DOMSTOLENS DOM

den 11 januari 2000 *

I de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P,

Konungariket Nederländerna, företrätt av biträdande juridiska rådgivarna M.A. Fierstra och C. Wissels, utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Nederländernas ambassad, 5, rue C.M. Spoo, Luxemburg,

klagande i mål C-174/98 P
och intervenient i första instans,

Gerard van der Wal, Crainhem (Belgien), företrädd av advokaten L.Y.J.M. Parret, Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån A. May, 31, Grand-Rue, Luxemburg,

klagande i mål C-189/98 P
och sökande i första instans,

angående överklagande av dom meddelad den 19 mars 1998 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (fjärde avdelningen) i mål T-83/96, van der Wal mot kommissionen (REG 1998, s. II-545), i vilket det förs talan om upphävande av denna dom,

* Rättegångsspråk: nederländska.

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av W. Wils och U. Wölker, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.C. Moitinho de Almeida (referent), D.A.O. Edward och L. Sevón samt domarna P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, G. Hirsch, H. Ragnemalm och M. Wathelet,

generaladvokat: G. Cosmas,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 11 maj 1999,

och efter att den 6 juli 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Nederländerna (mål C-174/98 P) och Gerard van der Wal (mål C-189/98 P) har genom ansökningar, som inkom till domstolens kansli den 11 respektive den 19 maj 1998, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens dom av den 19 mars 1998 i mål T-83/96, van der Wal mot kommissionen (REG 1998, s. II-545, nedan kallad den överklagade domen), genom vilken förstainstansrätten ogillat en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 29 mars 1996 att vägra tillgång till vissa handlingar (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Målet i förstainstansrätten

2 Vad gäller tillämpliga bestämmelser konstaterade förstainstansrätten följande:

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

'Konferensen anser att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast 1993 lägger

fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till.'

2 Till följd av denna förklaring offentliggjorde kommissionen meddelandet 93/C 156/05 om allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar (EGT C 156, s. 5), vilket riktades till rådet, parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén den 5 maj 1993. Den 2 juni 1993 utfärdade kommissionen meddelande 93/C 166/04 om insynen i gemenskapen (EGT C 166, s. 4).

3 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993, i samband med dessa inledande skeden av införandet av principen om insyn, en uppförandekodex avseende allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar (EGT L 340, 1993, s. 41, nedan kallad uppförandekodexen), avsedd att fastställa de principer som reglerar tillgången till de handlingar som dessa institutioner innehar.

4 För att säkerställa att detta åtagande skulle uppfyllas fattade kommissionen med stöd av artikel 162 i EG-fördraget den 8 februari 1994 beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58, nedan kallat beslut 94/90). I artikel 1 i detta beslut antas formellt uppförandekodexen, vars text har bifogats beslutet.

5 Uppförandekodexen i kommissionens lydelse uttrycker följande allmänna princip:

'Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till kommissionens och rådets handlingar.'

6 För detta ändamål definieras begreppet 'handling' som 'all skriven text, oavsett materiell form med befintlig information som är i kommissionens eller rådets besittning'.

7 Efter en kortfattad redogörelse för principerna för hur ansökan om tillgång till handlingar skall göras och hur denna skall prövas, beskrivs i uppförandekodexen det förfarande som skall följas i fråga om att avslå en ansökan om tillgång till handlingar enligt följande:

'När de behöriga avdelningarna vid den berörda institutionen avser att föreslå institutionen att avslå ansökan, skall de meddela sökanden detta, och underrätta honom om att han inom en månad kan begära omprövning hos institutionen av detta ställningstagande genom att ge in en bekräftande ansökan och att han i annat fall skall anses ha återkallat sin ursprungliga ansökan.

Om 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 getts 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 138e i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.'

8 I uppförandekodexen anges de omständigheter som kan åberopas av en institution som skäl för att avslå en ansökan om tillgång till handlingar, enligt följande:

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

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

— skyddet för den enskilde och privatlivet,

— skyddet för företagshemligheter, [översättarens anmärkning: skall vara skyddet för kommersiella och industriella hemligheter]

— skyddet av gemenskapens finansiella intressen,

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

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

9 År 1993 antog kommissionen meddelande 93/C 39/05 om samarbete mellan kommissionen och de nationella domstolarna vid tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget (EGT C 39, s. 6, nedan kallat meddelandet)..."

