagit att den vetorätt som, efter vad som påstås, på detta sätt tillkommer medlemsstaterna är motiverad av den omständigheten att förordning nr 1049/2001 varken har till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar. Det är nämligen inte en handlings ursprung

utan det organ till vilket en ansökan om tillgång till handlingar är ställd som avgör om vissa bestämmelser är tillämpliga. I detta avseende finns det ingen bestämmelse i den nämnda förordningen som tyder på att nationell rätt skulle vara tillämplig på en begäran om tillgång till handlingar som är ställd till en gemenskapsinstitution. Ett beslut som den sistnämnda institutionen fattar i enlighet med förordningen har rättsligt sett ingen inverkan på den lagstiftning som är tillämplig på en begäran om tillgång till handlingar, som är ställs till en myndighet i en medlemsstat avseende samma handling.

28 IFAW har instämt i Konungariket Sveriges argument och har tillagt för det första att förstainstansrätten har gjort en felaktig rättstillämpning, i punkt 58 i den överklagade domen, genom att inte kvalificera artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 som undantag utan som *lex specialis* och genom att på detta sätt välja att göra en extensiv tolkning snarare än en restriktiv tolkning av den nämnda bestämmelsen.

29 För det andra skall, med hänsyn till principen om lojalt samarbete i skäl 15 i förordning nr 1049/2001 och det förhållandet att det i artikel 5 första stycket i förordningen föreskrivs att de medlemsstater som innehar en handling som härrör från en institution är behöriga att besluta, eventuellt efter att ha rådgjort med den berörda institutionen, om handlingen skall lämnas ut, artikel 4.5 i den nämnda förordningen tolkas på så sätt att en jämvikt mellan medlemsstaterna och institutionerna säkerställs. Även institutionerna bör därför vara behöriga att besluta avseende ansökningar om utlämnande av handlingar som härrör från en medlemsstat.

30 Förstainstansrätten har för det tredje felbedömt tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001, vilken omfattar samtliga handlingar som en institution innehar, genom att i punkt 61 i den överklagade domen fastslå att en medlemsstats begäran som har framställts med tillämpning av artikel 4.5 i den nämnda förordningen får till följd att nationell rätt blir tillämplig i stället för förordningen.

31 Förklaring nr 35 har för det fjärde ingen rättslig betydelse. Eftersom förklaringen innehållsmässigt inte skiljer sig från ordalydelsen i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 kan denna förklaring inte heller åberopas för att tolka denna sistnämnda bestämmelse.

32 Enligt den nederländska regeringen bekräftas genom dels syftet med förordning nr 1049/2001, som består i att ge allmänheten tillgång till handlingar i så stor utsträckning som möjligt, dels ordalydelsen i artikel 4.5 i denna förordning, i vilken medlemsstatens "begäran" omnämns, samt den omständigheten att denna punkt återfinns efter punkt 4 i samma artikel, i vilken en förfarandebestämmelse fastslås, att det genom nämnda punkt 5 inte införs något skäl för ytterligare undantag än de som föreskrivs i punkterna 1–3 i nämnda artikel.

33 Konungariket Danmark har framhållit att införandet av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 — en bestämmelse vars ordalydelse, liksom ordalydelsen i förklaring nr 35, med avsikt är tvetydig — är resultatet av en politisk kompromiss mellan de olika aktörerna i gemenskapens lagstiftningsförfarande. Kommissionen skulle nämligen ha föredragit att handlingar som härrör från medlemsstaterna omfattades av nationell rätt, medan parlamentet ansåg att utlämnande av sådana handlingar skulle omfattas av gemenskapsrätten, och medlemsstaterna hade olika uppfattningar i frågan.

34 Även gemenskapsdomstolen, som lagstiftaren medvetet har accepterat att förlita sig på, bör, utöver den tvetydiga ordalydelsen i den nämnda artikeln 4.5, välja den tolkning som bäst överensstämmer med det rättsliga sammanhang som denna bestämmelse ingår i och de syften som eftersträvas genom förordning nr 1049/2001, liksom de allmänna principerna, i synnerhet proportionalitetsprincipen, motiveringsprincipen och principen om rätt till ett effektivt rättsmedel.

35 Enligt Konungariket Danmark talar sådana syften och principer mot att medlemsstaterna har en oinskränkt vetorätt. Av samma anledning skall den berörda institutionen och EG-domstolen förbli behöriga att, med beaktande av de skäl som en medlemsstat har åberopat, bedöma om det är motiverat att inte lämna ut en handling med hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. Institutionen skall lojalt bedöma sådana hänsyn, och i förekommande fall skall den som begärt att få tillgång till handlingen underrättas om dessa.

