FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 16 oktober 2003 *

I mål T-47/01,

Co-Frutta Soc. coop. rl, Padua (Italien), företrätt av advokaterna W. Viscardini, M. Paolin och S. Donà,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Stancanelli, P. Aalto och U. Wölker, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i skrivelserna av den 31 juli 2000 från generaldirektoratet Jordbruk och från kommissionens generalsekreterare av den 5 december 2000, genom vilket sökandens ansökan om tillgång till handlingar inom ramen för ordningen för import av bananer delvis avslogs,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden, R. García-Valdecasas samt domarna P. Lindh och J. D. Cooke,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 20 mars 2003,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna i fråga om tillgång till handlingar

1 Till följd av förklaring nr 17 om rätten till tillgång till information, som utgör en bilaga till slutakten till Fördraget om Europeiska unionen, som undertecknades i Maastricht den 7 februari 1992, antog rådet och kommissionen den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, 1993, s. 41; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86) (nedan kallad uppförandekodexen), genom vilken man avsåg att fastställa de principer som skall gälla för tillgång till dessa institutioners handlingar.

2 Kommissionen antog för sin del 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) (nedan kallat beslut 94/90), genom vilket uppförandekodexen genomförs.

3 I uppförandekodexen föreskrivs följande under rubriken "Allmän 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."

4 Under rubriken "Handläggning av en ursprunglig ansökan" i uppförandekodexen föreskrivs i tredje stycket följande (nedan kallad upphovsmannaregeln):

"Om den handling som är i en institutions besittning har upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökan göras direkt till den som har upprättat handlingen."

5 De omständigheter som en institution kan åberopa för att avslå en ansökan om tillgång till en handling räknas upp i uppförandekodexen under rubriken "Undantag" enligt följande:

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

...

— skyddet för företagshemligheter,

...

— 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.

..."

6 Vad beträffar handläggningen av allmänhetens ansökningar om tillgång till kommissionens handlingar föreskrivs i artikel 2.2 i beslut 94/90 följande:

"Den berörda generaldirektören skall inom en månad skriftligen underrätta sökanden om att hans ansökan har bifallits eller om att avsikten är att ansökan skall avslås. I det senare fallet skall sökanden dessutom underrättas om att han inom en månad kan ansöka hos kommissionens generalsekreterare om omprövning av det avsedda avslaget och om att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökan."

7 I uppförandekodexen föreskrivs bland annat att "[o]m en bekräftande ansökan ges in och om den berörda institutionen beslutar att vägra att lämna ut handlingen skall detta beslut, som skall fattas inom en månad efter det att den bekräftande ansökan har givits in, så snart som möjligt skriftligen meddelas sökanden. Beslutet skall vara vederbörligen motiverat och ange tillgängliga rättsmedel, dvs. domstolsprövning och klagomål hos ombudsmannen enligt de villkor som anges i artiklarna 173 respektive 138[e] (nu artiklarna 230 EG och 195 EG) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen."

8 I Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, erkändes uttryckligen en rätt för allmänheten att få tillgång till handlingar i artikel 255 EG. I enlighet med artikel 255.2 antog parlamentet och rådet förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, som skall tillämpas från och med den 3 december 2001 (EGT L 145, s. 43) (nedan kallad förordning nr 1049/2001).

Ordningen för den gemensamma organisationen av marknaden för bananer

9 Genom avdelning IV avseende handel med tredje land i rådets förordning (EEG) nr 404/93 av den 13 februari 1993 om den gemensamma organisationen av marknaden för bananer (EGT L 47, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 129) (nedan kallad förordning nr 404/93) infördes en gemensam ordning för import från tredje land som från och med den 1 juli 1993 ersatte de olika nationella ordningarna som fanns dessförinnan.

10 Medlemsstaternas behöriga myndigheter skall inom ramen för nämnda ordning, såsom den blev tillämplig genom kommissionens förordning (EEG) nr 1442/93 av den 10 juni 1993 om tillämpningsföreskrifter för ordningen för import av bananer till gemenskapen (EGT L 142, s. 6; svensk specialutgåva, område 3, volym 50, s. 6) (nedan kallad förordning nr 1442/93) och, från och med den 1 januari 1999, genom kommissionens förordning (EG) nr 2362/98 av den 28 oktober 1998 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 404/93 rörande ordningen för import av bananer till gemenskapen (EGT L 293, s. 32) (nedan kallad förordning nr 2362/98), till kommissionen varje år lämna förteckningar över de aktörer som är registrerade hos dem med uppgifter om de kvantiteter som varje aktör har salufört under referensperioden, de kvantiteter som anges i ansökningar som gjorts av aktörerna under det innevarande året och de kvantiteter som faktiskt har saluförts, med angivande av numren på de importlicenser som utnyttjats (se bland annat artikel 4 i förordning nr 1442/93 och artiklarna 6 och 28 i förordning nr 2362/98) samt vissa kvartalsvisa statistiska och ekonomiska uppgifter om bland annat importlicenser (se bland annat artikel 21 i förordning nr 1442/93 och artikel 27 i förordning nr 2362/98).

