FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(fjärde avdelningen i utökad sammansättning)
den 5 mars 1997 *

I mål T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), "trust" bildad enligt engelsk rätt, Godalming, Surrey (Förenade kungariket), företrädd av advokaten Georg M. Berrisch, Hamburg och Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån Turk et Prum, 13 B, avenue Guillaume, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Konungariket Sverige, företrätt av departementsrådet Erik Brattgård vid Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Carmen O'Reilly och Ulrich Wölker, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av Catherine de Salins, sous-directeur vid utrikesministeriets rättsavdelning och Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères, vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 9, boulevard du Prince Henri, Luxemburg,

och

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Stephen Richards och Jessica Simor, barristers, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 2 februari 1995 att vägra tillgång till kommissionens handlingar avseende ett projekt om att bygga en turistanläggning i Mullaghmore (Irland), och i synnerhet till handlingar avseende frågan om strukturfonder skulle kunna användas för att finansiera nämnda projekt,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

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

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 18 september 1996,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I slutakten till fördraget om Europeiska unionen, undertecknat i Maastricht den 7 februari 1992, intog 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 Vid avslutningen av Europeiska rådets möte i Birmingham den 16 oktober 1992 avgav stats- och regeringscheferna en förklaring med rubriken "Une Communauté proche de ses citoyens" [En gemenskap närmare medborgarna] (EG-bulletinen 10-1992, s. 9), i vilken de underströk att det var nödvändigt att göra gemenskapen mera öppen. Detta åtagande bekräftades vid Europeiska rådets möte i Edinburg den 12 december 1992, vid vilket kommissionen ånyo uppmanades att fortsätta sitt arbete med att förbättra tillgången till information vid gemenskapens institutioner (EG-bulletinen 12-1992, s. 7).

3 Till följd av förklaringen i Maastricht genomförde kommissionen en jämförande studie av allmänhetens tillgång till information i de olika medlemsstaterna samt i vissa tredje länder och offentliggjorde resultaten av sina efterforskningar i tillkännagivandet 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. I detta meddelande drog kommissionen slutsatsen att det fanns anledning att skapa en mer omfattande tillgång till handlingar på gemenskapsnivån.

4 Till följd av ovannämnda åtgärder utformade och antog kommissionen och rådet en uppförandekodex avseende allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar (nedan kallad uppförandekodexen) och de åtog sig båda att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de principer som uttrycks i uppförandekodexen före den 1 januari 1994.

5 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 kommissionen handlingar (EGT L 46, s. 58, nedan kallat beslut 94/90). I artikel 1 i detta beslut antas formellt uppförandekodexen, vars text har fogats till beslutet.

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

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

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

8 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 138 e i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen."

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

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

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

— skyddet för den enskilde och privatlivet,

— skyddet för företagshemligheter, [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."

Bakgrunden till talan

10 År 1991 meddelade de irländska myndigheterna att de hade för avsikt att bygga en turistanläggning i Mullaghmore i Burren National Park i västra Irland. För detta ändamål ansökte de om att få del av gemenskapens strukturfonder. Sökanden, WWF UK (Worldwide Fund for Nature, nedan kallad WWF UK) anförde klagomål vid kommissionen beträffande detta projekt på grund av att det åsidosatte gemenskapsbestämmelser avseende miljöskydd och att det utgjorde en felaktig användning av strukturfonderna.

11 Kommissionen inledde därefter en undersökning av ovannämnda projekt och i synnerhet av påståendet att miljörätten hade åsidosatts samt av frågan om tilldelning av strukturfonder under dessa förhållanden. Den 7 oktober 1992 meddelade kommissionen att den ansåg att projektet inte åsidosatte gemenskapens miljöbestämmelser och att den följaktligen inte hade för avsikt att inleda ett förfarande avseende fördragsbrott mot Irland. Genom en skrivelse av samma datum informerade Bruce Millan, ledamot av kommissionen med ansvar för regionalpolitiska frågor, de irländska myndigheterna om detta beslut och tillade att det nu inte fanns något hinder för att projektet skulle kunna finansieras genom strukturfonder.

12 Detta kommissionsbeslut av den 7 oktober 1992 har varit föremål för en ogiltighetstalan vid förstainstansrätten, vilken väcktes av sökanden samt An Taisce — The National Trust for Ireland, en icke-regeringsanknuten irländsk organisation. Genom dom av den 23 september 1994, An Taisce och WWF UK mot kommissionen (T-461/93, Rec. 1994, s. II-733), avvisade förstainstansrätten talan. Förstainstansrättens dom överklagades till domstolen som ogillade överklagandet genom beslut C-325/94 P av den 11 juli 1996, An Taisce och WWF UK mot kommissionen (REG 1996, s. I-3727).

13 Genom två separata skrivelser med samma lydelse av den 4 november 1994 ställda till respektive generaldirektör för generaldirektorat XI — Miljö, kärnsäkerhet och civilskydd och generaldirektorat XVI — Regionalpolitik och sammanhållning vid kommissionen, ansökte sökandens ombud med stöd av beslut 94/90 om att få tillgång till samtliga kommissionens handlingar avseende undersökningen av Mullaghmore-projektet och i synnerhet undersökningen av frågan om huruvida strukturfonder skulle kunna användas för detta projekt. Dessa skrivelser hade följande lydelse:

"On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Art. 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents."

["Den 21 juni 1991 anförde WWF UK klagomål vid kommissionen mot det irländska finansministeriets projekt att bygga en turistanläggning i Mullaghmore (Irland). An Taisce anslöt sig senare till detta klagomål. Mina klienter ifrågasatte projektet och i synnerhet att gemenskapens strukturfonder skulle kunna användas av Irland för projektet. De hävdade att projektet stred mot gemenskapsrättsliga miljöbestämmelser.