36 Republiken Finland har också framfört att den medlemsstat som motsätter sig att en handling lämnas ut skall motivera sin ståndpunkt, för att den berörda institutionen skall kunna försäkra sig om att det är befogat att vägra ge tillgång till handlingen av de skäl som uppges och motivera ett sådant eventuellt beslut såsom den är skyldig att göra.

37 Republiken Finland har emellertid gjort gällande att de skäl som en medlemsstat kan åberopa för att motsätta sig att en handling lämnas ut inte begränsar sig till dem som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, utan även kan hänföras till nationell rätt, andra mer specifika gemenskapsbestämmelser avseende tillgång till handlingar eller internationella avtal. Vidare har Republiken Finland gjort gällande att den berörda institutionen, när medlemsstaten har angett sådana skäl, varken kan ersätta medlemsstatens bedömning av dessa skäl med sin egen eller följaktligen lämna ut den handling som har begärts utlämnad.

38 Kommissionen har för sin del anfört att förstainstansrätten rätteligen har ansett att syftet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, såsom framgår i synnerhet av skäl 15 i förordningen och av hänvisningen till förklaring nr 35 i skäl 10 i samma förordning, är att tillämpningen av medlemsstaternas regelverk och politik avseende tillgång till "nationella" handlingar skall bevaras, särskilt med beaktande av att området inte har harmoniserats på gemenskapsnivå och av subsidiaritetsprincipen.

39 Det införs följaktligen inte något ytterligare undantag på området för tillgång till handlingar genom nämnda artikel 4.5, utan artikeln bekräftar endast att frågan huruvida en handling som härrör från en medlemsstat skall eller inte skall lämnas ut skall bedömas i enlighet med nationell rätt. Samtliga fall då en medlemsstat vägrar lämna ut handlingar skall således bedömas i enlighet med tillämplig nationell rätt och skall kunna bli föremål för en eventuell rättslig prövning i denna medlemsstat.

40 För att inte införandet av uttrycket "utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande" i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 skall fråntas all verkan, måste det, enligt Förenade kungariket, av denna bestämmelse anses klart framgå att det i förevarande fall föreskrivs en skyldighet att inhämta ett sådant medgivande och att det skall inhämtas innan handlingen på något sätt lämnas ut. Det är inte endast fråga om en skyldighet att samråda med den berörda medlemsstaten. Uttrycket "får begära" innebär inte på något sätt att institutionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning, utan visar endast på att det ankommer på medlemsstaterna att själva från fall till fall bedöma om det är lämpligt att framställa en sådan begäran.

41 Det bekräftas genom skäl 10 i förordning nr 1049/2001 och hänvisningen till förklaring nr 35 i detta skäl att syftet med artikel 4.5 i förordningen är att det skall beaktas att medlemsstaterna genom att anta artikel 255 EG har krävt garantier avseende utlämnande av handlingar som härrör från dem. Den tolkning som Konungariket Sverige förordar innebär för övrigt att en indirekt harmonisering av nationella bestämmelser genomförs, vilket strider såväl mot skäl 15 i den nämnda förordningen som mot subsidiaritetsprincipen.

42 Konungariket Spaniens argumentation överensstämmer i sak med den som Förenade kungariket har framfört. Det har i synnerhet gjorts gällande att själva ordalydelsen i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 tyder på att medgivandet från den medlemsstat som har framställt en begäran med stöd av denna bestämmelse utgör ett rättsligt villkor som måste uppfyllas innan den berörda handlingen kan lämnas ut.

Domstolens bedömning

Kravet att medlemsstaten skall ha lämnat sitt medgivande innan en handling lämnas ut

43 Såsom förstainstansrätten rätteligen har framhållit i punkt 58 i den överklagade domen ges medlemsstaterna genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 en särställning i förhållande till andra tredje parter. I bestämmelsen föreskrivs nämligen att samtliga medlemsstater, till skillnad från andra tredje parter, får begära att en institution inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

44 I detta avseende har förstainstansrätten också rätteligen fastslagit, i samma punkt 58, att kravet att medlemsstaten "dessförinnan har lämnat sitt medgivande" i nämnda bestämmelse skulle riskera att bli tomma ord om institutionen, trots att en medlemsstat har framställt invändningar mot att en handling som härrör från denna lämnas ut och trots att institutionen inte har fått den nämnda medlemsstatens "medgivande", ändå fick lämna ut den berörda handlingen. Det skall tillstås att ett sådant krav skulle komma att mista all ändamålsenlig verkan, eller rent av all betydelse, om skyldigheten att inhämta ett sådant "föregående medgivande" för att den nämnda handlingen skall kunna lämnas ut, slutligen var avhängig av en skönsmässig bedömning av den institution som innehar handlingen.