3 Vad gäller de faktiska omständigheterna anges följande i den överklagade domen:

"10 I den *XXIV Rapporten om konkurrenspolitiken* (1994) (nedan kallad den XXIV:e rapporten) anges att de nationella domstolarna har ställt ett antal frågor till kommissionen...

11 Sökanden begärde genom skrivelse av den 23 januari 1996, i egenskap av advokat och delägare i en byrå som behandlar ärenden som rör konkurrensfrågor på gemenskapsnivå, kopior av vissa svar som kommissionen har lämnat med avseende på sådana frågor, det vill säga:

1) Skrivelsen från generaldirektören för generaldirektoratet för konkurrens (GD IV) av den 2 augusti 1993 till Oberlandesgericht i Düsseldorf med avseende på frågan huruvida ett försäljningsavtal är förenligt med kommissionens förordning (EEG) nr 1983/83 av den 22 juni 1983 om tillämpningen av artikel 85.3 i fördraget på de grupper av avtal som rör ensamrätt till försäljning (EGT L 173, s. 1, nedan kallad förordning nr 1983/83).

2) Skrivelsen från van Miert, medlem av kommissionen, av den 13 september 1994 till Tribunal d'instance de St. Brieuc om tolkningen av rådets förordning nr 26/62 av den 4 april 1962 om tillämpning av vissa konkurrensbestämmelser på framställning av och handel med jordbruksprodukter (EGT 30 av den 20 april 1962, s. 993, nedan kallad förordning nr 26/62).

3) Kommissionens skrivelse som sändes under det första kvartalet av år 1995 till Cour d'appel i Paris, vilken hade anmodat kommissionen att uttala sig angående de försäljningsvillkor som gäller för motorfordonsagenturer med avseende på artikel 85.1 i fördraget och kommissionens förordning (EEG) nr 123/85 av den 12 december 1984 om tillämpning av fördragets artikel 85.3 på vissa grupper av försäljnings- och serviceavtal för motorfordon (EGT L 15, 1985, s. 16, nedan kallad förordning nr 123/85).

12 Generaldirektören för GD IV avslog genom skrivelse av den 23 februari 1996 sökandens ansökan, med anledning av att spridningen av de ifrågavarande skrivelserna skulle komma att skada 'skyddet av det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden)'. Denne förklarade:

'... Då kommissionen besvarar frågor som har ställts till den av en nationell domstol vid vilken en tvist är anhängig i syfte att lösa denna, handlar kommissionen i egenskap av amicus curiae. Den skall agera med viss reservation, inte bara vad avser godkännande av det sätt på vilket de avsända frågorna har framställts till den utan även vad avser hur den behandlar svaren på ovannämnda frågor.

Jag anser att svaren när de väl har sänts i väg utgör en del av förfarandet och att den domstol som har ställt frågan fritt kan förfoga över dem. De uppgifter, såväl rättsliga som faktiska, som svaren innehåller skall bedömas mot bakgrund av förfarandet i fråga, såsom en del av den nationella domstolens handlingar i ärendet. Kommissionen har sänt svaren till den nationella domstolen, och frågan om huruvida dessa uppgifter skall offentliggöras och/eller ställas till tredje mans förfogande omfattas framför allt av den behörighet som den nationella domstol till vilken detta svar är riktat har.

... '

13 Generaldirektören har även åberopat behovet av att upprätthålla förtroendet mellan gemenskapens verkställande organ och medlemsstaternas nationella domstolar. Sådana överväganden, vilka är av relevans under alla omständigheter, är av desto större vikt i de fall då de mål om vilka kommissionen har tillfrågats inte ännu har varit föremål för dom.

14 Sökanden ingav en bekräftande ansökan till kommissionens generalsekretariat genom skrivelse av den 29 februari 1996, i vilken den bland annat anförde att den inte kunde förstå hur förfarandena vid de nationella domstolarna kunde ta skada av att tredje man fick kännedom om uppgifter av icke konfidentiell art som kommissionen hade tillhandahållit den nationella domstolen i samband med tillämpningen av gemenskapsrättsliga bestämmelser avseende konkurrens.