Därefter utväxlades flera skrivelser mellan kommissionen och mina klienter. Dessa skrivelser gällde följande frågor: (1) om kommissionen hade för avsikt att inleda ett förfarande mot Irland i enlighet med artikel 169 i fördraget avseende projektet och (2) om kommissionen skulle tillåta att strukturfonder användes för detta projekt. Den 7 oktober 1992 redogjorde kommissionen i ett pressmeddelande för sitt beslut att inte inleda ett förfarande avseende fördragsbrott gentemot Irland. Samma dag sände kommissionsledamoten Bruce Millan (ansvarig för regionalpolitiska frågor) en skrivelse till Noel Treacy (biträdande minister vid det irländska finansministeriet), av vilken det framgick att efter beslutet om att inte inleda ett förfarande avseende fördragsbrott förelåg nu inga hinder för att strukturfonder skulle kunna användas för projektet.

På mina klienters vägnar ber jag om att få tillgång till samtliga kommissionens handlingar avseende undersökningen av Mullaghmore-projektet och i synnerhet undersökningen av om strukturfonder skulle kunna användas för projektet. Vi önskar företrädesvis erhålla kopior av de relevanta handlingarna."]

14 Genom skrivelser av den 17 respektive den 24 november 1994 informerade L. Krämer, tjänsteman vid GD XI, och E. Landaburu, generaldirektör för GD XVI, sökandens ombud om att denna ansökan hade avslagits.

15 I skrivelsen från GD XI av den 17 november 1994 motiverades avslaget enligt följande:

"I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations."

["Jag måste tyvärr meddela Er att de handlingar som Ni har begärt tillgång till omfattas av de undantag från rätten att få tillgång till handlingar som har fastställts inom ramen för principerna för tillgång till handlingar. Följaktligen har jag inte för avsikt att lämna ut dessa handlingar.

Undantagen syftar i synnerhet till att skydda allmänna och privata intressen och att säkerställa sekretessen vid kommissionens interna överläggningar. För kännedom bifogar jag en lista över dessa undantag och kan upplysa Er om att de relevanta undantagen i fråga om de handlingar som Ni har begärt tillgång till är skyddet för det allmänna samhällsintresset (i synnerhet i fråga om inspektioner och undersökningar) samt skyddet för kommissionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. De handlingar som Ni har begärt tillgång till avser såväl undersökningar med anledning av klagomål som kommissionens interna överläggningar."]

16 I skrivelsen från generaldirektorat XVI av den 24 november 1994 motiverades avslaget enligt följande:

"I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations."

["Jag måste tyvärr meddela Er att de övriga handlingar som Ni har begärt tillgång till omfattas av de undantag från rätten att få tillgång till handlingar som har fastställts inom ramen för principerna för tillgång till handlingar. Följaktligen har jag inte för avsikt att lämna ut dessa handlingar.

Undantagen syftar i synnerhet till att säkerställa sekretessen vid kommissionens interna överläggningar. Sådana handlingar innefattar samtliga interna anteckningar, skriftväxling mellan avdelningarna, inklusive rättstjänsten, samt all annan information som om den offentliggjordes skulla kunna innebära att sekretessen vid kommissionens överläggningar hävdes."]

17 Sökandens ombud var inte ense med kommissionens ovan anförda ställningstagande och sände genom skrivelser av den 19 december 1994 bekräftande ansökningar till kommissionens generalsekretariat i enlighet med förfarandet i uppförandekodexen.

18 Genom särskild skrivelse av samma datum ställd till kommissionens generalsekreterare bestred sökandens ombud, med hänvisning till den ansökan som hade ingetts den 4 november 1994 till GD XI och till samma generaldirektorats svar av den 17 november 1994, nämnda generaldirektorats beslut att vägra ge honom tillgång till dess handlingar. Skrivelsen lyder enligt följande:

"Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested."

["L. Krämer hävdade att handlingarna omfattades av de undantag från rätten att få tillgång till handlingar som har fastställts inom ramen för kommissionens principer för tillgång till handlingar. Han angav sekretessen vid kommissionens interna överläggningar samt skyddet för det allmänna samhällsintresset (i synnerhet inspektioner och undersökningar) som relevanta undantag.

På mina klienters vägnar bekräftar jag härmed min ansökan om att få tillgång till ovannämnda handlingar och begär formellt att Ni skall ompröva Er avsikt att vägra lämna ut dessa handlingar.

Allmänheten har beviljats rätt att få tillgång till kommissionens handlingar i avsikt att få insyn i kommissionens beslutsprocess. Detta förfarande är dessutom avsett att stärka allmänhetens förtroende för förvaltningen (se ingressen till uppförandekodexen för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar; EGT L 46, 1994, s. 60). Dessa mål kan endast uppnås om tillgång till handlingar beviljas i så stor utsträckning som möjligt. Således skall kommissionen endast vägra tillgång till sina handlingar om detta är absolut nödvändigt. Följaktligen skall undantagen från rätten att få tillgång till kommissionens handlingar tolkas restriktivt.

I uppförandekodexen föreskrivs för övrigt endast att kommissionen *får* vägra tillgång till sina handlingar för att skydda institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. Detta undantag är således inte obligatoriskt. Kommissionen kan endast göra gällande undantaget om de speciella omständigheterna i ett fall kräver sekretess vid de interna överläggningarna. Inga sådana omständigheter har nämnts av generaldirektören. I själva verket framgår det klart av listan över de omständigheter då undantagen kan tillämpas att inget av dem är relevant i förevarande fall.

Slutligen utgör föreliggande ansökan en begäran om att få tillgång till handlingar avseende ett förfarande som avslutades i oktober 1992. I ett sådant fall är det inte längre fråga om kommissionens möjlighet att få överlägga inför stängda dörrar. Detta är också omnämnt i kommissionens interna riktlinjer [COM Doc. SEC(94) 321 av den 16 februari 1994]. Enligt vår mening kan kommissionen således inte åberopa undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset.