11 Översändandet av förteckningarna i fråga gör det möjligt för kommissionen att verifiera de uppgifter som de nationella behöriga myndigheterna förfogar över och om nödvändigt översända förteckningarna till de övriga medlemsstaterna i syfte att upptäcka eller förhindra att aktörer lämnar in felaktiga deklarationer. På grundval av de översända uppgifterna skall kommissionen vid behov fastställa en

fast korrigeringskoefficient som medlemsstaterna skall tillämpa på aktörernas referenskvantiteter (se artikel 4 i förordning nr 1442/93 och artiklarna 6 och 28 i förordning nr 2362/98).

Bakgrund

12 Sökanden är ett italienskt kooperativt företag som har bananmogningsanläggningar. Företaget är verksamt i denna sektor sedan ett tjugotal år tillbaka och importerar bananer från det så kallade dollarområdet. Sökandeföretaget har gjort gällande att det genom den italienska pressen fick kännedom om bedrägeri i samband med import av bananer i gemenskapen mellan mars 1998 och juni 2000. Bedrägeriet avsåg import till en nedsatt avgift på grundval av falska importlicenser.

13 Sökandeföretaget anser att det har påverkats av nämnda importer på grund av en allvarlig snedvridning av priser, som föranleddes av att tilläggskvantiteter salufördes på gemenskapsmarknaden, vilket innebar att tullkvoten överskreds. Sökandeföretaget anser vidare att den åsamkade skadan skulle ha varit ännu större om det hade visat sig att dessa importer inte skett med falska licenser utan med licenser som utfärdats i enlighet med gällande bestämmelser på grundval av falska eller felaktiga referenskvantiteter.

14 I syfte att skydda sina intressen ansökte sökanden genom en skrivelse av den 27 juni 2000, som var riktad till kommissionens generaldirektorat (GD) Jordbruk, om tillgång till följande handlingar:

1) En förteckning över traditionella aktörer, i vilken det för varje aktör anges kvantiteten bananer som importerats under perioden år 1994–år 1996 och de preliminära referenskvantiteter som tilldelats var och en av aktörerna samt numren på de utnyttjade licenserna och utdrag av de utnyttjade licenserna som hänför sig till dessa nummer.

2) Förteckningarna för år 1998 och år 1999 över alla aktörer som finns registrerade i gemenskapen, i vilka det för varje aktör anges de importlicenser som det har ansökts om och de kvantiteter som faktiskt har importerats.

3) Uppgifter avseende åren 1998 och 1999 och — om de finns tillgängliga — uppgifterna för första kvartalet under förevarande år 2000, om de kvantiteter bananer som kommer från Ecuador och av vilka det har begärts import, vilka skiljer sig från dem som faktiskt har saluförts inom gemenskapen.

15 Genom skrivelse av den 31 juli 2000 (nedan kallad skrivelsen från GD Jordbruk) översände biträdande generaldirektören för GD Jordbruk de uppgifter som anges i punkt 3 i ansökan till sökanden. Han vägrade däremot ge tillgång till de handlingar som avses i punkterna 1 och 2 i ansökan och åberopade "skyddet för företagshemligheter och 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". Generaldirektören hänvisade dessutom till de undantag som föreskrivs i uppförandekodexen, i artikel 287 EG och i artikel 20 i rådets förordning nr 17/62 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81] och [82] (EGT, 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8).

16 Genom skrivelse av den 1 september 2000 ansökte sökanden i enlighet med bestämmelserna i uppförandekodexen om omprövning hos kommissionens generalsekretariat.

17 Genom skrivelse av den 5 december 2000, som sökanden erhöll den 21 december 2000, upplyste generalsekreteraren sökanden om att han inte

kunde lämna ut de begärda handlingarna till sökanden enligt upphovsmannaregeln i uppförandekodexen (nedan kallad generalsekreterarens skrivelse). Generalsekreterarens skrivelse har följande lydelse:

"...

Jag har omprövat Er ansökan och är tyvärr tvungen att meddela att det inte är möjligt att lämna ut dessa handlingar till Er enligt upphovsmannaregeln i uppförandekodexen avseende allmänhetens tillgång till handlingar som antogs den 8 februari 1994 genom kommissionens beslut [94/90/EKSG, EG, Euratom], enligt vilken följande gäller:

'Om den handling som är i en institutions besittning har upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökan göras direkt till den som har upprättat handlingen.'