45 Eftersom ett "medgivande" rättsligt sett skiljer sig från enbart ett "yttrande" är det inte möjligt enligt själva ordalydelsen i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 att tolka bestämmelsen på så sätt att en medlemsstat, som har utnyttjat den möjlighet som föreskrivs i denna, endast har rätt att bli tillfrågad av institutionen i enlighet med den nämnda bestämmelsen innan institutionen beslutar att ge tillgång till den berörda handlingen, i förekommande fall trots att den ifrågavarande medlemsstaten motsätter sig detta.

46 Domstolen konstaterar vidare att en sådan rätt till samråd redan i väldigt stor utsträckning tillkommer medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.4 i nämnda förordning, i vilken det föreskrivs en skyldighet att "samråda med den ... tredje parten" när det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

47 Den omständigheten att det i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 används en annan terminologi än den i artikel 9.3 i förordningen, en bestämmelse i vilken det likväl också hänvisas till kravet på att erhålla samtycke från ursprungsmyndigheten, saknar betydelse för den tolkning som anges i punkterna 44 och 45 i förevarande dom. Till skillnad från artikel 9.3 uppställs i artikel 4.5 inte ett föregående medgivande från medlemsstaten som ett absolut villkor för att en handling skall lämnas ut, utan det eventuella kravet på att inhämta ett sådant medgivande görs avhängigt av huruvida den berörda medlemsstaten tidigare har uttryckt ett sådant önskemål. Användningen av uttrycket "får begäras" understryker under dessa omständigheter endast att det enligt denna bestämmelse finns en möjlighet till förmån för medlemsstaten, och det är endast om denna möjlighet faktiskt utnyttjas i ett specifikt fall som den får till följd att ett föregående medgivande från medlemsstaten utgör ett nödvändigt villkor för att den berörda handlingen senare skall kunna lämnas ut.

48 Domstolen kan inte heller godta argumentet att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 skall tolkas mot bakgrund av artikel 5 i förordningen för att säkerställa en jämvikt mellan behandlingen av de handlingar som härrör från institutionerna, som medlemsstaterna innehar, och behandlingen av de handlingar som härrör från medlemsstaterna, som institutionerna innehar.

49 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att gemenskapslagstiftaren har valt mycket olika ordalag vad beträffar dessa två kategorier handlingar, genom att det i artikel 5 första stycket i förordning nr 1049/2001 endast föreskrivs att medlemsstaterna skall "rådgöra" med institutionerna när en ansökan om tillgång till en handling som härrör från institutionerna har framställts.

50 Det följer av det ovanstående att när en medlemsstat har utnyttjat den möjlighet som den ges enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 att begära att en viss handling som härrör från denna stat inte skall lämnas ut utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande krävs, för att institutionen eventuellt skall kunna lämna ut denna handling, att ett medgivande från medlemsstaten dessförinnan inhämtas, såsom förstainstansrätten rätteligen har fastslagit i punkt 58 i den överklagade domen.

51 Det har däremot gjorts en felaktig rättstillämpning i den överklagade domen avseende räckvidden av ett sådant föregående medgivande.

Räckvidden av ett föregående medgivande som skall inhämtas i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001

52 Såsom bland andra Konungariket Danmark har erinrat om framgår det av artikel 255.2 EG att gränserna för rätten till tillgång till handlingar i enlighet med punkt 1 i samma artikel, vilka skall fastställas av rådet i enlighet med förfarandet i artikel 251 EG, måste vara nödvändiga med hänsyn " till allmänna eller enskilda intressen".

53 Förordning nr 1049/2001, i vilken denna bestämmelse i fördraget upprepas och genom vilken fördragsbestämmelsen skall genomföras, har till syfte, såsom framgår av skäl 4 och artikel 1 a i förordningen, att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för allmänhetens rätt till tillgång till handlingar i syfte att ge denna rätt största möjliga effekt.

54 Det följer även av skälen 2 och 3 i den nämnda förordningen att den har till syfte att förbättra öppenheten i gemenskapens beslutsförfarande, eftersom en sådan öppenhet bland annat garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system.

55 Såsom framgår av skäl 10 i förordning nr 1049/2001 är det just för att förbättra öppenheten i gemenskapens beslutsförfarande som, såsom föreskrivs i artikel 2.3 i denna förordning, rätten till tillgång till parlamentets, rådets och kommissionens handlingar inte endast omfattar handlingar som har upprättats av dessa institutioner, utan också sådana handlingar som de har mottagit från tredje part, bland vilka medlemsstaterna ingår, såsom uttryckligen framgår av artikel 3 b i samma förordning.

56 I och med detta avskaffade gemenskapslagstiftaren, såsom förstainstansrätten har framhållit i punkterna 53 och 54 i den överklagade domen, upphovsmannaregeln, som gällde dessförinnan. Såsom framgår av rådets beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar (EGT L 340, s. 43; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 64), kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66) och Europaparlamentets beslut 97/632/EG, EKSG, Euratom av den 10 juli 1997 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets handlingar (EGT L 263, s. 27) innebar en sådan regel att när en institution innehade en handling som hade upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ skulle ansökan om att få tillgång till handlingen ställas direkt till den som har upprättat handlingen.