I vart fall kan undantagen endast utgöra skäl för att vägra tillgång till vissa av de handlingar som ansökan gäller."]

19 Samma dag, den 19 december 1994, sände sökanden en skrivelse till generaldirektören avseende den ansökan som sökanden hade ingett till GD XVI. Denna skrivelse har samma lydelse som skrivelsen som avses i punkt 18 ovan, med undantag för första stycket som lyder enligt följande:

"The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure."

["Generaldirektören hävdade att handlingarna omfattades av undantagen från rätten att få tillgång till handlingar som har fastställts inom ramen för kommissionens principer för tillgång till handlingar. Han angav sekretessen vid kommissionens interna överläggningar som relevant undantag."]

20 Genom en enda skrivelse av den 2 februari 1995 besvarade kommissionens generalsekreterare de ovannämnda skrivelserna från sökandens ombud och bekräftade i följande ordalag avslaget på de ansökningar som ingetts till generaldirektoraten XI och XVI samt kommissionens argument.

"Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community."

["Tack för Era skrivelser av den 19 december 1994, i vilka Ni begär en omprövning av L. Krämers (GD XI) och E. Landaburus (GD XVI) avsikt att vägra tillgång till kommissionens handlingar avseende undersökningen av Mullaghmore-projektet och i synnerhet avseende undersökningen om huruvida strukturfonder skulle kunna användas för projektet.

I Era skrivelser har Ni gjort gällande att med hänsyn till intresset av att främja insynen i kommissionens beslutsprocess och av att stärka allmänhetens förtroende för förvaltningen skall kommissionen endast vägra tillgång till sina handlingar om detta är absolut nödvändigt och att undantagen från rätten att få tillgång till kommissionens handlingar måste tolkas restriktivt.

Det är också på så sätt som kommissionen tillämpar sina principer för insyn. Varje ansökan handläggs individuellt och granskas noggrant i varje enskilt fall. Den grundläggande princip som gäller för varje ansökan är att allmänheten skall ges

största möjliga tillgång till handlingar som kommissionen innehar, även om vissa undantag finns i syfte att skydda allmänna och privata intressen vilka skulle kunna skadas om tillgång gavs till vissa handlingar samt för att säkerställa sekretess vid kommissionens överläggningar.

Dessa undantag föreskrivs uttryckligen i uppförandekodexen för allmänhetens tillgång till kommissionens och rådets handlingar som antogs den 8 februari 1994.

Efter att prövat Er ansökan måste jag bekräfta E. Landaburus och L. Krämers ställningstaganden, på den grunden att offentliggörandet av dessa handlingar skulle kunna påverka skyddet för kommissionens intresse med avseende på sekretess vid sina överläggningar och skyddet för det allmänna samhällsintresset, i synnerhet med avseende på en korrekt handläggning av ett förfarande avseende fördragsbrott.

Det är i själva verket av grundläggande betydelse för kommissionen att den kan genomföra undersökningar på de områden som den ansvarar för till följd av dess uppgift att vaka över att fördragen följs, samtidigt som sekretessen kring dessa förfaranden upprätthålls. Det står klart att det är absolut nödvändigt för kommissionen att tillse att det föreligger ett ömsesidigt förtroende vilket allvarligt skulle kunna störas genom offentlighet. Sådan offentlighet är inte lätt att förena med en strävan att avgöra tvister på ett tidigt stadium.

Offentliggörandet av i synnerhet skriftväxlingen mellan kommissionen och de berörda medlemsstaterna skulle kunna skada handläggningen av fördragsbrottsärenden.

Beträffande turistanläggningen i Irland har kommissionen i själva verket låtit allmänheten — genom ett pressmeddelande — ta del av skälen för att den inte inledde ett förfarande avseende fördragsbrott mot Irland på miljörättsliga grunder.

Slutligen skulle jag vilja uppmärksamma Er på de tillgängliga rättsmedlen, det vill säga domstolsprövning och klagomål hos ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 173 respektive artikel 138 e i Fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen."]

21 Denna skrivelse från generalsekreteraren vid kommissionen av den 2 februari 1995 innehåller det beslut som den föreliggande talan gäller (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Förfarandet och parternas yrkanden

22 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 18 april 1995, har väckt föreliggande talan. Efter det att svaromålet ingavs har sökanden, genom skrivelse som inkom till förstainstansrätten den 10 augusti 1995, meddelat förstainstansrätten att denne avstår från att inge en replik.

23 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning av den 16 november 1995 har Konungariket Sverige tillåtits intervenera till stöd för sökandens yrkanden och Republiken Frankrike, Irland och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland har tillåtits intervenera till stöd för svarandens yrkanden. Irland har sedermera återkallat sin intervention.

24 Det skriftliga förfarandet avslutades den 31 maj 1996. På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning. Förstainstansrätten ställde emellertid en skriftlig fråga till kommissionen, som besvarades den 18 juli 1996.

25 Parterna, förutom Republiken Frankrike, utvecklade sin talan och svarade på frågor från förstainstansrätten vid offentligt sammanträde den 18 september 1996.

26 Sökanden har med stöd av Konungariket Sverige yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut i skrivelsen av den 2 februari 1995, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Intervenienterna Republiken Frankrike och Förenade kungariket har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan såsom ogrundad.

Prövning i sak

29 Sökanden har åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första avser att uppförandekodexen och beslut 94/90 har åsidosatts. Den andra avser att artikel 190 i fördraget har åsidosatts.

30 Med hänsyn till att de argument som har åberopats inom ramen för dessa grunder har ett nära samband, anser förstainstansrätten att det finns anledning att pröva dessa i ett sammanhang.

Den första och den andra grunden avseende att beslut 94/90, uppförandekodexen och artikel 190 har åsidosatts

Parternas argument

— Huruvida beslut 94/90 och uppförandekodexen har åsidosatts

31 Sökanden har påstått att kommissionen har åsidosatt beslut 94/90 genom att på ett felaktigt sätt åberopa undantagen från principen om rätten att få tillgång till handlingar som föreskrivs i den uppförandekodex som har antagits med stöd av artikel 1 i detta beslut. Sökanden har för det första framhållit den rättsliga naturen av uppförandekodexen samt hur begreppen i denna skall tolkas.

32 Sökanden har inledningsvis gjort gällande att beslut 94/90 och uppförandekodexen är tvingande för kommissionen och att syftet med dessa bestämmelser är att ge allmänheten i gemenskapen "största möjliga tillgång till kommissionens handlingar".

33 Sökanden stöds i detta avseende av den svenska regeringen som har understrukit att beslut 94/90 och uppförandekodexen tillsammans utgör en tvingande rättsakt genom vilken medborgarna tillerkänns rättigheter och kommissionen åläggs skyldigheter.

34 Kommissionen har bestritt att beslut 94/90 och uppförandekodexen har den rättsliga natur som sökanden har tillskrivit dem. Kommissionen har förklarat att dessa handlingar endast utgör det praktiska genomförandet av den politiska uppfattning som framgår av medlemsstaternas och Europeiska rådets förklaringar, vilka har nämnts ovan i punkt 1—3. Kommissionen anser att en riktig tolkning av beslut 94/90 och uppförandekodexen inte innebär att medborgarna tillerkänns en absolut eller grundläggande rättighet att få tillgång till handlingar, utan endast rätten att få sina ansökningar om att få tillgång till handlingar prövade i enlighet med de principer och förfaranden som slagits fast i beslut 94/90 och i uppförandekodexen.

35 Sökanden har vidare erinrat om att de undantag som anges i uppförandekodexen skall tolkas restriktivt, i synnerhet som den ifrågavarande allmänna principen är viktig, samt i ljuset av denna allmänna princip, så att inte det särskilda målet med uppförandekodexen, nämligen att allmänheten "skall ha största möjliga tillgång till handlingar", undergrävs. Till stöd för sitt påstående har sökanden anfört de principer som har utvecklats i domstolens rättspraxis avseende den fria rörligheten för personer och etableringsfriheten (domstolens dom av den 19 december 1968, Salgoil, 13/68, Rec. 1968, s. 661, av den 21 juni 1974, Reyners, 2/74, Rec. 1974, s. 631, och av den 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. 1977, s. 1999), samt avseende den fria rörligheten för varor (domstolens dom av den 25 januari 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. 1977, s. 5, och av den 17 juni 1981, kommissionen mot Irland, 113/80, Rec. 1981, s. 1625).

36 Sökanden anser vidare att kommissionen, med hänsyn till betydelsen av det mål som eftersträvas i uppförandekodexen och dess rättsliga bakgrund, inte kan åberopa undantag rent allmänt utan skall i varje särskilt fall styrka att det föreligger "tvingande skäl", genom vilka villkoren för att tillämpa undantaget kan anses uppfyllda. I detta hänseende har sökanden hänvisat till domstolens beslut av den 6 december 1990, Zwartveld m. fl. (C-2/88 Imm, Rec. 1990, s. I-4405, punkterna 11 och 12).

37 Kommissionen har invänt att sökanden har missförstått uppförandekodexens rättsliga dignitet samt undantagens karaktär, då dessa undantag enbart utgör gränser eller parametrar för den förpliktelse som kommissionen själv har ålagt sig. Kommissionen anser att uppförandekodexen inte har samma dignitet som de grundläggande regler som följer av fördraget, eftersom den endast har till syfte att genomföra en allmän politisk uppfattning. Den rättspraxis som sökanden har åberopat är således inte relevant.

38 Kommissionen har även tillagt att det finns anledning av skilja mellan de undantag som föreskrivs i uppförandekodexen utifrån om de är obligatoriska eller fakultativa. Kommissionen har också preciserat att den inte är skyldig att göra en avvägning mellan sina intressen och de intressen som de har som ansöker om tillgång till handlingarna, när den åberopar ett "obligatoriskt undantag". Kommissionen har nämligen gjort gällande att i ett sådant fall har en intresseavvägning redan gjorts när uppförandekodexen antogs, med hänsyn tagen till de ifrågavarande intressenas karaktär i förhållande till de "obligatoriska undantagen". När kommissionen däremot åberopar ett "fakultativt undantag", görs enligt kommissionen en intresseavvägning vid detta tillfälle.

39 För det andra har sökanden ifrågasatt den hänvisning som görs i det omtvistade beslutet till undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset och skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar.

40 Sökanden har hävdat att kommissionen har gjort en alltför vid tolkning av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset när kommissionen vägrade tillgång till samtliga handlingar rörande förfarandet avseende fördragsbrott utan att beakta innehållet i dessa handlingar, de särskilda omständigheterna i samband med de olika undersökningarna och den tid som har förflutit sedan undersökningarna avslutades. Sökanden anser att en sådan tolkning på ett allvarligt sätt undergräver de två huvudsakliga målen för gemenskapens principer avseende tillgång till handlingar, nämligen att förbättra insynen i beslutsprocessen och stärka allmänhetens förtroende för gemenskapsförvaltningen. Sökanden har gjort gällande att det inte finns något skäl för att förfaranden avseende fördragsbrott rent generellt skall sekretessbeläggas helt och hållet. Vidare har kommissionen inte rätt att vägra tillgång till handlingar beträffande förfarandet avseende fördragsbrott utan att i varje enskilt fall ange tvingande skäl för varför det allmänna samhällsintresset skulle kunna skadas, om dessa handlingar lämnades ut.