15 Kommissionens generalsekreterare bekräftade genom skrivelse av den 29 mars 1996 (nedan kallat det omtvistade beslutet) det beslut som GD IV hade fattat 'med anledning av att en spridning av svaren kunde skada skyddet av det allmänna samhällsintresset, i synnerhet skyddet av en god rättskipning'. Han fortsatte enligt följande:

'... spridningen av de efterfrågade svaren vilka innehåller rättsliga analyser riskerar att påverka förhållandet mellan kommissionen och de nationella domstolarna och det nödvändiga samarbetet mellan dessa. Det är uppenbart att en domstol som har ställt en fråga till kommissionen, som dessutom avser ett fortfarande anhängigt mål, inte skulle uppskatta att det svar som den har erhållit sprids.

... ’

16 Generalsekreteraren tillade att ifrågavarande förfarande på ett avsevärt sätt skiljer sig från det förfarande som föreskrivs i artikel 177 i fördraget, till vilket sökanden hänvisade i sin bekräftande ansökan.”

4 Det var mot denna bakgrund som Gerard van der Wal den 29 maj 1996 väckte talan och yrkade att det omtvistade beslutet, genom vilket han vägrats tillgång till de skrivelser som omnämnts ovan, skulle ogiltigförklaras.

5 Förstainstansrätten tillät genom beslut av den 9 december 1996 den nederländska regeringen att intervenera till stöd för Gerard van der Wals yrkanden.

Överklagandet

6 Förstainstansrätten ogillade genom den överklagade domen talan. Den nederländska regeringen och Gerard van der Wal har båda överklagat domen och var för sig åberopat följande grunder:

— Åsidosättande av beslut 94/90 och bestämmelserna i artikel 33 jämte artikel 44 i EG-stadgan för domstolen.

— Åsidosättande av beslut 94/90, av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter), av motiveringsskyldigheten och av principen om likabehandling av parterna och rätten till försvar.

Åsidosättande av beslut 94/90

Förstainstansrättens dom

7 För att fastställa att kommissionen haft fog för att grunda sitt beslut att vägra tillgång till handlingarna i fråga på skyddet för det allmänna samhällsintresset, hämtade förstainstansrätten stöd i artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. I detta avseende har den i punkt 47 i den överklagade domen angett att "[v]arje enskild persons rätt till en opartisk rättegång inför en oavhängig domstol innebär bland annat att såväl de nationella domstolarna som gemenskapens domstolar måste vara fria att tillämpa sina processuella regler i fråga om domstolens behörighet, förfarandets förlopp i allmänhet samt handlingarnas konfidentialitet i synnerhet". Den tillade följande:

"48 Undantaget från den allmänna principen om tillgång till kommissionens handlingar, vilket är motiverat med anledning av skyddet av det allmänna samhällsintresset då ifrågavarande handlingar har samband med ett rättsligt förfarande, vilket anges i beslut 94/90, är avsett att säkerställa att denna grundläggande rättighet iakttas i alla fall. Undantagets räckvidd kan därför inte begränsas till att skydda parternas intressen i ett särskilt rättsligt förfarande, utan det omfattar även de nationella domstolarnas och gemenskapens domstolars ovannämnda fristående förfaranden (se ovanstående punkt).

49 Undantagets räckvidd skall således vara sådant att det gör det möjligt för kommissionen att använda det även då den inte själv är part i ett rättsligt förfarande vilket i ifrågavarande fall berättigar ett skydd av det allmänna samhällsintresset.

50 Det skall i detta avseende göras åtskillnad mellan, å ena sidan, de handlingar som kommissionen upprättar uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande, såsom är fallet i fråga om skrivelserna i detta fall, och, å andra sidan, andra handlingar, som har upprättats oberoende av ett sådant förfarande. Tillämpningen av undantaget om skydd av det allmänna samhällsintresset kan endast berättigas med avseende på den första gruppen handlingar, och det är den ifrågavarande nationella domstolen som ensam skall besluta huruvida tillgång till sådana handlingar skall beviljas, i överensstämmelse med den bakomliggande motiveringen till undantaget om skydd av det allmänna samhällsintresset i samband med ett rättsligt förfarande (se ovan punkt 48).