57 I bestämmelserna i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, i vilka olika materiella undantag föreskrivs, eller i artiklarna 2.5 och 9 i förordningen, i vilka särskilda regler avseende känsliga handlingar föreskrivs, fastställs objektiva gränser, med hänsyn till

allmänna eller enskilda intressen, som kan motivera ett beslut att inte lämna ut handlingar som institutionerna innehar, oavsett om handlingarna har upprättats eller mottagits av dessa institutioner och, i det sistnämnda fallet, om de härrör från medlemsstater eller andra tredje parter.

58 I detta sammanhang skall det medges att det inte är förenligt med de syften som nämns i punkterna 53–56 i förevarande mål att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 tolkas så, att medlemsstaten ges en allmän och ovillkorlig vetorätt att, helt skönsmässigt och utan att behöva motivera sitt beslut, motsätta sig utlämnandet av varje handling som en gemenskapsinstitution innehar endast på grund av att handlingen härrör från denna medlemsstat.

59 I detta avseende skall för det första framhållas att den tolkning som förstainstansrätten har gjort skulle medföra, såsom bland andra Konungariket Sverige och generaladvokaten i punkt 44 i sitt förslag till avgörande har gjort gällande, en risk för att upphovsmannaregeln återinförs, åtminstone delvis, såvitt avser medlemsstaterna, trots att denna regel har avskaffats av gemenskapslagstiftaren.

60 Förutom att upphovsmannaregeln på detta sätt skulle återinföras skulle den nämnda tolkningen för det andra medföra en risk för en potentiellt ansenlig minskning av öppenheten i gemenskapens beslutsförfarande, i strid med de syften som eftersträvas i förordning nr 1049/2001.

61 Artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 avser nämligen långtifrån endast de handlingar som medlemsstaterna är "upphovsmän" till eller som har "upprättats" av dem, utan artikeln avser potentiellt samtliga handlingar som "härrör" från en medlemsstat, det vill säga — såsom kommissionen rätteligen har framhållit och såsom såväl IFAW

som alla medlemsstater som är parter i detta överklagande enades om vid förhandlingen — samtliga handlingar, oavsett vem som är upphovsman, som en medlemsstat översänder till en institution. Det enda relevanta kriteriet i förevarande fall är varifrån handlingen kommer och att den berörda medlemsstaten har lämnat ifrån sig en handling som den tidigare innehade.

62 Domstolen framhåller emellertid i detta avseende, såsom Konungariket Sverige gjorde gällande vid förhandlingen och såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 42 i sitt förslag till avgörande, att införandet av en oinskränkt vetorätt till förmån för medlemsstaterna under dessa förhållanden potentiellt skulle få till följd att en kategori särskilt viktiga handlingar, som kan ligga till grund för gemenskapens beslutsförfarande och som kan belysa detta, inte omfattas av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001.

63 Såsom i synnerhet IFAW har framhållit utgör medlemsstaterna, i egenskap av såväl medlemmar i rådet som deltagare i åtskilliga kommittéer som inrättats av rådet eller av kommissionen, en viktig källa till information och handlingar vars syfte är att bidra till gemenskapens beslutsförfarande.

64 Av detta följer att allmänhetens rätt till tillgång till handlingar potentiellt skulle undergrävas i motsvarande utsträckning, och detta utan något sakligt skäl. Den ändamålsenliga verkan av denna rätt skulle därigenom minska väsentligt (se analogt dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P, rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkt 26).

65 För det tredje finns det inget stöd i förordning nr 1049/2001 för förstainstansrättens slutsats att gemenskapslagstiftaren, genom artikel 4.5 i den nämnda förordningen, skulle ha avsett att föreskriva en sorts lagvalsregler för att de nationella bestämmelserna skulle fortsätta att vara tillämpliga eller rent av, såsom kom-

missionen har föreslagit, att medlemsstaternas politik avseende tillgång till handlingar som härrör från dem skulle fortsätta att vara tillämpliga, på bekostnad av de specifika bestämmelser som föreskrivs i detta avseende i den nämnda förordningen.

66 I detta avseende erinrar domstolen för det första om att undantagen från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 skall tolkas och tillämpas restriktivt, med beaktande av de syften som eftersträvas i förordningen, särskilt den omständigheten, vilken det erinras om i skäl 2 i förordningen, att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar har ett samband med dessa institutioners demokratiska karaktär och den omständigheten att den nämnda förordningen syftar, såsom anges i skäl 4 och artikel 1, till att ge allmänheten största möjliga tillgång till handlingar (se, för ett liknande resonemang, avseende de bestämmelser som gällde före förordning nr 1049/2001, dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och van der Wal mot kommissionen, REG 2000, s. I-1, punkt 27, och domen i det ovannämnda målet rådet mot Hautala, punkterna 24 och 25, samt, avseende förordning nr 1049/2001, dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 63).

67 För det andra framgår det, såsom redan har framhållits i punkterna 55 och 56 i förevarande dom, tydligt av skäl 10 i förordning nr 1049/2001 och av artikel 2.3 i denna att alla handlingar som finns hos institutionerna omfattas av förordningens tillämpningsområde, även de handlingar som härrör från medlemsstaterna, så att tillgång till dessa handlingar i princip regleras av bestämmelserna i förordningen, i synnerhet de bestämmser i vilka det föreskrivs materiella undantag från rätten till tillgång till handlingar.

68 Det framgår till exempel av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 att om den berörda institutionen anser att det är uppenbart att tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat skall vägras med stöd av undantagen som föreskrivs i artikel 4.1 eller 4.2, skall institutionen vägra att ge sökanden tillgång till handlingen utan att ens

behöva samråda med medlemsstaten från vilken handlingen härrör, och detta oavsett om denna medlemsstat tidigare har begärt det i enlighet med artikel 4.5 i den nämnda förordningen eller inte. I ett sådant fall är det följaktligen uppenbart att beslutet avseende ansökan om tillgång till handlingar fattas av institutionen med beaktande endast av de undantag som direkt följer av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

69 För det tredje skall det påpekas att artikel 4.5 i den nämnda förordningen liksom artikel 4.1–4.4 inte innehåller någon hänvisning till bestämmelserna i medlemsstatens nationella rätt.

70 För det fjärde, vad beträffar den omständigheten att det i skäl 15 i förordning nr 1049/2001 framhålls att förordningen varken har till syfte eller effekt att ändra nationell lagstiftning om tillgång till handlingar, kan denna omständighet, tvärtemot vad förstainstansrätten fastslog i punkt 57 i den överklagade domen, inte påverka räckvidden av artikel 4.5 i den nämnda förordningen. Syftet med det nämnda skälet, sett i dess helhet och jämfört med artikel 5 i denna förordning, som det hänför sig till, är endast att erinra om att ansökningar om tillgång till handlingar som nationella myndigheter innehar, även då sådana handlingar härrör från gemenskapsinstitutionerna, även fortsättningsvis regleras av de nationella bestämmelser som är tillämpliga på de nämnda myndigheterna, utan att bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 ersätter dessa, med förbehåll för de villkor som föreskrivs i nämnda artikel 5 och som följer av skyldigheten att samarbeta lojalt som föreskrivs i artikel 10 EG.

71 Handlingar som en medlemsstat överlämnar till tredje part är vidare inte avsedda att även därefter endast omfattas av den statens rättsordning. Såsom Konungariket Sverige rätteligen har gjort gällande omfattas en gemenskapsinstitution, i egenskap av extern myndighet som är skild från medlemsstaterna, av en rättsordning med egna bestämmelser vad gäller tillgång till de handlingar som den innehar. Av detta

följer bland annat att de bestämmelser som reglerar en sådan tillgång till handlingar inte kan få till effekt att den nationella rätten, vilken – såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 47 i sitt förslag till avgörande – är avsedd att reglera villkoren för tillgång till en handling som en nationell myndighet innehar, ändras.

72 För det femte får, såsom IFAW har framhållit, förstainstansrättens tolkning till följd att tillgång till handlingar som är av samma typ och intresse, för att klargöra gemenskapens beslutsförfarande, skulle kunna beviljas eller vägras beroende endast på varifrån handlingen kommer.

73 Avseende de särskilda omständigheterna i förevarande mål följer av detta att samma sorts handlingar, vilka kan ha spelat en avgörande roll för kommissionens beslut att tillstyrka att ett industriprojekt fick genomföras i ett område som var skyddat i enlighet med livsmiljödirektivet, i vissa fall skulle vara tillgängliga för allmänheten och i andra fall otillgängliga, beroende på de bestämmelser eller den policy avseende tillgång till handlingar som gäller i just den medlemsstat i vilken ett sådant projekt skall genomföras.

74 För det sjätte, vad beträffar subsidiaritetsprincipen, räcker det att fastslå att även om Konungariket Spanien, Förenade kungariket och kommissionen har åberopat denna princip till stöd för den gemensamma ståndpunkt som de intar har varken Konungariket Spanien, Förenade kungariket eller kommissionen visat eller ens försökt att förklara varför denna princip skulle utgöra hinder för att utlämnande av handlingar, som härrör från medlemsstaterna och som gemenskapsinstitutionerna innehar inom ramen för utövandet av deras egen beslutsbehörighet, kan omfattas av gemenskapsrättsliga bestämmelser avseende tillgång till handlingar eller varför det enligt denna princip skulle krävas att ett sådant utlämnande inte omfattades av dessa, utan i stället endast reglerades av nationella bestämmelser.

75 Det följer av det ovanstående att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 inte kan tolkas så, att medlemsstaten ges en allmän och ovillkorlig vetorätt att skönsmässigt

motsätta sig utlämnandet av handlingar som härrör från medlemsstaten och som en institution innehar, med följden att tillgång till sådana handlingar då inte längre skulle regleras av bestämmelserna i den nämnda förordningen utan endast av bestämmelser i nationell rätt.

76 Olika faktorer talar däremot för att nämnda artikel 4.5 skall tolkas så, att utövandet av den befogenhet som den berörda medlemsstaten ges enligt denna bestämmelse begränsas av de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3, genom att medlemsstaten i detta avseende endast ges en befogenhet att delta i det gemenskapsrättsliga beslutet. Ur detta perspektiv liknar medlemsstatens föregående medgivande, vilket åsyftas i artikel 4.5, inte en oinskränkt vetorätt utan en form av samtycke som bekräftar att det inte föreligger skäl för undantag i enlighet med artikel 4.1–4.3.

77 Förutom den omständigheten att en sådan tolkning är förenlig såväl med de syften som eftersträvas i förordning nr 1049/2001, såsom det erinras om i punkterna 53–56 i förevarande dom, som med nödvändigheten av att, såsom framhålls i punkt 66 i domen, tolka artikel 4 i denna förordning restriktivt, kan denna tolkning även göras gällande mot bakgrund av det mer direkta normativa sammanhang i vilket artikel 4.5 i den nämnda förordningen ingår.

78 Domstolen noterar att medan det i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 tydligt föreskrivs materiella undantag som kan motivera, och i förekommande fall kräva, att en begärd handling inte lämnas ut, föreskrivs det i artikel 4.5 endast ett krav på att den berörda medlemsstatens föregående medgivande skall inhämtas, om den sistnämnda har framställt en särskild begäran i detta avseende.

79 Artikel 4.5 återfinns för övrigt efter en bestämmelse, nämligen artikel 4.4, i vilken det föreskrivs en förfarandebestämmelse enligt vilken det, under de omständigheter som anges däri, uppställs en skyldighet att samråda med tredje part.

80 I artikel 4.7, i vilken det föreskrivs bestämmelser avseende tiden under vilken de olika undantagen från allmänhetens rätt till tillgång till handlingar skall tillämpas, hänvisas det slutligen uttryckligen endast till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3. Den innehåller inte någon hänvisning till bestämmelserna i artikel 4.5.

81 Såväl placeringen av den nämnda punkt 5 i artikeln som den ingår i som den nämnda artikelns innehåll gör det därför möjligt att, mot bakgrund av de syften som eftersträvas i förordning nr 1049/2001, anse att artikel 4.5 i förordningen är en bestämmelse som rör förfarandet för att anta ett gemenskapsrättsligt beslut.

82 Vad beträffar parternas diskussioner avseende den rättsliga betydelsen av förklaring nr 35 är det tillräckligt att notera att den tolkning som har fastslagits i punkt 76 i förevarande dom i vart fall inte strider mot denna förklaring. Domstolen framhåller att även om det i denna förklaring betonas att medlemsstaterna har avsett, trots att de har antagit artikel 255.1 EG, att förbehålla sig möjligheten att behålla en viss kontroll avseende beslut att lämna ut handlingar som härrör från dem, innehåller förklaringen däremot inte något förtydligande avseende skälen i sak för ett eventuellt utövande av en sådan kontroll.

83 Det kvarstår att påpeka att även om det enligt det beslutsförfarande som har inrättats på detta sätt genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 krävs att institutionen och den berörda medlemsstaten skall hålla sig till de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordningen, är det inte desto mindre så att skyddet av medlemsstaternas berättigade intressen kan säkerställas genom de nämnda undantagen, liksom med stöd av de specialbestämmelser som har inrättats genom artikel 9 i den nämnda förordningen avseende känsliga handlingar.

84 I detta avseende kan det särskilt inte uteslutas att efterlevnaden av vissa bestämmelser i nationell rätt som skyddar allmänna eller enskilda intressen, enligt vilka en handling inte kan lämnas ut och som åberopas av medlemsstaten av denna anledning, kan anses vara ett skyddsvärt allmänt intresse som omfattas av de undantag som föreskrivs i den nämnda förordningen (se, avseende de bestämmelser som gällde före förordning nr 1049/2001, domen i det ovannämnda målet Nederländerna och van der Wal mot kommissionen, punkt 26).

Följder för förfarandet av det beslutsförfarande som har inrättats genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001

85 Avseende de följder som en sådan tolkning av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 får för förfarandet framhåller domstolen för det första att då genomförandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta sätt har överlåtits gemensamt på institutionen och den medlemsstat som har använt den möjlighet som föreskrivs i punkt 5 och ett sådant genomförande följaktligen är beroende av den dialog som skall inledas dem emellan, skall de – i enlighet med skyldigheten att samarbeta lojalt som föreskrivs i artikel 10 EG – agera och samarbeta så att de nämnda bestämmelserna verkligen kan tillämpas.

86 Av detta följer för det första att den institution som har mottagit en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, och denna sistnämnda, så snart som denna institution har delgett medlemsstaten denna ansökan, genast skall inleda en lojal dialog avseende huruvida undantagen som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eventuellt skall tillämpas, samt särskilt vara uppmärksamma på att det är nödvändigt att nämnda institution får möjlighet att fatta sitt beslut inom de frister inom vilka den i enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordningen skall besluta om denna ansökan om tillgång till handlingar.

87 Den berörda medlemsstaten som, efter en sådan dialog, motsätter sig att handlingen i fråga lämnas ut är sedan, i motsats till vad förstainstansrätten fastslog i punkt 59 i den överklagade domen, skyldig att motivera sin ståndpunkt utifrån de nämnda undantagen.

88 Institutionen skall nämligen inte godta en medlemsstats invändning att en handling som härrör från medlemsstaten inte skall lämnas ut om denna invändning saknar motivering eller om den inte har motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. Om den berörda medlemsstaten inte lämnar en sådan motivering till institutionen, trots att institutionen uttryckligen uppmanat den att göra detta, skall den nämnda institutionen, om den anser att inget av de nämnda undantagen är tillämpligt, ge tillgång till den begärda handlingen.

89 Såsom framgår särskilt av artiklarna 7 och 8 i den nämnda förordningen är slutligen institutionen själv skyldig att motivera sitt beslut att vägra sökanden tillgång till handlingen. En sådan skyldighet innebär att institutionen i sitt beslut skall hänvisa inte endast till att den berörda medlemsstaten har motsatt sig att den begärda handlingen lämnas ut, utan också till de skäl som denna medlemsstat har åberopat för att komma fram till att ett av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordningen skall tillämpas. Sådana uppgifter möjliggör för sökanden att förstå bakgrunden och skälen till beslutet att vägra tillgång till handlingen och möjliggör för den behöriga domstolen att i förekommande fall göra den prövning som det ankommer på den att göra.

90 För det andra skall det i detta sistnämnda avseende klargöras att den som ingett ansökan, i det fall medlemsstaten motiverar sin vägran att ge tillgång till handlingen i fråga och då institutionen därför är tvungen att avslå ansökan om tillgång till handlingar, åtnjuter rättsligt skydd, till skillnad från de farhågor som bland annat IFAW har uttryckt.

91 I detta avseende framgår det förvisso av fast rättspraxis att domstolen, inom ramen för en talan som väckts enligt artikel 230 EG, inte är behörig att avgöra om en åtgärd som vidtagits av en nationell myndighet är lagenlig (se särskilt dom av den 3 december 1992 i mål C-97/91, Oleificio Borelli mot kommissionen, REG 1992, s. I-6313, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 13, s. 205).

92 Det följer även av rättspraxis att detta gäller även om åtgärden utgör en del av gemenskapens beslutsprocess, när det klart framgår av kompetensfördelningen på området mellan de nationella myndigheterna och gemenskapens institutioner att den nationella myndighetens åtgärd är bindande för gemenskapens beslutsfattande organ och därmed avgörande för innehållet i det gemenskapsbeslut som skall fattas (domen i det ovannämnda målet Oleificio Borelli mot kommissionen, punkt 10).

93 I förevarande fall skall emellertid framhållas att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, i likhet med andra gemenskapsrättsliga bestämmelser som domstolen har haft att uttala sig om (se bland annat dom av den 6 december 2001 i mål C-269/99, Carl Kühne m.fl., REG 2001, s. I-9517, punkterna 50–54), inte har till syfte att inrätta en fördelning av två behörigheter, en nationell och en gemenskapsrättslig, med olika syften. Såsom har framhållits i punkt 76 i förevarande dom inrättas ett beslutsförfarande genom den nämnda bestämmelsen, vars enda syfte är att avgöra om tillgång till en handling skall vägras i enlighet med ett av de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning. I detta beslutsförfarande deltar, på det sätt som anges i punkt 76 ovan, såväl gemenskapsinstitutionen som den berörda medlemsstaten.

94 I ett sådant fall är gemenskapsdomstolen behörig att, på begäran av den sökande som har vägrats tillgång till handlingar av den institution som har mottagit ansökan tillgång om till handlingar, att pröva om denna vägran kunde grundas på de nämnda undantagen, oavsett om denna vägran följer av den bedömning av undantagen som institutionen själv har gjort eller av den som den berörda medlemsstaten har gjort.

Det skall för övrigt framhållas, beträffande den nämnda sökanden, att medlemsstatens delaktighet inte påverkar den gemenskapsrättsliga karaktären hos det beslut som institutionen senare riktar till denne som svar på den ansökan om tillgång till handlingar som sökanden har lämnat in till institutionen beträffande en handling som institutionen innehar.

Upphävande av den överklagade domen

95 Det följer av det ovanstående att förstainstansrätten har gjort en felaktig rättstillämpning, som motiverar att den överklagade domen skall upphävas, genom att fastslå dels i punkterna 58 och 59 i den överklagade domen att en medlemsstats vägran att ge ett föregående medgivande till att en handling lämnas ut med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 som grund inte behöver motiveras och utgör, trots att en sådan motivering saknas, ett åläggande för den berörda institutionen att inte lämna ut handlingen utan att institutionen kan bedöma om det är berättigat att inte lämna ut den ifrågavarande handlingen, dels i punkt 61 i den överklagade domen att en sådan invändning från medlemsstaten får till följd att tillgång till den ifrågavarande handlingen i ett sådant fall inte regleras av den nämnda förordningen utan av relevanta bestämmelser i nationell rätt.

96 Enligt artikel 61 första stycket i domstolens stadga kan domstolen, om den upphäver förstainstansrättens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande. Detta är fallet i förevarande mål.

Talan i första instans

97 Mot bakgrund av det ovanstående fastslår domstolen att IFAW, genom den första grund som det åberopade till stöd för sin talan vid förstainstansrätten, rätteligen gjorde gällande att det omtvistade beslutet strider mot artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

98 Kommissionen fattade det nämnda beslutet på grundval av en felaktig tolkning av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, enligt vilken en medlemsstat i enlighet med denna bestämmelse har rätt att skönsmässigt och ovillkorligt motsätta sig att en handling som härrör från den lämnas ut, utan att varken behöva grunda sin ståndpunkt på de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eller motivera den.

99 Som emellertid framgår av punkterna 52–89 i förevarande dom får en medlemsstat enligt nämnda artikel 4.5 endast motsätta sig att handlingar som härrör från den lämnas ut med de nämnda undantagen som grund och om den vederbörligen motiverar sin ståndpunkt i detta avseende. Det krävs dessutom enligt den nämnda bestämmelsen att den institution som har mottagit en sådan invändning försäkrar sig om, när den har uttömt möjligheterna till en lojal dialog med den berörda medlemsstaten om vilka erinras i punkt 86 i förevarande dom, att den ovannämnda motiveringen finns med och att institutionen hänvisar till denna motivering i beslutet att vägra tillgång till handlingar som den fattar.

100 Av detta följer att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras. Under dessa omständigheter är det inte nödvändigt att domstolen prövar den andra grunden som åberopades till stöd för talan vid förstainstansrätten avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Rättegångskostnader

101 I artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna föreskrivs att domstolen, när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt, skall besluta om rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.2 i samma rättegångsregler, som enligt artikel 118 i samma rättegångsregler skall tillämpas i mål om överklagande, skall

tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I artikel 69.4 första stycket föreskrivs att medlemsstater som har intervenerat skall bära sina rättegångskostnader.

102 Eftersom överklagandet har vunnit bifall skall kommissionen förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som Konungariket Sverige och IFAW har haft, som är hänförliga till överklagandet, i enlighet med vad som har yrkats.

103 Kommissionen och de andra parterna i målet om överklagande skall bära sina rättegångskostnader som är hänförliga till detta.

104 Eftersom domstolen dessutom har bifallit IFAW:s talan i första instans skall kommissionen även förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som IFAW har haft vid förstainstansrätten, i enlighet med vad som har yrkats.

105 Kommissionen och de medlemsstater som intervenerade vid förstainstansrätten skall bära sina rättegångskostnader som är hänförliga till förfarandet i första instans.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 30 november 2004 i mål T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen, upphävs.

2) **Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 26 mars 2002, genom vilket IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH vägrades tillgång till vissa handlingar som kommissionen hade mottagit inom ramen för ett förfarande som avslutades med att institutionen avgav ett yttrande i vilket den tillstyrkte att ett industriprojekt fick genomföras i ett område som var skyddat i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ogiltigförklaras.**

3) **Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta de rättegångskostnader som Konungariket Sverige har haft i samband med överklagandet liksom de rättegångskostnader som IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH har haft såväl i förevarande förfarande som i förfarandet i första instans som utmynnade i Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 30 november 2004 i målet IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen.**

4) **Konungariket Danmark, Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna, Republiken Finland, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader som är hänförliga till överklagandet.**

5) **Konungariket Danmark, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader som är hänförliga till förfarandet i första instans.**

Underskrifter