41 Sökanden anser vidare att villkoren i uppförandekodexen inte är uppfyllda för att i det omtvistade beslutet få åberopa undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. Sökanden har anfört att kommissionen har inskränkt sig till att förutsätta att de ifrågavarande handlingarna gällde dess interna överläggningar, utan att göra en avvägning mellan dess egna intressen och sökandens rätt att få tillgång till handlingarna i fråga. Med hänsyn till att de aktuella handlingarna gällde ett förfarande som avslutades i oktober 1992, anser sökanden dessutom att endast exceptionella omständigheter skulle kunna motivera att kommissionen kan fortsätta att göra gällande detta undantag. Sökanden har även understrukit att kommissionen inte har angett de "tvingande skäl" som erfordras, vilket strider mot kraven i rättspraxis (beslutet i ovannämnda målet C-2/88 Imm, Zwartveld, punkterna 11 och 12).

42 Den svenska regeringen har visserligen medgett att kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning när den åberopar undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretessen vid dess överläggningar, men har påpekat att en intresseavvägning skall göras särskilt och för varje enskild handling. Den svenska regeringen har erinrat om att sökanden inte enbart har

ansökt om att få tillgång till handlingar beträffande Irlands eventuella fördragsbrott utan även till handlingar avseende frågan om användningen av strukturfonder för Mullaghmore-projektet. Den omständigheten att sökanden inte har fått tillgång till någon handling visar att kommissionen inte har gjort en intresseavvägning för varje enskild handling.

43 Kommissionen har bestritt att den i det omtvistade beslutet felaktigt har hänvisat till undantagen i uppförandekodexen. Enligt kommissionen följer det av uppförandekodexens lydelse att vissa av undantagen är obligatoriska. Där preciseras att "[i]nstitutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada...". Undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset tillhör dessa "obligatoriska undantag".

44 Det framgår således av hur uppförandekodexen har formulerats att kommissionen är skyldig att tillämpa undantaget och vägra tillgång till handlingar när det finns en risk för att skyddet för det allmänna samhällsintresset skadas, om nämnda handlingar lämnas ut. Kommissionen har tillagt att sådana "obligatoriska undantag" i sig är tvingande skäl. Kommissionen har för övrigt anfört att uppförandekodexen innehåller exempel på olika intressen som skall skyddas.

45 Kommissionen har preciserat att dess förhållande till medlemsstaterna inom ramen för förfaranden avseende fördragsbrott präglas av dess skyldighet att enligt artikel 5 i fördraget samarbeta lojalt med dessa. Genom detta samarbete kan parterna inleda förhandlingar i syfte att göra upp i godo. I förevarande fall var det just genom denna uppriktiga och öppna dialog som det var möjligt att träffa en uppgörelse med de irländska myndigheterna. Kommissionen anser således att tillgång till handlingar beträffande ett förfarande avseende fördragsbrott skall vägras med hänsyn till det skydd för det allmänna samhällsintresset som föreskrivs i uppförandekodexen.

46 Kommissionen kan således inte klandras för att inte ha beaktat de särskilda omständigheterna i Mullaghmore-fallet, eftersom undersökningen avseende ett fördragsbrott automatiskt omfattas av tillämpningsområdet för undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset, vilket innebär att det inte är nödvändigt att i varje enskilt fall motivera tillämpningen av undantaget.

47 Kommissionen har också påpekat att den omständigheten att viss tid hade förflutit sedan Mullaghmore-ärendet avslutades i oktober 1992 inte är av sådan karaktär att den medför att undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset inte skall tillämpas. Kommissionen har nämligen påpekat att, eftersom inget beslut fattades inom ramen för förfarandet, var de irländska myndigheterna skyldiga att iaktta de garantier som de hade ställt med hänsyn till deras skyldighet att samarbeta lojalt i enlighet med artikel 5 i fördraget. Vidare har kommissionen erinrat om att Mullaghmore-fallet fortfarande var föremål för en tvist, eftersom överklagandet av förstainstansrättens ovannämnda dom av den 23 september 1994 i målet T-461/93, An Taisce och WWF UK mot kommissionen, fortfarande var anhängigt vid domstolen (mål C-325/94 P, An Taisce och WWF UK mot kommissionen).

48 Den franska och den brittiska regeringen har också hävdat att det tydligt framgår av uppförandekodexens lydelse att undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset är obligatoriskt och att kommissionen följaktligen skall vägra tillgång till sina handlingar om ett offentliggörande skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset. Dessa båda medlemsstaters regeringar har för övrigt bekräftat att det är nödvändigt att skapa ett ömsesidigt förtroende under de diskussioner som föregår ett eventuellt förfarande avseende fördragsbrott. De har framhållit att det ligger i gemenskapens intresse att kommissionen får diskutera medlemsstaternas eventuella fördragsbrott under absolut sekretess i syfte att kunna träffa en uppgörelse i godo. Enligt den brittiska regeringen är vidare den möjligheten att handlingarna kan komma att offentliggöras i framtiden tillräcklig för att skada detta förtroende, vilket innebär att undantaget skall fortsätta att tillämpas även om förfarandet har avslutats.

49 Kommissionen har dessutom hänvisat till att ordet "får" används i samband med undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar och har förklarat att den förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta fall. Enligt kommissionen framgår det vidare tydligt av det omtvistade beslutet att den av kommissionen åberopade sekretessen vid dess överläggningar inte gäller interna förfaranden eller överläggningar av administrativ karaktär, utan ett särskilt slag av förfarande som liknar en domstolsprövning, nämligen granskningar och undersökningar med anledning av fördragsbrott, inklusive kontakter mellan gemenskapen och medlemsstaterna med avseende på dessa undersökningar. När sekretessen vid kommissionens överläggningar gäller omständigheter som är identiska med de som omfattas av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset, är kommissionens rätt att åberopa det förstnämnda undantaget exakt densamma som när det gäller rätten att åberopa det sistnämnda undantaget. Kommissionen har dessutom bestritt den svenska regeringens argument och understrukit att om den vore tvungen att motivera tillämpningen av undantaget med anledning av sekretessen vid dess överläggningar i förhållande till innehållet i varje enskild handling, skulle detta undantag förlora sin ändamålsenliga verkan.