51 Då en nationell domstol i samband med ett rättsligt förfarande som är anhängigt vid denna begär att få vissa uppgifter från kommissionen med anledning av det samarbete som beskrivs i meddelandet, lämnas emellertid kommissionens svar uttryckligen med avseende på det ifrågavarande rättsliga förfarandet. Under dessa omständigheter krävs det för skyddet av det allmänna samhällsintresset att kommissionen vägrar tillgång till sådana uppgifter, och följaktligen till de handlingar som innehåller uppgifterna, då det endast är den ifrågavarande nationella domstolen som har att fatta beslutet om tillgång till dem i enlighet med nationell processrätt, så länge som det rättsliga förfarande som har givit upphov till att uppgifterna förekommer i en av kommissionens handlingar är anhängigt.

52 Sökanden har i detta fall ansökt om att få tillgång till tre skrivelser som samtliga rörde anhängiga rättsliga förfaranden, beträffande vilka sökanden inte har gjort gällande att innehållet var begränsat till uppgifter som annars var tillgängliga med stöd av bestämmelserna i beslut 94/90. Det skall i detta avseende för övrigt påpekas att den första skrivelsen avsåg frågan huruvida ett försäljningsavtal var förenligt med förordning nr 1983/83, den andra avsåg tillämpningen av förordning nr 26/62, och den tredje skrivelsen avsåg tolkningen av förordning nr 123/85 (se ovan punkt 11). Dessa skrivelser

rörde således rättsfrågor som har uppkommit i samband med särskilda anhängiga förfaranden."

Parternas argument

8 Klagandena har i sak gjort gällande att det undantag som avser det allmänna samhällsintresset inte gör det möjligt att undanta en hel grupp av handlingar från tillämpningsområdet för beslut 94/90. För att detta undantag skall kunna tillämpas krävs att kommissionen för varje enskild handling prövar om dess offentliggörande kan skada det allmänna samhällsintresset på grund av den information den innehåller. Förstainstansrätten har gjort en extensiv tolkning av beslut 94/90 som saknar rättsligt stöd och som strider mot kravet på en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.

9 Vad gäller den princip om domstolarnas processuella självständighet som enligt den överklagade domen kan härledas från artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, har klagandena hävdat att förstainstansrätten inte klargjort på vilket sätt de nationella domstolarnas oavhängighet skulle äventyras om kommissionen var skyldig att från fall till fall pröva om offentliggörandet av en handling är av sådan art att det kan skada det allmänna samhällsintresset. De har i detta hänseende angett att den överklagade domen inte innehåller någon förklaring till varför principen om domstolarnas processuella självständighet begränsats till att omfatta endast de handlingar som kommissionen upprättar uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande, så länge som detta förfarande är anhängigt.

10 Kommissionen har gjort gällande att den princip om domstolarnas processuella självständighet som förstainstansrätten stött sig på vid sin tolkning av beslut 94/90 måste tolkas mot bakgrund av domstolens rättspraxis, enligt vilken samarbetet mellan kommissionen och de nationella domstolarna avseende tillämpningen av artiklarna 85.1 och 86 i EG-fördraget (nu artiklarna 81.1 EG och 82 EG) skall ske inom ramen för tillämplig nationell processrätt (domstolens dom av den 28 februari 1991 i mål C-234/89, Delimitis, REG 1991, s. I-935, punkt 53; svensk specialutgåva, volym 11). Inom ramen för detta samarbete har

kommissionen en underordnad roll. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra för det första om det finns anledning att vända sig till kommissionen, därefter vilka frågor som den skall ställa till kommissionen och slutligen hur den vill använda de svar den erhållit. Enligt kommissionen följer av vad som ovan anförts att det endast ankommer på den nationella domstolen att i enlighet med nationella processrättsliga regler avgöra vid vilken tidpunkt och under vilka villkor som kommissionens svar kan lämnas ut till tredje man.

