DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 26 januari 2010 *

I mål C-362/08 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 7 augusti 2008,

Internationaler Hilfsfonds eV, Rosbach (Tyskland), företrädd av H. Kaltenecker och R. Karpenstein, Rechtsanwälte,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Costa de Oliveira, S. Fries och T. Scharf, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta och C. Toader samt domarna C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (referent), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus och J.-J. Kasel,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 juni 2009,

och efter att den 15 september 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Internationaler Hilfsfonds eV (nedan kallad IH) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 5 juni 2008 i mål T-141/05, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom avvisade förstainstansrätten IH:s talan om ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 14 februari 2005, varigenom kommissionen avslog IH:s ansökan om tillgång till vissa handlingar som finns hos kommissionen (nedan kallad den omtvistade rättsakten).

Tillämpliga bestämmelser

2 I rådets och Europaparlamentets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs principerna, villkoren och gränserna för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar i enlighet med artikel 255 EG.

3 I artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001, vilken har rubriken ”Tillgångsberättigade och tillämpningsområde”, tillerkänns varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till institutionernas handlingar, ”med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning”.

4 I artikel 4.3 i samma förordning, med rubriken ”Undantag”, föreskrivs följande:

”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.”

5 Artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”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. …”

6 I artikel 6.1 i samma förordning, vilken har rubriken ”Ansökningar”, framgår följande:

”En ansökan om tillgång till en handling skall inges i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av de språk som anges i artikel [314 EG] och vara tillräckligt utförlig för att institutionen skall kunna identifiera handlingen. Sökanden är inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan.”

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

”1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange

skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

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

8 När det gäller behandlingen av bekräftande ansökningar föreskrivs följande i artikel 8.1 och 8.3 i förordning nr 1049/2001:

"1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel [230 EG] respektive [195 EG].

…

3. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i EG-fördraget."

Bakgrund till tvisten

9 IH är en icke-statlig organisation, bildad enligt tysk rätt, som är verksam inom området för humanitärt bistånd. Den 28 april 1998 undertecknade IH och kommissionen avtalet som benämnts ”LIEN 97-2011” (nedan kallat avtalet) om medfinansiering av ett medicinskt biståndsprogram som IH anordnade i Kazakstan.

10 Den 1 oktober 1999 hävde kommissionen ensidigt avtalet. Den 6 augusti 2001 informerade kommissionen IH om sitt beslut, vilket fattats efter hävningen, att återkräva ett visst belopp som utbetalats till IH i samband med att avtalet verkställdes.

11 Den 9 mars 2002 lämnade IH in en begäran hos kommissionen om att få tillgång till handlingarna rörande avtalet.

12 Genom skrivelse av den 8 juli 2002 översände kommissionen en förteckning över de handlingar som fanns i fyra akter till IH (nedan kallad skrivelsen av den 8 juli 2002). I skrivelsen, varvid man hänvisade till artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001, avslog kommissionen IH:s ansökan i den mån den avsåg vissa handlingar i de tre första akterna och samtliga handlingar i den fjärde akten.

13 Genom skrivelse av den 11 juli 2002 till kommissionens ordförande, ansökte IH om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet.

14 Genom skrivelse av den 26 juli 2002, undertecknad av direktören vid direktoratet ”Europa, Kaukasus och Centralasien” inom Byrån för samarbete EuropeAid (nedan kallad skrivelsen av den 26 juli 2002), besvarade kommissionen denna begäran enligt följande:

”Jag hänvisar till er skrivelse av den 11 juli 2002 till ordförande Prodi, vilken jag har blivit ombedd att besvara.

…

I den senaste skrivelsen som ni har mottagit från kommissionen, daterad den 8 juli 2002, med anledning av er ansökan om att få kännedom om innehållet i akterna rörande avtalet …, har en sammanställning av nämnda innehåll ställts till ert förfogande. På grundval av denna sammanställning har ni blivit ombedda att informera kommissionen om vilka handlingar som ni önskar få kopior av.

Efter en sådan ansökan kan ni få omedelbar tillgång till handlingar som inte är underkastade någon restriktion. Vad gäller tillgång till handlingar som är underkastade restriktioner i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, beslutas normalt från fall till fall.

Jag vill på nytt erinra om att kommissionen uppmärksammar er ansökan och behandlar den med förtur.”