— Huruvida artikel 190 i fördraget har åsidosatts

50 Sökanden har hävdat att det omtvistade beslutet inte uppfyller kravet på en tillräcklig motivering med hänsyn till artikel 190 i fördraget, eftersom det enbart innehåller allmänna påståenden som inte berör de särskilda omständigheterna i ärendet. Sökanden har ånyo framhållit bristen på hänvisningar till "tvingande skäl" som skulle kunna motivera kommissionens vägran samt att en intresseavvägning inte har gjorts i förevarande fall.

51 Den svenska regeringen har påpekat att det omtvistade beslutet inte innehåller skäl som i fråga om varje enskild handling motiverar varför tillgång till handlingen har vägrats. Den svenska regeringen har även gjort gällande att det inte klart framgår av det omtvistade beslutet vilket undantag som i fråga om varje enskild handling ligger till grund för kommissionens vägran att ge tillgång till handlingen i fråga.

52 Kommissionen har svarat att det klart framgår av det omtvistade beslutet på vilka rättsliga och faktiska omständigheter det är grundat. Kommissionen har gjort gällande att de argument som sökanden har anfört till stöd för den andra grunden bygger på en felaktig uppfattning om skyldigheten i artikel 190 i fördraget, eftersom dessa argument avser att ifrågasätta det omtvistade beslutets giltighet och inte att motiveringen är tillräcklig.

Förstainstansrättens bedömning

53 För det första är det nödvändigt att avgöra dels den rättsliga naturen av beslut 94/90, i vilket uppförandekodexen enligt artikel 1 antas, dels räckvidden av de undantag som föreskrivs i denna uppförandekodex.

54 Det står inledningsvis klart att beslut 94/90 utgör kommissionens svar på Europeiska rådets begäran att den medborgerliga rättighet som erkänns i de flesta medlemsstaters lagstiftning även skall införas på gemenskapsnivån, nämligen rätten att få tillgång till de handlingar som myndigheterna innehar. Gemenskapslagstiftaren har emellertid inte antagit något allmänt regelverk avseende allmänhetens rätt att få tillgång till gemenskapsinstitutionernas handlingar, utan det åligger dessa institutioner att, i enlighet med sin rätt att organisera sin verksamhet, vidta nödvändiga åtgärder för att pröva — och besvara — ansökningar om tillgång till handlingar på ett sätt som är förenligt med intresset av en god förvaltning [se domstolens dom av den 30 april 1996, Nederländerna mot rådet, C-58/94, REG 1996, s. I-2169, punkt 34—37, som gäller motsvarande beslut fattat av rådet (beslut 93/731/EG av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, EGT L 340, s. 43, nedan kallat beslut 93/731)].

55 Genom att fatta beslut 94/90 har kommissionen visat de medborgare som önskar få tillgång till kommissionens handlingar att den kommer att pröva dessa ansökningar i enlighet med de förfaranden, villkor och undantag som har fastställts för detta

ändamål. Beslut 94/90 är således en rättsakt som för tredje man grundar rättigheter som kommissionen är skyldig att iaktta, även om detta beslut egentligen innehåller ett antal skyldigheter som kommissionen frivilligt har åtagit sig att iaktta såsom en intern organisationsåtgärd.

56 Vidare skall räckvidden av de undantag som anges i uppförandekodexen preciseras närmare. Det finns i detta hänseende anledning att erinra om att när en allmän princip har slagits fast och undantag från denna princip har angetts, skall dessa undantag tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen inte undergrävs. I förevarande fall skall skälen för att avslå en ansökan om tillgång till kommissionens handlingar, vilka i uppförandekodexen anges som undantag, tolkas på så sätt att de inte omöjliggör den målsättning att skapa insyn som uttrycks i kommissionens svar på Europeiska rådets begäran (se ovan punkterna 2 och 54).

57 Förstainstansrätten konstaterar att det i uppförandekodexen finns två kategorier undantag från den allmänna principen om medborgarnas rätt att få tillgång till kommissionens handlingar. Dessa kategorier överensstämmer för övrigt med de som anges i artikel 4 i beslut 93/731.

58 Texten i den första kategorin, vilken är avfattad i tvingande ordalag, lyder: "Institutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada [... bland annat] skyddet för det allmänna samhällsintresset (allmän säkerhet, internationella förbindelser, monetär stabilitet, rättsliga förfaranden, inspektioner och undersökningar)" (se ovan punkt 9). Av detta följer att kommissionen är skyldig att vägra tillgång till handlingar som omfattas av ett av de undantag som ingår i den första kategorin, när detta förhållande har bevisats (se beträffande

motsvarande bestämmelser i beslut 93/731 förstainstansrättens dom av den 19 oktober 1995, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, T-194/94, REG 1995, s. II-2765, punkt 64).

59 Enligt den andra kategorin, vilken är avfattad i fakultativa ordalag, föreskrivs att kommissionen "får också vägra tillgång för att skydda institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar" (se punkt 9 ovan). Av detta följer att kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning som innebär att den i förekommande fall kan avslå en ansökan om att få tillgång till handlingar som rör dess överläggningar. Kommissionen skall emellertid vid denna skönsmässiga bedömning göra en verklig avvägning mellan å ena sidan medborgarens intresse av att få tillgång till dessa handlingar och å andra sidan kommissionens eventuella intresse av att sekretessbelägga sina överläggningar (se beträffande motsvarande bestämmelser i beslut 93/731, ovannämnda mål T-194/94, Carvel och Guardian Newspapers mot rådet, punkterna 64 och 65).