11 Kommissionen har tillagt att hänvisningen i den överklagade domen till den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter endast är en omständighet som angetts till stöd för principen om domstolarnas processuella självständighet, enligt vilken såväl de nationella domstolarna som gemenskapsdomstolarna måste vara fria att tillämpa sina processuella regler i fråga om domstolars befogenheter, förfarandet i allmänhet samt handlingarnas konfidentialitet i synnerhet. Om punkterna 45 och 46 i den överklagade domen togs bort, skulle domen ändå vara oförändrad i sak. Den begränsning som förstainstansrätten gjort av nämnda princip, nämligen att den endast är tillämplig på handlingar som kommissionen upprättar uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande så länge som detta förfarande är anhängigt, utgör ett *obiter dictum*, som för övrigt inte formulerats på ett så kategoriskt sätt som klagandena hävdat.

12 Enligt kommissionen är det således mot bakgrund av vad som anförts ovan som beslut 94/90 måste tolkas. Undantaget från prinicipen om insyn avseende skydd för det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) omfattar alla de fall där det ankommer på den nationella domstolen att, med tillämpning av nationell processrätt, besluta om utlämnande av handlingarna i fråga.

13 Vad gäller det argument enligt vilket den tolkning som förstainstansrätten gjort av beslut 94/90 skulle strida mot kravet på en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten, har kommissionen anfört att nämnda beslut alltid tillämpas likadant och att det är tillämpningen av olika nationella regler som kan leda till att tillgång till handlingar beviljas i vissa medlemsstater, men inte i andra.

Domstolens bedömning

14 Förstainstansrätten drog av artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter slutsatsen att enskildas rätt till en opartisk rättegång inför en oavhängig domstol bland annat innebär att såväl de nationella domstolarna som gemenskapsdomstolarna måste vara fria att tillämpa sina processuella regler i fråga om domstolars befogenheter, förfarandet i allmänhet samt handlingarnas konfidentialitet i synnerhet. Förstainstansrätten konstaterade därefter i punkt 48 att "[u]ndantaget från den allmänna principen om tillgång till kommissionens handlingar, vilket är motiverat med anledning av skyddet av det allmänna samhällsintresset då ifrågavarande handlingar har samband med ett rättsligt förfarande, vilket anges i beslut 94/90, är avsett att säkerställa att denna grundläggande rättighet iakttas i alla fall".

15 Enligt den överklagade domen omfattar emellertid den princip om domstolarnas processuella självständighet som på så vis härletts ur artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter inte alla handlingar i förfarandet. Principen är endast tillämplig på de skriftliga handlingar som kommissionen upprättat uteslutande med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande, så länge som detta förfarande är anhängigt (punkt 51). Sådana handlingar som upprättats oberoende av ett sådant förfarande har uteslutits från tillämpningsområdet (punkt 50).

16 Vad gäller de handlingar som omfattas av principen om domstolarnas processuella självständighet, således definierad, ankommer det enligt den överklagade domen endast på de nationella domstolarna att i enlighet med nationell processrätt fatta beslut avseende ansökningar om tillgång till dessa (punkt 51).

17 Det är riktigt att den allmänna gemenskapsrättsliga principen om att envar har rätt till opartisk rättegång, vilken hämtat inspiration från artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (se bland annat domstolens dom av den 17 december 1998 i mål C-185/95 P, Baustahlgewebe mot kommissionen, REG 1998, s. I-8417, punkterna 20 och 21) innefattar rätten till prövning i en domstol som är oavhängig, särskilt i förhållande till den verkställande makten (se i detta avseende särskilt Europadomstolens dom av den 18 juni 1971, De Wilde, Ooms och Versyp, serie A, nr 12, punkt 78). Det är emellertid inte möjligt att på

grundval av denna rättighet sluta sig till att den domstol vid vilken en tvist är anhängig också är den enda som är behörig att bevilja tillgång till handlingarna i det rättsliga förfarandet i fråga. En sådan allmän princip kan inte heller härledas ur medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

18 Behörigheten att bevilja en sådan tillgång kan heller inte härledas från artikel 6 i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, inte ens om det endast rör sig om handlingar som upprättats med avseende på det rättsliga förfarandet i fråga.