Om Er ansökan beviljades skulle det innebära att Ni fick tillgång till individuella uppgifter avseende aktörerna, som har inhämtats och behandlats av medlemsstaterna. Dessa uppgifter, som avser information om företagens referenskvantiteter, licensansökningar och kvantiteter som faktiskt har importerats av vart och ett av dem, har översänts till kommissionen för att säkerställa en tillämpning som överensstämmer med ordningarna för import och särskilt upptäcka eller förhindra oegentligheter, särskilt medvetet felaktiga uppgifter från aktörerna, såsom det föreskrivs i bestämmelserna i artikel 4.5 i [förordning nr 1442/93] och artikel 6.2 i [förordning nr 2362/98].

Jag föreslår således att Ni vänder er direkt till medlemsstaternas behöriga myndigheter för att erhålla en kopia av de handlingar som Ni vill få tillgång till."

Förfarandet och parternas yrkanden

18 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 1 mars 2001 har sökanden väckt förevarande talan.

19 I en särskild handling som samma dag inkom till förstainstansrättens kansli, framställde sökanden en begäran om skyndsam handläggning enligt artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler. Genom beslut av den 5 april 2001 ogillade förstainstansrätten (femte avdelningen) denna begäran om skyndsam handläggning.

20 Förstainstansrätten (femte avdelningen) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet. Parterna utvecklade sin talan och besvarade förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 20 mars 2003.

21 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut i skrivelserna från GD Jordbruk av den 31 juli 2000 och från kommissionens generalsekreterare av den 5 december 2000, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan om ogiltigförklaring av beslutet i skrivelsen från GD Jordbruk av den 31 juli 2000,

— ogilla talan om ogiltigförklaring av beslutet i skrivelsen av den 5 december 2000 från kommissionens generalsekreterare i dess helhet,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

23 Utan att formellt göra en invändning om rättegångshinder har kommissionen gjort gällande att den talan som väcks mot beslutet i skrivelsen från GD Jordbruk inte kan prövas, eftersom beslutet inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 EG.

24 Sökanden har gjort gällande att dess talan inte syftar till att separat yrka ogiltigförklaring av skrivelsen från GD Jordbruk och av skrivelsen från

kommissionens generalsekreterare och har medgett att eftersom förfarandet avslutades genom generalsekreterarens skrivelse, yrkas endast ogiltigförklaring av generalsekreterarens beslut.

25 Eftersom det under förfarandets olika delar emellertid framkommit att det första beslutet grundades på en annan motivering som var motstridig i förhållande till den som generalsekreteraren gett, var det enligt sökanden inte möjligt att ifrågasätta endast generalsekreterarens beslut och inte beakta beslutet från GD Jordbruk, eftersom det av detta förhållande framgår att det förekommit maktmissbruk.

26 Det ligger vidare i sökandens intresse att yrka ogiltigförklaring av kommissionens beslut såsom det framgår av alla erhållna svar, detta för att undvika risken att kommissionen, för det fall förstainstansrätten skulle ogiltigförklara det beslut som framgår av generalsekreterarens skrivelse, på nytt ger ett nekande svar med stöd av den motivering som gavs av GD Jordbruk, vilken i så fall inte skulle ha underkänts av gemenskapsdomstolen (se exempelvis de faktiska omständigheterna i förstainstansrättens dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc mot kommissionen, REG 1999, s. II-3521, punkt 54).

27 Under förhandlingen yrkade sökanden att förstainstansrätten, även för det fall talan som väckts mot skrivelsen från GD Jordbruk skulle avvisas, av processekonomiska skäl skall pröva de grunder för att vägra tillgång till handlingarna som anges i denna skrivelse.

Förstainstansrättens bedömning

28 Enligt fast rättspraxis är det endast åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dess rättsliga

ställning, som utgör rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG. Vad gäller rättsakter eller beslut som utarbetas stegvis, i synnerhet efter ett internt förfarande, utgör i princip endast de åtgärder vid förfarandets slut genom vilka en institutions ståndpunkt slutgiltigt fastställs rättsakter som kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring och inte mellanliggande åtgärder vars syfte är att förbereda det slutliga beslutet (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 10, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 51).

29 I detta sammanhang understryker förstainstansrätten att beslutet av kommissionens generalsekreterare utgör institutionens slutgiltiga ställningstagande avseende sökandens ansökan om tillgång till handlingar inom ramen för förfarandet enligt beslut 94/90.

30 I förevarande mål framgår det tydligt av artikel 2.2 i beslut 94/90 jämförd med bestämmelserna i uppförandekodexen avseende handläggning av bekräftande ansökningar att svaret i skrivelsen från GD Jordbruk endast utgjorde ett första ställningstagande, som gav sökanden en möjlighet att ge kommissionens generalsekreterare tillfälle att ompröva ställningstagandet i fråga. Enligt artikel 2.2 i beslut 94/90 utgör generaldirektörens svar, om tillgång vägras, ett första ställningstagande som visar att "avsikten" är att ansökan skall avslås och att sökanden kan ansöka om "omprövning" av det avsedda avslaget.

31 Följaktligen kan endast den åtgärd som antogs av kommissionens generalsekreterare, som har karaktär av ett beslut och som i sin helhet ersätter det tidigare ställningstagandet, ge upphov till rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och följaktligen utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

32 Sökanden har dessutom i sina inlagor och under förhandlingen medgett att det endast kan yrkas ogiltigförklaring av generalsekreterarens beslut, eftersom förfarandet avslutades genom detta ställningstagande.

33 Av detta följer att talan inte kan prövas i den del som avser yrkande om ogiltigförklaring av skrivelsen från GD Jordbruk av den 31 juli 2000 och att förstainstansrätten följaktligen inte skall pröva den motivering som GD Jordbruk grundade sitt första ställningstagande på och som inte åberopades av generalsekreteraren.

Prövning i sak

34 De argument som har åberopats av sökanden kan fördelas på två grunder avseende dels åsidosättande av den uppförandekodex som antogs av kommissionen genom beslut 94/90, dels maktmissbruk.

Den första grunden: Åsidosättande av den uppförandekodex som antogs genom beslut 94/90

35 Sökanden har i första hand gjort gällande att upphovsmannaregeln inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom de begärda handlingarna inte har upprättats av de nationella myndigheterna utan av kommissionen. I andra hand har sökanden gjort gällande att upphovsmannaregeln inte är tillämplig även om det godtas att de begärda handlingarna faktiskt har upprättats av de nationella myndigheterna, eftersom den skall tolkas restriktivt i enlighet med den allmänna principen om tillgång till de handlingar som föreskrivs i uppförandekodexen.

a) Fastställande av de ifrågavarande handlingarnas upphovsman

— Parternas argument

36 Sökanden har gjort gällande att generalsekreterarens uppfattning att ansökan avsåg handlingar vars upphovsman inte är kommissionen utan medlemsstaterna är felaktig, eftersom syftet med ansökan var att erhålla förteckningar över samtliga traditionella aktörer inom gemenskapen och inte förteckningar från varje medlemsstat.

37 För det första har sökanden gjort gällande att det mot bakgrund av kommissionens huvudsakliga uppgifter inom ramen för ordningen för import inom banansektorn tydligt framgår att medlemsstaterna inte har en självständig roll vid upprättandet av förteckningarna över aktörer och deras referenskvantiteter, utan fyller en hjälpfunktion till kommissionen, som ansvarar för förvaltning och kontroll av ordningen.

38 För det andra har sökanden gjort gällande att kommissionen för att utöva sina förvaltnings- och kontrollbefogenheter måste förfoga över en fristående förteckning som kommissionen själv har upprättat, i vilken alla uppgifter om gemenskapens traditionella aktörer som tillhandahållits av medlemsstaterna samlas på gemenskapsnivå. Det ankommer på kommissionen och inte på medlemsstaterna att samla dessa uppgifter.

39 Sökanden har gjort gällande att kommissionen, om den endast mottar de uppgifter som framtagits av medlemsstaterna och sammanställer dem utan att ändra eller korrigera fel, åsidosätter sin skyldighet att på eget initiativ ingripa och

kontrollera de uppgifter som översänts av medlemsstaterna och fattar beslutet att fastställa justeringskoefficienten genom att endast förlita sig på de nationella myndigheternas ansträngningar. Mot bakgrund av att kommissionen inte endast skulle påtala felaktigheter utan även ingripa på eget initiativ, även om det inte fanns någon egentlig förteckning som härrörde från gemenskapen, är det motiverat att anse att kommissionen är de ifrågavarande handlingarnas upphovsman.

40 Kommissionen har hävdat att upphovsmannaregeln korrekt har åberopats och att den är fullt tillämplig på grund av att de uppgifter till vilka sökanden begärde tillgång i punkt 1 i sin ansökan av den 27 juni 2000 finns i handlingar som har upprättats av medlemsstaterna. Vidare har svaranden understrukit att det vad beträffar de handlingar som avses i punkt 2 i ansökan om tillgång till handlingar inte finns någon handling som innehåller sådana detaljerade uppgifter som sökanden begärt och att upphovsmannaregeln under alla omständigheter skulle vara tillämplig även om det fanns sådana uppgifter, eftersom de skulle ha återfunnits i en handling som hade upprättats av medlemsstaterna.

— Förstainstansrättens bedömning

41 Sökanden har bestritt att upphovsmannaregeln skall tillämpas i förevarande mål, eftersom de förteckningar till vilka tillgång har begärts inte har upprättats av medlemsstaterna utan av kommissionen.

42 Frågan uppkommer således om de handlingar som har begärts av sökanden utgör handlingar som har upprättats av kommissionen eller av medlemsstaterna. Det skall i detta avseende göras en åtskillnad mellan de handlingar som avses i punkterna 1 respektive 2 i sökandens ansökan i dess skrivelse av den 27 juni 2000.

43 Vad för det första beträffar den första gruppen handlingar till vilka tillgång har begärts, det vill säga "[E]n förteckning över traditionella aktörer i vilken det för varje aktör anges kvantiteten bananer som importerats under perioden år 1994–år 1996 och de preliminära referenskvantiteter som tilldelats var och en av aktörerna samt utdrag av de utnyttjade licenserna som hänför sig till dessa nummer", konstaterar förstainstansrätten att de begärda handlingarna motsvarar dem som medlemsstaterna enligt artiklarna 6.2 och 28.2 i förordning nr 2362/98 skall upprätta och lämna till kommissionen. Det är således fråga om handlingar till vilka medlemsstaterna är upphovsmän.

44 Vad för det andra beträffar den andra gruppen begärda handlingar, nämligen "förteckningarna för år 1998 och år 1999 över alla aktörer som finns registrerade i gemenskapen, i vilka det för varje aktör anges de importlicenser som det har ansökts om och de kvantiteter som faktiskt har importerats", har kommissionen under förfarandet vid förstainstansrätten gjort gällande att den inte förfogade över sådana handlingar, eftersom inte någon av medlemsstaternas handlingar innehåller sådana detaljerade uppgifter som sökanden begärt, det vill säga hänvisning till varje enskild aktör, och att det under alla omständigheter är fråga om handlingar som har upprättats av medlemsstaterna.

45 Förstainstansrätten konstaterar emellertid att det i andra stycket i generalsekreterarens skrivelse anges att "[d]essa uppgifter, som avser information om företagens referenskvantiteter, licensansökningar och kvantiteter som faktiskt har importerats av vart och ett av dem, har översänts till kommissionen för att säkerställa en tillämpning som överensstämmer med ordningarna för import och särskilt upptäcka eller förhindra oegentligheter". Eftersom kommissionen således inte i det omtvistade beslutet har bestritt förekomsten av de handlingar som begärs i punkt 2 i sökandens ansökan, kan den inte i detta skede i förfarandet med giltig verkan göra gällande att sådana handlingar inte existerar.

46 Förstainstansrätten konstaterar att det av artikel 28.2 a i förordning nr 2362/98 framgår att vad beträffar år 1999, skall medlemsstaterna till kommissionen lämna

förteckningar över alla registrerade aktörer med angivande av de totala preliminära referenskvantiteter som de individuella ansökningarna avsåg samt, i enlighet med artikel 27 c i förordningen, lämna kvartalsvisa uppgifter om de totala kvantiteter bananer som importerats av samtliga aktörer. Vad beträffar år 1998 framgår det av artikel 4.4 och 4.5 och av artikel 21 i förordning nr 1442/93 att medlemsstaterna till kommissionen skall inlämna förteckningar över alla registrerade aktörer samt heltäckande uppgifter om de kvantiteter som avser utfärdade importlicenser och utnyttjade importlicenser som har samlats in på nationell grund kvartalsvis och för varje kategori av aktörer. Förstainstansrätten drar följaktligen slutsatsen att även den andra gruppen handlingar som sökanden har begärt tillgång till avser handlingar som har upprättats av medlemsstaterna.

47 Vad beträffar det förhållande att dessa nationella uppgifter samlats i en enda databas — vars existens kommissionen har erkänt vad beträffar den första gruppen begärda handlingar — påpekar förstainstansrätten att såsom framgår av artiklarna 6 och 28 i förordning nr 2362/98 och artikel 4 i förordning nr 1442/93, är de nationella myndigheterna ensamma ansvariga för att fastställa och korrigera referenskvantiteterna för varje aktör enligt en justeringskoefficient som fastställs på grundval av en helhetsbedömning av kommissionen. Kommissionen är inte behörig att själv ändra de nationella uppgifter som överlämnats (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 29 januari 2002 i mål T-160/98, Van Parys och Pacific Fruit Company mot kommissionen, REG 2002, s. II-233, punkt 65). Kommissionen samlar endast uppgifterna för att underlätta jämförelse och verifiering av om uppgifterna har beaktats två gånger, utan att den själv kan göra ändringar, korrigeringar eller genomföra andra åtgärder. Lämplig verifiering eller korrigering av dessa uppgifter skall begäras hos de nationella myndigheterna. Att kommissionen har samlat uppgifter som översänts av medlemsstaterna vad beträffar den första gruppen begärda handlingar — och, vad beträffar den andra gruppen begärda handlingar, under förutsättning att denna finns — är således inte tillräckligt för att medlemsstaterna inte längre skall anses vara upphovsmän till dessa handlingar i den mening som avses i beslut 94/90. Det är följaktligen med rätta som kommissionen har gjort bedömningen att upphovsmännen till de handlingar till vilka tillgång har begärts av sökanden uteslutande var medlemsstaternas nationella behöriga myndigheter.

48 Mot bakgrund av det ovan anförda kan inte invändningen avseende egenskapen av upphovsman till de handlingar som avses i punkterna 1 och 2 i sökandens ansökan om tillgång till handlingar godtas.

b) Frågan om en restriktiv tolkning av upphovsmannaregeln, vilken skulle innebära att regeln inte är tillämplig på handlingar som ligger till grund för gemenskapens beslutsprocess.

— Parternas argument

49 Sökanden har gjort gällande att om det godtas att medlemsstaterna är upphovsmän till de begärda handlingarna, är upphovsmannaregeln inte tillämplig i förevarande mål, eftersom denna regel skall tolkas restriktivt och inte med framgång kan åberopas i fråga om ansökningar om tillgång till handlingar från utomstående som används av kommissionen som grund för gemenskapens beslutsprocess.

50 Sökanden har för det första understrukit att den allmänna principen i uppförandekodexen garanterar tillgång till "kommissionens handlingar" och att kommissionens vägran att ge tillgång till handlingar som den fått från utomstående inte verkar stå i överensstämmelse med denna princip.

51 Sökanden erinrar vidare om att enligt fast rättspraxis (förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, och av den 19 juli 1999 i mål T-188/97, Rothmans mot kommissionen, REG 1999, s. II-2463) skall alla undantag från rätten till tillgång till handlingar tolkas restriktivt för att garantera att principen om insyn i beslutsprocessen iakttas. Mot bakgrund av denna rättspraxis är kommissionen förpliktad att tillåta tillgång till

alla handlingar som innehas av den och på vilka den har grundat sitt beslut, särskilt då handlingarna begärs av aktörer vars intressen kan skadas av ett kommissionsbeslut. Så är fallet i förevarande mål, eftersom kommissionen fastställde justeringskoefficienten för de preliminära kvantiteter som hade fastställts av medlemsstaterna på grundval av de uppgifter som lämnats av de sistnämnda. Detta berörde sökanden, eftersom sökandens referenskvantitet minskades.

52 Det är följaktligen rättsstridigt att göra en extensiv tolkning av upphovsmannaregeln, vilken utesluter denna typ av handlingar från uppförandekodexens tillämpningsområde.

53 Sökanden har vidare gjort gällande att även om förstainstansrätten har godtagit att upphovsmannaregeln är lagenlig, har den understrukit att det just är i sådana fall då det vid tillämpningen av den kan uppkomma tvivel i fråga om handlingens upphovsman som det är viktigt att göra en restriktiv tolkning (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 70). Denna princip är tillämplig i förevarande fall, eftersom handlingarna i fråga är en följd av ett nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna, och eftersom det skulle vara omöjligt att fastställa vem som verkligen är upphovsman. Sökanden har erinrat om att förstainstansrätten i nämnda dom ogiltigförklarade beslutet att vägra tillgång till kommissionens "interna uppgifter", vilka hade framtagits på grundval av uppgifter som hade lämnats av medlemsstaterna i ett liknande sammanhang som inom bananSektorn.

54 Sökanden anser vidare att det vore absurt att tänka sig att den skulle kunna erhålla de uppgifter som den har rätt till genom att rikta sig till femton nationella förvaltningar. I detta avseende har sökanden i sin replik anfört att den vänt sig till medlemsstaterna och att den för närvarande praktiskt taget endast har erhållit avslagsbeslut av olika slag, som bland annat grundar sig på formella frågor eller på åberopande av nationella sekretessbestämmelser.

55 Slutligen har sökanden gjort gällande att det av den nya förordningen nr 1049/2001, som antogs för att genomföra artikel 255 EG, framgår att

upphovsmannaregeln inte med framgång kan åberopas mot en ansökan om tillgång till handlingar som ligger till grund för en beslutsprocess, även om de kommer från utomstående, eftersom det i artikel 2.3 föreskrivs tillgång till "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". Sökanden har gjort gällande att denna nya ordning, även om den inte är direkt tillämplig, kan åberopas i förevarande fall för att ge upphovsmannaregeln en restriktiv tolkning i den meningen att institutionerna skall tillåta största möjliga tillgång till handlingar som "upprättats eller mottagits" av dem i sådana fall där de handlar i egenskap av lagstiftare i begreppets vidaste bemärkelse.

56 Kommissionen har invänt att den i det ifrågasatta beslutet har tolkat upphovsmannaregeln korrekt, och att denna regel såsom den har tillämpats är fullständigt lagenlig inom ramen för gemenskapens gällande rättsordning.