60 Förstainstansrätten anser att skillnaden mellan de två kategorier undantag som anges i uppförandekodexen förklaras genom karaktären av de intressen som respektive kategori avser att skydda. Den första kategorin, som omfattar "obligatoriska undantag", skyddar nämligen tredje mans intressen eller allmänna samhällsintressen i de fall då den aktuella institutionens offentliggörande av vissa handlingar riskerar att skada personer, vilka skulle ha haft rätt att vägra tillgång till dessa handlingar, om handlingarna hade varit i deras ägo. Den andra kategorin gäller däremot institutionens interna överläggningar och det är således endast institutionens intressen som är i fråga.

61 Det kan tilläggas att kommissionen har rätt att samtidigt åberopa såväl ett undantag ur den första som ur den andra kategorin för att vägra tillgång till sina handlingar, då det inte finns någon bestämmelse i beslut 94/90, uppförandekodexen inbegripen, enligt vilken detta är förbjudet. Det kan i själva verket inte uteslutas att kommissionens offentliggörande av vissa handlingar skadar såväl intressen som skyddas genom den första kategorin undantag som kommissionens intresse av sekretess med avseende på sina överläggningar.

62 Med hänsyn till dessa omständigheter är det av betydelse att för det andra undersöka om handlingarna avseende en undersökning av ett eventuellt fördragsbrott, som kan medföra att ett förfarande i enlighet med artikel 169 i fördraget inleds, uppfyller villkoren för att kommissionen skall kunna göra gällande undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset, vilket ingår i den första kategorin undantag i uppförandekodexen.

63 I detta avseende anser förstainstansrätten att den sekretess som medlemsstaterna har rätt att förvänta sig från kommissionens sida i sådana situationer utgör skäl för att med hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset vägra tillgång till handlingar beträffande undersökningar som eventuellt kan leda fram till ett förfarande avseende fördragsbrott, även om viss tid har förflutit sedan dessa undersökningar avslutades.

64 Det måste emellertid klargöras att kommissionen inte enbart kan åberopa att ett förfarande avseende fördragsbrott eventuellt kan komma att inledas för att av hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset vägra tillgång till samtliga handlingar som avses i en medborgares ansökan. Förstainstansrätten anser nämligen att kommissionen är skyldig att ange, åtminstone för varje grupp av handlingar, skälen till varför den anser att de handlingar som anges i den inlämnade ansökan har samband med att ett förfarande avseende fördragsbrott eventuellt kan komma att inledas genom att precisera vad de ifrågavarande handlingarna gäller och i synnerhet om de avser inspektioner och undersökningar som kan ligga till grund för en fastställelse av ett eventuellt fördragsbrott.

65 Den skyldighet som avses i den föregående punkten innebär emellertid inte att kommissionen för varje enskild handling alltid måste ange "tvingande skäl" för att motivera tillämpningen av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset. Detta skulle annars kunna leda till att det huvudsakliga syftet med det ifrågavarande undantaget undergrävdes, såsom detta syfte framgår av själva karaktären av det allmänna samhällsintresse som skall skyddas och detta undantags obligatoriska beskaffenhet. Det torde nämligen vara omöjligt att ange skäl till varför varje enskild handling skall sekretessbeläggas, utan att innehållet i denna handling samtidigt offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas.

66 För det tredje finns det anledning att undersöka om det omtvistade beslutet uppfyller de krav på motivering som följer av artikel 190 i fördraget. I detta avseende skall det först erinras om att skyldigheten att motivera enskilda beslut har ett dubbelt syfte, nämligen att göra det möjligt dels för de berörda att få kännedom om motiven till den åtgärd som har vidtagits så att de skall kunna göra gällande sina rättigheter, dels för gemenskapsdomstolarna att utöva sin kontroll av om beslutet är rättsenligt (se bland annat domstolens dom av den 14 februari 1990, Delacre m. fl. mot kommissionen, C-350/88, Rec. 1990, s. I-395, punkt 15, och förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995, Branco mot kommissionen, T-85/94, REG 1995, s. II-45, punkt 32).

67 Förstainstansrätten framhåller vidare att kommissionens generalsekreterare i det omtvistade beslutet har åberopat både undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar och undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset för att motivera sin vägran att ge tillgång till samtliga handlingar som avses i sökandens ansökan, såväl i fråga om GD XVI som GD XI, och utan att göra skillnad mellan de olika handlingar som innehas av de respektive generaldirektoraten. I det omtvistade beslutet har kommissionens generalsekreterare för övrigt bekräftat GD XVI:s vägran i förhållande till sökanden, som enbart var grundad på undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar (se punkt 16 ovan) och GD XI:s vägran, grundad på såväl undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset som undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar (se punkt 15 ovan). För att kontrollera om motiveringen av det omtvistade beslutet uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget, skall innehållet i detta granskas tillsammans med skrivelserna från GD XVI av den 24 november 1994 (se punkt 16 ovan) och från GD XI av den 17 november 1994 (se punkt 15 ovan).

68 Vad gäller att sökanden har vägrats tillgång till de handlingar som innehas av GD XVI skall det konstateras att, förutom en generell hänvisning till undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset, bekräftar det omtvistade beslutet lydelsen i skrivelsen från GD XVI av den 24 november 1994. I denna skrivelse åberopade emellertid GD XVI endast undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar.

69 Det kan konstateras att kommissionen har inskränkt sig till att i det omtvistade beslutet bekräfta lydelsen i skrivelsen från GD XVI av den 24 november 1994, utan att precisera vare sig att den generella hänvisningen till undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset även avsåg de handlingar som avses i den ansökan som sökanden ingav till GD XVI eller det samband som existerar mellan de handlingar som innehas av detta generaldirektorat och att ett förfarande avseende fördragsbrott eventuellt kan komma att inledas. Av detta kan den slutsatsen dras att avslaget på ansökan i det omtvistade beslutet enbart motiveras med undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar, såsom detta framgår av skrivelsen från GD XVI av den 24 november 1994.

70 Det framgår emellertid varken av det omtvistade beslutet eller av skrivelsen från GD XVI av den 24 november 1994 att kommissionen har uppfyllt sin skyldighet att göra en verklig intresseavvägning, såsom föreskrivs i uppförandekodexen (se punkt 59 ovan), eftersom såväl det omtvistade beslutet som skrivelsen från GD XVI av den 24 november 1994 endast innehåller en hänvisning till undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar som motiv för att avslå sökandens ansökan, utan att det framgår att någon avvägning mellan de berörda intressena har gjorts.

71 Vidare kan kommissionen inte nu vid förstainstansrätten göra gällande, som den gjorde i sin skrivelse av den 18 juli 1996 till svar på en fråga från förstainstansrätten (se punkt 24 ovan), att samtliga aktuella handlingar, inbegripet dem som innehas av GD XVI, omfattas av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset, då det omtvistade beslutet uttryckligen hänvisar till skrivelsen från GD XVI av den 24 november 1994, där undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset inte är åberopat.

72 Av detta följer att det omtvistade beslutet inte uppfyller kraven på motivering i artikel 190 i fördraget och skall därför ogiltigförklaras i fråga om den ansökan som sökanden ingav beträffande de handlingar som innehades av GD XVI.

73 Vad beträffar att sökanden har vägrats tillgång till de handlingar som innehades av GD XI skall det konstateras att såväl i det omtvistade beslutet som i skrivelsen från GD XI av den 17 november 1994, vars innehåll bekräftades i det omtvistade beslutet (se punkt 20 ovan), har både undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar och undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset åberopats, vilket inte i sig kan anses vara oförenligt med bestämmelserna i uppförandekodexen (se punkt 61 ovan).

74 Även om kommissionen i det omtvistade beslutet har redogjort i generella ordalag för skälen till varför den anser att undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset är tillämpligt avseende handlingar beträffande undersökningar om ett eventuellt fördragsbrott som kan leda till att ett förfarande i enlighet med artikel 169 i fördraget inleds, har kommissionen enligt förstainstansrätten åtminstone inte för varje grupp av handlingar angett skälen till varför den anser att samtliga handlingar som nämns i den ansökan som sökanden har ingett till GD XI har ett samband med att ett förfarande avseende fördragsbrott eventuellt kan komma att inledas (se punkt 64 ovan).

75 Det skall vidare konstateras att GD XI i sin skrivelse av den 17 november 1994 inte heller har angett, åtminstone inte för varje grupp av handlingar, skälen till varför det anser att samtliga de handlingar som ansökan gäller omfattas av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset. Generaldirektoratet har i själva verket begränsat sig till att förklara att "de relevanta undantagen i fråga om de handlingar som Ni har begärt tillgång till är skyddet för det allmänna samhällsintresset (i synnerhet beträffande inspektioner och undersökningar) och skyddet för kommissionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. De handlingar som Ni har begärt tillgång till avser såväl undersökningar med anledning av klagomål som kommissionens interna överläggningar" (se punkt 15 ovan).

76 Mot bakgrund av att kommissionen har avstått från att i det omtvistade beslutet och i skrivelsen från GD XI av den 17 november 1994 ange att samtliga handlingar som avses i den ansökan som sökanden har ingett till GD XI omfattas av undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset och då den sam-

tidigt har åberopat undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar, har slutligen sökanden endast kunnat dra den slutsatsen att han vägrades tillgång till en del av de handlingar som GD XI innehade på grund av att dessa handlingar enbart omfattades av undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar. Det var emellertid inte möjligt för sökanden, och följaktligen inte heller för förstainstansrätten, att utifrån innehållet i det omtvistade beslutet eller i skrivelsen från GD XI av den 17 november 1994 kontrollera om kommissionen hade iakttagit sin skyldighet att göra en verklig intresseavvägning, såsom föreskrivs i uppförandekodexen (se punkt 59 ovan), eftersom både undantaget med anledning av skyddet för institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar och undantaget med anledning av skyddet för det allmänna samhällsintresset har åberopats, utan att det framgår att någon som helst avvägning har gjorts mellan de berörda intressena.

77 Av detta följer att det omtvistade beslutet inte heller i fråga om den ansökan som sökanden ingav till GD XI uppfyller kraven på motivering i artikel 190 i fördraget och beslutet skall därför ogiltigförklaras i detta avseende.

78 Av dessa skäl anser förstainstansrätten att talan skall bifallas och att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

79 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom svaranden har tappat målet, skall sökandens yrkande bifallas. Enligt artikel 87.4 i samma rättegångsregler skall de medlemsstater och de institutioner som har intervenerat i tvisten själva bära sina rättegångskostnader. Följaktligen skall Konungariket Sverige som har intervenerat till stöd för sökanden och Republiken Frankrike samt Förenade kungariket som har intervenerat till stöd för kommissionen bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) Kommissionens beslut av den 2 februari 1995 att vägra sökanden tillgång till kommissionens handlingar avseende undersökningen av projektet om att bygga en turistanläggning i Mullaghmore (Irland) ogiltigförklaras.

2) Kommissionen skall förutom sina rättegångskostnader även ersätta sökandens rättegångskostnader.

3) Konungariket Sverige, Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 mars 1997.

H. Jung K. Lenaerts

Justitiesekreterare Ordförande