19 Risken för att domstolarnas oavhängighet skall inskränkas har dessutom tillräckligt beaktats genom beslut 94/90 och genom det rättsliga skydd som finns på gemenskapsnivå avseende de rättsakter genom vilka kommissionen beviljar tillgång till de handlingar som den innehar.

20 För att fastställa under vilka villkor kommissionen, inom ramen för dess samarbete med de nationella domstolarna vid de sistnämndas tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget, är skyldig att vägra tillgång till de handlingar den innehar med hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset, i den mening som avses i beslut 94/90, finns det anledning att beakta det sätt på vilket detta samarbete sker.

21 Såsom framgår av meddelandet kan dessa domstolar behöva upplysningar som rör förfarandet för att få reda på "huruvida kommissionen handlägger ett visst fall, om ett fall har anmälts till kommissionen, om kommissionen formellt har inlett något förfarande eller fattat ett slutgiltigt beslut eller sänt en administrativ skrivelse. De nationella domstolarna kan i den mån det är nödvändigt även begära att kommissionen uttalar sig om när den kan komma att besluta i fråga om ett enskilt undantag för anmälda avtal eller förfaranden, för att kunna bestämma om de skall förklara saken vilande eller om det är nödvändigt att besluta om interimistiska åtgärder" (punkt 37 i meddelandet).

22 De kan vidare, enligt punkt 38 i meddelandet, begära att kommissionen uttalar sig i rättsliga frågor då tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i fördraget innebär särskilda svårigheter. Det är i synnerhet fråga om villkoren för tillämpning av dessa artiklar vad gäller inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och omfattningen av konkurrensbegränsningar som är resultatet av de förfaranden som anges i dessa bestämmelser. De nationella domstolarna kan vidare, när de är tveksamma till om en konkurrensbegränsande samverkan kan vara föremål för ett enskilt undantag, begära att kommissionen avger ett förhandsutlåtande härom.

23 Enligt punkt 40 i meddelandet kan de nationella domstolarna slutligen begära sakuppgifter av kommissionen, såsom statistiska uppgifter, marknadsundersökningar och ekonomiska analyser.

24 Det följer av vad som ovan anförts att de handlingar som kommissionen lämnar till de nationella domstolarna ofta är antingen handlingar som den redan innehade, eller handlingar som även om de upprättats med avseende på ett särskilt rättsligt förfarande endast hänvisar till handlingar av det förstnämnda slaget, eller är handlingar genom vilka den endast avger ett allmänt hållet yttrande, som inte avser de faktiska omständigheterna i det mål som är anhängigt vid den nationella domstolen. Kommissionen måste avseende sådana handlingar för varje enskilt fall pröva om de omfattas av de undantag som uppräknas i den uppförandekodex som antagits genom beslut 94/90.

25 De handlingar som kommissionen lämnar kan även innehålla rättsliga eller ekonomiska bedömningar, vilka gjorts på grundval av de uppgifter som den nationella domstolen lämnat. I sådana fall agerar emellertid kommissionen i egenskap av juridisk eller ekonomisk rådgivare till den nationella domstolen. De handlingar som upprättas vid utövandet av denna funktion måste, bland annat vad gäller deras offentliggörande, vara underställda den nationella processrätten på samma sätt som alla andra sakkunnigutlåtanden.

26 Vad gäller sådana fall kan det i den nationella rätten uppställas hinder mot att nämnda handlingar offentliggörs, och iakttagandet av denna rättsordning kan anses vara ett skyddsvärt allmänt samhällsintresse som omfattas av de undantag som föreskrivs i beslut 94/90.

27 Detta är emellertid inte tillräckligt för att kommissionen helt skall befrias från sin skyldighet att lämna ut de sistnämnda dokumenten. I den utsträckning dessa innehas av kommissionen omfattas sådana handlingar nämligen av beslut 94/90, enligt vilket allmänheten skall ha största möjliga tillgång till handlingar. Varje undantag från denna rätt till tillgång till handlingar skall således tolkas och tillämpas restriktivt.