15 Den 26 augusti 2002 tog IH del av de handlingar som kommissionen hade gått med på att IH skulle få tillgång till.

16 Därefter försökte kommissionen och IH nå en uppgörelse i godo vad beträffar återbetalningen av det belopp som kommissionen krävde enligt avtalet. I början av oktober 2003 konstaterade dock kommissionen och IH att de inte hade lyckats nå en sådan uppgörelse i godo.

17 Den 6 oktober 2003 ingav IH ett klagomål till Europeiska ombudsmannen, vari kommissionens beslut att inte ge IH fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet påtalades. Klagomålet registrerades som ärende 1874/2003/GG (nedan kallat klagomålet som IH ingett).

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

19 Den 12 och den 21 oktober 2004 skickade kommissionen ett detaljerat yttrande till ombudsmannen, avfattat på engelska och åtföljt av en tysk översättning (nedan kallat det detaljerade yttrandet). I yttrandet konstaterade kommissionen bland annat följande:

”Kommissionen godtar Europeiska ombudsmannens förslag till rekommendation och har gjort en ny prövning av [IH:s] ansökan om att få tillgång till akten [rörande avtalet]. Kommissionen har gjort en ny prövning av frågan huruvida handlingarna som IH nekats tillgång till i pärmarna nr 1, 2 och 3 samt samtliga handlingar i pärm nr 4 borde ha lämnats ut helt eller delvis i enlighet med bestämmelserna i förordning … nr 1049/2001.”

20 Efter omprövningen gick kommissionen med på att lämna ut fem av de handlingar som kommissionen tidigare hade vägrat IH tillgång till, och bifogade kopior av handlingarna till det detaljerade yttrandet.

21 Kommissionen vidhöll dock sin vägran att ge IH tillgång till de övriga handlingar som ansökan om tillgång avsåg.

22 Den 18 respektive den 25 oktober 2004 översände ombudsmannen till IH kopior av den engelska och tyska versionen av det detaljerade yttrandet och uppmanade IH att yttra sig i detta avseende, vilket IH gjorde den 22 oktober 2004.

23 Den 14 december 2004 fattade ombudsmannen ett slutligt beslut avseende klagomålet som IH ingett. Sammanfattningsvis riktade ombudsmannen, i punkt 3.1 i sitt beslut, en kritisk anmärkning mot kommissionens administrativa praxis i det aktuella ärendet. I det avseendet konstaterade ombudsmannen att det förhållandet att kommissionen inte angav några giltiga skäl, som kunde motivera dess vägran att ge IH tillgång till flera handlingar rörande avtalet, utgör prov på undermålig administrativ handläggning. Ombudsmannen ansåg dock att Europaparlamentet inte kunde vidta några åtgärder till stöd för IH:s och ombudsmannens ståndpunkt i det aktuella ärendet och fann därför att det inte var ändamålsenligt att skicka en särskild rapport till parlamentet. Ombudsmannen beslutade, i punkt 3.5 i sitt beslut, att avsluta det förfarande som avsåg klagomålet.

24 Den 22 december 2004 skickade IH, på grundval av det slutliga beslutet, en ansökan om fullständig tillgång till handlingarna rörande avtalet, till kommissionens ordförande, med följande lydelse:

”… jag har härmed äran att ge in en formell ansökan [i syfte att] ge IH obegränsad tillgång till kommissionens akter avseende [avtalet], däri inberäknat alla de handlingar

som kommissionen tidigare har vägrat tillgång till. Jag ber er att inkomma med nödvändiga instruktioner för att komma överens … om ett datum inom den närmsta tiden som svar på denna ansökan …

Jag [refererar] till ombudsmannens beslut … av den 14 december 2004 … som stöd för denna ansökan …

Jag hoppas att ingen rättslig åtgärd kommer att behövas och att ni ger instruktioner till era avdelningar [för att] säkerställa fullständig tillgång till akterna i fråga …

Jag har antecknat den 21 januari 2005 som det datum som jag önskar motta svar från er.

…"

25 Som svar på denna ansökan skickade kommissionen den 21 januari 2005 en skrivelse till IH med följande lydelse:

"Tack för er skrivelse av den 22 december 2004 …, i vilken ni ansöker om tillgång till handlingar [rörande avtalet], i enlighet med förordning [nr] 1049/2001 ….

Eftersom kommissionen ännu inte har antagit en slutlig ståndpunkt [till] ombudsmannens beslut av den 14 december 2004, ber jag er vänligen observera att er ansökan kommer att behandlas snarast möjligt.

Tack på förhand för er förståelse …. Med vänliga hälsningar”

26 Genom den omtvistade rättsakten, undertecknad av direktören vid direktoratet ”Verksamhetsstöd” inom Byrån för samarbete EuropeAid, svarade kommissionen den 14 februari 2005 på den ansökan som IH ingett den 22 december 2004 enligt följande:

”Tack för er skrivelse av den 22 december 2004 …, i vilken ni ansöker om tillgång till handlingar [rörande avtalet], i enlighet med förordning [nr] 1049/2001 ….

[Den] 21 januari 2005 informerade jag er om att kommissionen skulle anta en slutlig ståndpunkt [till] ombudsmannens beslut av den 14 december 2004 innan kommissionen besvarar er ansökan.

Kommissionen har tagit ställning [till] det nämnda beslutet och delar inte ombudsmannens tolkning av [artikel 4.1 b och 4.3 andra stycket,] i förordning nr 1049/2001 och av [Europaparlamentets och rådets] förordning [(EG) nr] 45/2001 [av den 18 december 2000] om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter [och om den fria rörligheten för sådana uppgifter] (EUT L 8, 2001, s. 1)]. Kommissionen har beslutat att inte ge tillgång till de handlingar som – enligt kommissionen – omfattas av undantagsreglerna i förordning nr 1049/2001, såsom åberopats i kommissionens meddelande till ombudsmannen av den 12 oktober 2004.

Jag måste således tyvärr meddela er [att], förutom handlingarna som har ställts till ert förfogande när er klient fick tillgång till akten [rörande avtalet] den 26 [augusti] 2002 och de [fem] handlingar som kommissionen bifogade nämnda meddelande till ombudsmannen – vars innehåll har översänts … –, avser kommissionen inte att ställa några andra handlingar till ert förfogande …”

Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

27 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 april 2005 väckte IH talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten.

28 Kommissionen yrkade, genom särskild handling, att talan skulle avvisas enligt artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler. IH yttrade sig över denna invändning om rättegångshinder den 26 juni 2005.

29 Kommissionen gjorde bland annat gällande, till stöd för nämnda invändning om rättegångshinder, att den omtvistade rättsakten enbart bekräftar ett beslut som fattats under juli månad år 2002, i dess skrivelser av den 8 och den 26 juli 2002, ett beslut som inte hade varit föremål för någon talan väckt av IH inom den föreskrivna tidsfristen. Nämnda rättsakt utgör följaktligen inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas inom ramen för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

30 Förstainstansrätten kvalificerade, i punkterna 72–75 i den överklagade domen, skrivelsen av den 8 juli 2002 som ett ursprungligt besked på en ansökan om tillgång till handlingar rörande avtalet, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001.

31 Vidare kvalificerade förstainstansrätten, i punkterna 76–79 i den överklagade domen, skrivelsen av den 26 juli 2002 som ett svar på en bekräftande ansökan, i den mening som avses i artikel 8 i förordningen, från IH till kommissionen den 11 juli 2002.

32 Därefter konstaterade förstainstansrätten, i punkt 81 i den överklagade domen, att genom att inte någon talan väckts inom tidsfristen hade beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002 redan vunnit laga kraft vid den tidpunkt som IH väckte talan.

33 Enligt rättspraxis kan en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som enbart bekräftar ett tidigare beslut, vilket inte har angripits inom tidsfristerna i detta avseende, inte tas upp till sakprövning. Förstainstansrätten undersökte därför om den omtvistade rättsakten utgör en rättsakt som enbart bekräftar beslutet av den 26 juli 2002.

34 I detta sammanhang grundade sig förstainstansrätten, i punkt 82 i den överklagade domen, på rättspraxis enligt vilken ett beslut är en ren bekräftelse av ett tidigare beslut, om det inte innehåller någon ny omständighet jämfört med den tidigare rättsakten och om det inte har föregåtts av en omprövning av den ställning som mottagaren av denna tidigare rättsakt har. Förstainstansrätten citerade i detta avseende domstolens dom av den 10 december 1980 i mål 23/80, Grasselli mot kommissionen (REG 1980, s. 3709), punkt 18, förstainstansrättens beslut av den 4 maj 1998 i mål T-84/97, BEUC mot kommissionen (REG 1998, s. II–795), punkt 52, och förstainstansrättens dom av den 11 juni 2002 i mål T-365/00, AICS mot parlamentet (REG 2002, s. II–2719), punkt 30.

35 Förstainstansrätten undersökte i detta avseende, i punkterna 83–92 i den överklagade domen, om de omständigheter som IH åberopat kunde utgöra en ”ny omständighet” i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis. Förstainstansrätten drog slutsatsen att varken ombudsmannens slutsatser i beslutet av den 14 december 2004, eller följderna och resultaten av den undersökning som ombudsmannen hade gjort vid handläggningen av det klagomål som IH ingett, utgör några nya omständigheter som kunde åtskilja den omtvistade rättsakten från skrivelsen av den 26 juli 2002.

36 Förstainstansrätten övergick därefter till att pröva om den omtvistade rättsakten hade föregåtts av någon ”omprövning” av IH:s ställning i den mening som avses i ovan i punkt 34 angiven rättspraxis. Förstainstansrätten godtog inte denna möjlighet i punkterna 93–100 i den överklagade domen.

37 Förstainstansrätten gjorde därför, i punkt 102 i den överklagade domen, den bedömningen att kommissionens argument om att den omtvistade rättsakten utgör en rent bekräftande rättsakt är välgrundat. Följaktligen biföll förstainstansrätten kommissionens invändning om rättegångshinder.

38 Slutligen preciserade förstainstansrätten för fullständighetens skull, i punkterna 103–110 i den överklagade domen, att även om det antogs att den omtvistade rättsakten inte utgör en rättsakt som enbart bekräftar skrivelsen av den 26 juli 2002, kan den inte heller anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas, på grund av att den då ska betecknas som ett ursprungligt besked, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001, som inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

39 På grundval av samtliga dessa överväganden, avvisade förstainstansrätten IH:s talan i den överklagade domen.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

40 IH har yrkat att domstolen ska:

— upphäva den överklagade domen,

— i första hand slutligt avgöra målet och ogiltigförklara den omtvistade rättsakten och i andra hand återförvisa målet till förstainstansrätten för avgörande, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

41 Kommissionen har yrkat att domstolen ska:

— ogilla överklagandet i den mån det kan tas upp till sakprövning, och

— förplikta IH att ersätta rättegångskostnaderna.

42 IH har i skrivelse som inkom till domstolens kansli den 21 oktober 2009 gjort gällande att domstolen ska återuppta det muntliga förfarandet med tillämpning av artikel 61 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande.

Ansökan om att domstolen ska återuppta det muntliga förfarandet

43 Domstolen kan på eget initiativ eller på förslag från generaladvokaten, eller på parternas begäran, återuppta det muntliga förfarandet i enlighet med artikel 61 i sina rättegångsregler, om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om detsamma ska avgöras på grundval av ett argument som inte

har kunnat avhandlas mellan parterna (domstolens dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

44 I Europeiska unionens domstols stadga och i rättegångsreglerna föreskrivs däremot inte någon möjlighet för parterna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande.

45 IH har i sin begäran emellertid begränsat sig till att göra gällande att generaladvokatens slutsatser bygger på en felaktig tolkning av förordning nr 1049/2001.

46 Domstolen finner, efter att ha hört generaladvokaten, att den i förevarande fall förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna avgöra det anhängiggjorda målet och att det inte är aktuellt att pröva ett argument som inte har avhandlats vid domstolen.

47 Det finns därför inte någon anledning att besluta att återuppta det muntliga förfarandet.

Överklagandet

48 I den överklagade domen biföll förstainstansrätten, i huvudsak, kommissionens invändning om rättegångshinder som avsåg att den omtvistade rättsakten inte utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas.

49 Till stöd för överklagandet har IH åberopat tre grunder. Som första grund har det gjorts gällande att beslutet i skrivelsen av den 26 juli 2002 felaktigt kvalificerades som ett besked angående en bekräftande ansökan i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001. Som andra och tredje grund, som avser den omtvistade rättsakten, har det gjorts gällande att nämnda rättsakt felaktigt kvalificerades som en rättsakt som enbart bekräftade nämnda beslut, samt att rättsakten felaktigt kvalificerades som ett ursprungligt besked i den mening som avses i artikel 7.1 i nämnda förordning.

50 Domstolen ska först pröva den andra och den tredje grunden tillsammans.

51 Enligt fast rättspraxis utgör endast sådana åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligen förändra dennes rättsliga ställning rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, bland annat, dom av den 12 september 2006 i mål C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mot kommissionen, REG 2006, s. I-7795, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

52 Det följer även av fast rättspraxis avseende upptagande till sakprövning av en talan om ogiltigförklaring, att såväl den angripna rättsaktens innehåll som avsikten hos dess upphovsmän ska beaktas när en sådan rättsakt ska kvalificeras. Åtgärder genom vilka kommissionens ställningstagande slutgiltigt slås fast efter ett administrativt förfarande, och vilka medför tvingande rättsverkningar som inverkar på sökandens ställning, utgör i princip sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas, med undantag, bland annat, av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet, åtgärder vilka inte har sådana rättsverkningar, samt av rättsakter som enbart bekräftar en tidigare rättsakt som inte har angripits inom tidsfristerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaïki Techniki mot kommissionen, REG 2008, s. I–5829, punkt 42).

53 Artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001, i vilka föreskrivs ett tvåstegsförfarande, syftar till att möjliggöra dels en skyndsam och enkel behandling av ansökningar om tillgång till handlingar hos berörda institutioner, dels, i första hand, uppgörelser i godo

av tvister som eventuellt kan uppkomma. I de fall där en sådan tvist inte kan lösas mellan parterna föreskrivs i artikel 8.1 två rättsmedel, nämligen talan vid domstol och klagomål till ombudsmannen.

54 Genom att det i förfarandet föreskrivs att man kan göra en bekräftande ansökan, ger nämnda förfarande bland annat den berörda institutionen möjlighet att ompröva sin ståndpunkt innan den antar ett slutligt beslut om avslag som kan bli föremål för en talan vid unionens domstolar. Ett sådant förfarande medför att ursprungliga ansökningar kan behandlas snabbare, och, följaktligen, att sökandens förväntningar oftast infrias. Samtidigt kan ifrågavarande institution anta en detaljerad ståndpunkt innan den slutligt vägrar sökanden tillgång till de handlingar som begärts utlämnade, bland annat om sökanden vidhåller sin ansökan om utlämnande av handlingar, oaktat att nämnda institution lämnat ett motiverat avslagsbeslut.

55 För att avgöra om talan kan föras mot en rättsakt med stöd av artikel 230 EG är det snarare rättsaktens innehåll än dess formella presentation som ska beaktas (se dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225).

56 Det ska understrykas att i förordning nr 1049/2001 beviljas en mycket omfattande rätt till tillgång till handlingar från berörda institutioner, eftersom en sådan rätt, med tillämpning av artikel 6.1 i förordningen, inte är beroende av att sökanden anger skälen för sin ansökan. Enligt artikel 4.7 i förordningen ska vidare de undantag som anges i punkterna 1–3 i artikeln enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll.

57 Av detta följer att en person kan ansöka på nytt om tillgång till handlingar som vederbörande tidigare har vägrats tillgång till. En sådan ansökan innebär att den berörda institutionen blir skyldig att pröva om ett tidigare avslagsbeslut kvarstår som berättigat, mot bakgrund av att den rättsliga eller faktiska situationen har förändrats under tiden.

58 I det avseendet ska det framhållas att den omtvistade rättsakten – med beaktande såväl av rättsaktens innehåll, vari kommissionens ”slutliga ståndpunkt” uttryckligen nämns, som av det sammanhang i vilket rättsakten antogs – utgör kommissionens slutliga beslut att inte lämna ut samtliga de handlingar som IH begärt. Detta beslut avslutade en lång rad åtgärder som IH vidtagit, kontinuerligt, under nästan tre år, och som nämns i punkterna 11–26 i förevarande dom, i syfte att få tillgång till handlingarna rörande avtalet, och vilka omfattade flera ansökningar från IH för detta ändamål.

59 I likhet med vad som angetts i punkt 57 i förevarande dom kunde IH framställa ansökningar om tillgång till nämnda handlingar på nytt, utan att kommissionen kunde vägra IH tillgång till handlingarna på grundval av tidigare avslag.

60 Under sådana omständigheter som de som är för handen i förevarande mål, kan inte kommissionen med framgång göra gällande att IH – efter att ha mottagit underrättelsen om den omtvistade rättsakten – borde ha ansökt på nytt och inväntat att institutionen på nytt skulle meddela ett avslagsbeslut, för att detta beslut skulle kunna anses som en slutlig rättsakt och därmed som en rättsakt mot vilken talan kan väckas. Oberoende av att kommissionen, i den omtvistade rättsakten, inte informerat IH om dess rätt att inkomma med en bekräftande ansökan, skulle en sådan åtgärd från IH:s sida inte ha lett till önskat resultat för IH, med hänsyn till att kommissionen, såsom framgår av det detaljerade yttrandet och utlämnandet av fem handlingar i förfarandet inför ombudsmannen, skulle ha prövat IH:s ansökan om tillgång i detalj samt tydligt och slutligt antagit sin ståndpunkt, vad beträffar vägran till tillgång till de begärda handlingarna.

61 Att kräva att en sådan åtgärd ska vidtas skulle dessutom strida mot syftet med det förfarande som fastställs i förordning nr 1049/2001, som ska säkerställa en snabb och enkel tillgång till handlingar från de berörda institutionerna.

62 Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter, finner domstolen att förstainstansrätten gjorde en felaktig bedömning när den kom fram till att den omtvistade rättsakten inte utgör en rättsakt, mot vilken talan kan väckas, som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG. Det framgår nämligen av vad som anförts att en

talan som väckts mot en sådan rättsakt kan tas upp till sakprövning, tvärtemot vad förstainstansrätten har funnit.

63 Av detta följer att IH:s överklagande ska bifallas såvitt avser den andra och den tredje grunden. Utan att det är nödvändigt att pröva den första grunden, bifaller domstolen således överklagandet och upphäver den överklagade domen.

Talan i första instans

64 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.

65 Domstolen kan dock i detta skede av förfarandet inte i sak avgöra den talan som väckts av IH i förstainstansrätten. För att avgöra denna aspekt av tvisten är det nämligen nödvändigt att bedöma grunder och omständigheter som inte har varit föremål för diskussion vid förstainstansrätten, då förstainstansrätten avkunnade dom med anledning av en invändning om rättegångshinder ingiven genom särskild handling. Målet är i sak följaktligen inte färdigt för avgörande. Domstolen har däremot de upplysningar som krävs för att slutligt avgöra den invändning om rättegångshinder som framställts av kommissionen vid förfarandet i första instans.

66 Av de skäl som anges i punkterna 51–62 i förevarande dom, kan nämnda invändning om rättegångshinder, som avser att den omtvistade rättsakten inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, inte vinna bifall.

67 Målet ska följaktligen återförvisas till tribunalen för prövning av IH:s talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten.

Rättegångskostnader

68 Enligt artikel 122 första stycket i rättegångsreglerna[*] ska domstolen, när överklagandet bifalls och domstolen själv avgör tvisten, besluta om rättegångskostnaderna. [*I artikel 122 i den svenska versionen av domstolens rättegångsregler föreskrivs endast följande: ”När överklagandet avvisas eller slutlig dom avkunnas, skall domstolen besluta om rättegångskostnaderna.” Jämför även artikel 148 i den svenska versionen av förstainstansrättens rättegångsregler. Övers. anm.] Enligt artikel 69.2 i samma rättegångsregler, som är tillämplig i mål om överklagande med stöd av artikel 118 i dessa regler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

69 Eftersom överklagandet bifalles och domstolen ogillar kommissionens invändning om rättegångshinder, ska kommissionen bära både rättegångskostnaderna som är hänförliga till överklagandet och rättegångskostnaderna i första instans som är hänförliga till invändningen om rättegångshinder, i enlighet med vad IH yrkat. Beslut om rättegångskostnaderna i övrigt kommer att meddelas senare.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 5 juni 2008 i mål T-141/05, Internationaler Hilfsfonds mot kommissionen, upphävs.

2) Den invändning om rättegångshinder som Europeiska gemenskapernas kommission framställt vid Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt ogillas.

3) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för avgörande av Internationaler Hilfsfonds eV:s yrkande om ogiltigförklaring av Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 14 februari 2005 att avslå Internationaler Hilfsfonds eV:s ansökan om tillgång till vissa handlingar hos kommissionen.

4) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna i detta mål om överklagande samt rättegångskostnaderna i första instans som är hänförliga till invändningen om rättegångshinder.

5) Beslut om rättegångskostnaderna i övrigt kommer att meddelas senare.

Underskrifter