— Förstainstansrättens bedömning

57 Det följer av rättspraxis att upphovsmannaregeln, som innebär en begränsning i rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i beslut 94/90, skall tolkas och tillämpas restriktivt så att inte denna rätt till tillgång till handlingar begränsas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rothmans mot kommissionen, punkt 55, och förstainstansrättens dom av den 11 december 2001 i mål T-191/99, Petrie m.fl. mot kommissionen, REG 2001, s. II-3677, punkt 66).

58 Sökandens uppfattning att upphovsmannaregeln inte är tillämplig i fall som det förevarande, då de handlingar som begärts ligger till grund för beslutsprocessen vid kommissionen, eftersom den skall tolkas restriktivt, kan emellertid inte godtas.

59 För det första understryker förstainstansrätten att det genom upphovsmannaregeln i uppförandekodexen, samtidigt som det i denna uppförandekodex uppställs en allmän princip om tillgång till handlingar, uppställs ett absolut undantag avseende handlingar vars upphovsman är en utomstående, utan att det föreskrivs några möjliga avsteg från detta undantag.

60 För det andra skulle en sådan tolkning som sökanden har föreslagit leda till att upphovsmannaregeln inte får någon ändamålsenlig verkan, på grund av att nästan alla handlingar från utomstående som finns hos kommissionen ligger till grund för eller har ett samband med dess beslutsprocess. Eftersom det i uppförandekodexen inte föreskrivs någon begränsning av tillämpningen av nämnda regel skall den således tolkas så, att den är fullt tillämplig på alla slags handlingar från utomstående till vilka tillgång begärts, utan att det är möjligt att fastställa olika tillämpningsnivåer beroende på om handlingarna kan påverka de berörda ekonomiska aktörerna eller beroende på hur kommissionen använder dem i sin beslutsprocess.

61 För det tredje påpekar förstainstansrätten att det krav i rättspraxis på en restriktiv tolkning och tillämpning av upphovsmannaregeln som har åberopats av sökanden bland annat gäller när det föreligger tvivel om vem som är upphovsman till den handling som det har begärts tillgång till. Såsom förstainstansrätten har påpekat är det just i sådana fall då det föreligger tvivel i fråga om handlingens upphovsman som det är viktigt att göra en restriktiv tolkning och tillämpning av upphovsmannaregeln (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 70, vilken fastställdes efter överklagande genom domstolens dom av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen, REG 2003, s. I-2125). Såsom det emellertid har konstaterats föreligger det i förevarande mål inte något tvivel i detta avseende, eftersom medlemsstaterna är de enda upphovsmännen till de ifrågavarande handlingarna. Denna rättspraxis kan således inte med giltig verkan åberopas i förevarande mål.

62 Vad beträffar sökandens argument att förstainstansrätten i domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen ogiltigförklarade beslutet att vägra tillgång till kommissionens interna uppgifter i ett liknande sammanhang som inom banansektorn, erinrar förstainstansrätten dessutom om att den i detta

mål ogiltigförklarade kommissionens beslut att vägra tillgång till interna uppgifter som hade framtagits av GD VI på grundval av förklaringar från medlemsstaterna och tredje länder, eftersom handlingarna i fråga utgjorde handlingar som uteslutande härrörde från kommissionen och avseende vilka kommissionen åberopat undantaget om skyddet för allmänintresset. Såsom har fastställts är i förevarande mål emellertid de handlingar till vilka tillgång begärts inte interna analyser av nationella uppgifter eller förteckningar efter det att verifiering eller korrigering har gjorts av nämnda uppgifter som har sammanställts av kommissionen, utan endast en samling grundhandlingar som upprättats och översänts av medlemsstaterna. Eftersom de två målen inte liknar varandra, kan sökanden således inte med framgång åberopa den ovannämnda domen i målet Interporc mot kommissionen.

63 Av det ovan anförda framgår att den restriktiva tolkning som har gjorts gällande av sökanden, enligt vilken upphovsmannaregeln inte är tillämplig på handlingar från utomstående som ligger till grund för gemenskapens beslutsprocess, inte kan godtas.

64 Vad beträffar sökandens argument att det är omöjligt att få tillgång till de begärda handlingarna genom att vända sig till medlemsstaterna, påpekar förstainstansrätten för fullständighetens skull att dessa svårigheter inte påverkar det ifrågavarande beslutets lagenlighet, såsom kommissionen med rätta har gjort gällande. Medlemsstaternas ställningstagande i fråga om de begärda uppgifterna, som är en följd av deras respektive interna rättsordningar och som omfattas av de begränsningar som är tillämpliga i detta avseende enligt de nationella lagstiftningarna, påverkar nämligen inte den korrekta tillämpning som kommissionen har gjort av upphovsmannaregeln som föreskrivs i gemenskapslagstiftningen.

65 Förstainstansrätten påpekar slutligen att sökandens argument att förordning nr 1049/2001 ger stöd för en strikt tolkning av upphovsmannaregeln som skulle medföra att regeln inte är tillämplig i förevarande fall inte heller kan godtas. Eftersom nämnda förordning trädde i kraft den 3 juni 2001 och var tillämplig först från och med den 3 december 2001, står det nämligen klart att det ifrågasatta beslutet, som antogs den 5 december 2000, endast behövde stå i överensstämmelse med den ordning som föreskrivs i beslut 94/90.

66 Med beaktande av att uppförandekodexen var den enda materiella bestämmelse som i förevarande fall var tillämplig det datum då kommissionen fattade det omtvistade beslutet, drar förstainstansrätten mot bakgrund av vad som anförts slutsatsen att kommissionen inte handlade rättsstridigt då den tolkade och tillämpade upphovsmannaregeln i enlighet med den lagstiftning som var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna.

67 Talan kan således inte bifallas på den första grunden avseende åsidosättande av uppförandekodexen, som antogs genom beslut 94/90.

Den andra grunden: Maktmissbruk

Parternas argument

68 Sökanden har gjort gällande att beslutet att vägra tillgång till handlingarna har andra syften än de som har uppgivits.

69 För det första har sökanden gjort gällande att de motstridiga motiveringar som kommissionen gett i sina skrivelser utgör en klar indikation på maktmissbruk.

70 För det andra, vad beträffar det verkliga syftet med avslagsbeslut, har sökanden inledningsvis gjort gällande att generalsekreterarens avslagsbeslut, tillsammans med uppmaningen att vända sig till respektive medlemsstat för att erhålla förteckningen över gemenskapsaktörer, innebär en felaktig bedömning av den

befogenhet som kommissionen har tilldelats av rådet i fråga om förvaltning och kontroll av gemenskapsmarknaden för bananer, i syfte att kommissionen skulle undgå eventuellt ansvar och ålägga andra detta. Kommissionen försökte vidare genom sitt avslagsbeslut frånta sökanden möjligheten att verifiera utfärdandet och fördelningen av importlicenser för bananer, och att faktiskt använda dem, och därigenom frånta sökanden möjligheten att utöva kontroll över kommissionens beslutsprocess.

71 Kommissionen har invänt att denna anmärkning inte kan godtas, eftersom den helt saknar grund. I detta avseende har den särskilt gjort gällande att syftet med generalsekreterarens skrivelse uteslutande var att svara på sökandens ansökan om omprövning och inte alls att bortse från kommissionens befogenheter avseende ordningen för import av bananer.

Förstainstansrättens bedömning

72 Enligt fast rättspraxis innebär ett beslut maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att det har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (domstolens dom av den 25 juni 1997 i mål C-285/94, Italien mot kommissionen, REG 1997, s. I-3519, punkt 52, och förstainstansrättens dom av den 6 april 1995 i mål T-143/89, Ferriere Nord mot kommissionen, REG 1995, s. II-917, punkt 68).

73 Vad beträffar sökandens argument att de två motstridiga motiveringarna till avslaget på sökandens ansökan utgör en klar indikation på förekomsten av maktmissbruk, erinrar förstainstansrätten om att det — såsom tidigare har fastställts — enligt den ordning som inrättades genom uppförandekodexen och närmare fastställdes genom beslut 94/90 för avslag på en ansökan om tillgång till de begärda handlingarna gäller ett förfarande med två ansökningar, varvid det

endast är generalsekreterarens bekräftande beslut som utgör institutionens slutgiltiga ställningstagande. Skillnaderna mellan kommissionens motiveringar inom ramen för ett sådant förfarande kan följaktligen inte anses som en indikation på maktmissbruk, eftersom omprövningsförfarandet enligt denna bestämmelse just syftar till att göra det möjligt för generalsekreteraren att ompröva frågan utan att känna sig tvingad att följa tidigare ställningstaganden från behöriga tjänstemän. Om generalsekreteraren inte kunde grunda sitt beslut på en motivering som skiljer sig från den som angetts av de ansvariga tjänstemännen, skulle nämnda förfarande inte längre ha någon mening, vilket kommissionen med rätta har gjort gällande.

74 Förstainstansrätten erinrar vidare om att sökanden inte har förebringat någon bevisning för att kommissionens avslagsbeslut antagits i andra syften än de som anges i det ifrågasatta beslutet, vilket har gjorts gällande av sökanden.

75 Förstainstansrätten konstaterar således att sökanden inte har förebringat några objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter som stöder dess påstående om att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk.

76 Talan kan således inte bifallas på den andra grunden och skall således ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

77 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan om ogiltigförklaring av beslutet i skrivelsen från GD Jordbruk av den 31 juli 2000 avvisas.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 oktober 2003.

H. Jung P. Lindh

Justitiesekreterare Ordförande