28 Kommissionen får följaktligen inte avslå varje begäran om att få tillgång till handlingarna i fråga. Iakttagandet av den nationella processrätten kan på ett tillräckligt sätt säkerställas genom att kommissionen försäkrar sig om att ett offentliggörande av handlingarna inte strider mot nationell rätt. I tveksamma fall skall kommissionen samråda med den nationella domstolen och endast vägra tillgång om den sistnämnda motsätter sig att nämnda handlingar lämnas ut.

29 Detta förfarande gör det dessutom möjligt att undvika att sökanden först tvingas vända sig till den behöriga nationella domstolen och därefter, i de fall denna domstol anser att den nationella processrätten inte utgör hinder för att de begärda handlingarna lämnas ut men bedömer att en tillämpning av gemenskapsrättsliga regler kan leda till ett annat resultat, till kommissionen. Förfarandet motsvarar således även kraven på en god förvaltning.

30 Det följer av vad som ovan anförts att förstainstansrätten, genom att den tolkat beslut 94/90 så, att undantaget avseende skyddet av det allmänna samhälls-

intresset i fråga om rättsliga förfaranden innebär att kommissionen är skyldig att vägra tillgång till handlingar som den upprättat uteslutande med avseende på ett sådant förfarande, har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning och att det således finns stöd för grunden att nämnda beslut har åsidosatts.

31 Domstolen skall, i enlighet med artikel 54 i EG-stadgan för domstolen, upphäva förstainstansrättens avgörande om överklagandet är välgrundat. Den kan då slutligt själv avgöra målet, om det är färdigt för avgörande. Så är fallet i förevarande mål.

Den talan om ogiltigförklarande av det omtvistade beslutet som framställts i förstainstansrätten

32 Det följer av punkterna 14—29 i föreliggande dom att kommissionen, då den får en begäran om tillgång till handlingar som den lämnat till en nationell domstol inom ramen för samarbetet mellan kommissionen och de nationella domstolarna vid tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i fördraget, måste pröva om dessa handlingar innehåller rättsliga eller ekonomiska bedömningar i den mening som avses i punkt 25 i föreliggande dom. Om det är fråga om sådana handlingar, måste kommissionen försäkra sig om att deras offentliggörande inte står i strid med nationell rätt. I tveksamma fall skall den samråda med den nationella domstolen och endast vägra tillgång om den sistnämnda motsätter sig att nämnda handlingar offentliggörs.

33 Härav följer att kommissionen, genom att vägra tillgång till de begärda handlingarna utan att pröva om dessa handlingar innehåller rättsliga eller ekonomiska bedömningar som upprättats på grundval av uppgifter som den nationella domstolen lämnat, och, om så varit fallet, genom att inte kontrollera huruvida deras offentliggörande står i strid med nationell rätt, har åsidosatt beslut 94/90, varför det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

34 Enligt artikel 122.1 i rättegångsreglerna skall domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I artikel 69.4 första meningen föreskrivs att de medlemsstater och institutioner som har intervenerat i målet skall bära sina rättegångskostnader. Då kommissionen är tappande part, skall den, förutom sina egna kostnader, förpliktas att ersätta samtliga kostnader som klagandena har haft, såväl vad avser förfarandet vid förstainstansrätten som förfarandet vid domstolen, liksom de kostnader som Gerard van der Wal haft i egenskap av intervenient i mål C-174/98 P. Konungariket Nederländerna skall bära sina rättegångskostnader i den del dessa är hänförliga till dess ställning som intervenient, dels i förstainstansrättens mål T-83/96, dels i domstolens mål C-189/98 P.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 19 mars 1998 i mål T-83/96, van der Wal mot kommissionen, upphävs.**

2) Kommissionens beslut av den 29 mars 1996 att vägra tillgång till vissa handlingar ogiltigförklaras.

3) Europeiska gemenskapernas kommission skall ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

4) Konungariket Nederländerna skall bära sina rättegångskostnader i den del dessa är hänförliga till dess ställning som intervenient, dels i förstainstansrättens mål T-83/96, dels i domstolens mål C-189/98 P.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Sevón Kapteyn Gulmann

Hirsch Ragnemalm Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 januari 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande