FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 12 oktober 2000 *

I mål T-123/99,

JT's Corporation Ltd, Bromley (Förenade kungariket), företrätt av M. Cornwell-Kelly, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån Wilson Associates, 3, boulevard Royal, Luxemburg,

sökande,

mot

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

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 11 mars 1999 att avslå sökandens ansökan om att få tillgång till vissa handlingar,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Tiili samt domarna R.M. Moura Ramos och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören B. Pastor,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 29 mars 2000,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Medlemsstaterna införde i slutakten till Fördraget om Europeiska unionen en förklaring (nr 17) om rätten till tillgång till information (nedan kallad förklaring nr 17). Denna förklaring har följande lydelse:

"Konferensen finner att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Därför rekommenderar konferensen att kommissionen senast år 1993 förelägger rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som är tillgänglig för institutionerna."

2 Rådet och kommissionen antog den 6 december 1993 en uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar (EGT L 340, s. 41, svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 86, nedan kallad uppförandekodexen) med syfte att reglera tillgången till handlingar i deras förvar.

3 Vad beträffar kommissionen antog den uppförandekodexen genom beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom av den 8 februari 1994 om allmänhetens tillgång till kommissionens handlingar (EGT L 46, s. 58; svensk specialutgåva, område 16, volym 2, s. 66).

4 I uppförandekodexen anges följande allmänna princip:

"Allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen och rådet."

5 I tredje stycket, under rubriken "Handläggning av en ursprunglig ansökan" föreskrivs följande:

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

6 Under rubriken "Undantag" 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),

...

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

7 Den 4 mars 1994 publicerade kommissionen meddelande 94/C 67/03 om att förbättra tillgången till handlingar (EGT C 67, s. 5), i vilket kriterierna för tillämpning av beslut 94/90 preciserades. Av detta meddelande framgår det att "vem som helst kan... begära att få tillgång till varje icke offentliggjort beslut av kommissionen, inklusive handlingar av förberedande och förklarande karaktär". Vad beträffar de undantag som föreskrivs i uppförandekodexen anges i meddelandet följande: "Kommissionen kan bedöma att tillgång till en handling skall vägras, eftersom dess offentliggörande skulle kunna skada det allmänna samhällsintresset eller den enskildes privatliv eller institutionens goda förvaltning..." I detta hänseende anges dessutom att "[n]ågon automatik [inte förekommer] i fråga om undantagen och varje ansökning om tillgång till handlingar bedöms efter omständigheterna i det enskilda fallet".

8 I artikel 15b i rådets förordning (EEG) nr 1468/81 av den 19 maj 1981 om ömsesidig hjälp mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter samt om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (EGT L 144, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 3, s. 82), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 945/87 av den 30 mars 1987 (EGT L 90, s. 3; svensk specialutgåva, område 2, volym 4, s. 243), föreskrivs följande:

"... För att uppnå målen med denna förordning får kommissionen på de villkor som anges i artikel 15a, utföra gemenskapens administrativa och undersökande uppdrag i tredje land under samordning och i nära samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter.

..."

9 I artikel 15c i samma förordning föreskrivs följande:

"Resultaten av undersökningarna och de upplysningar som erhållits i samband med gemenskapens uppdrag enligt artikel 15b, särskilt i form av dokument som överlämnats av tredje lands behöriga myndigheter, skall behandlas enligt artikel 19.

Erhållna originaldokument eller vidimerade kopior av dessa skall av kommissionen överlämnas till medlemsstaternas behöriga myndigheter på nämnda myndigheters begäran för användning i samband med rättsliga åtgärder eller åtgärder som vidtas till följd av underlåtenhet att följa tullagstiftningen eller lagstiftningen om jordbruksfrågor."

10 Artikel 19 i förordning nr 1468/81 har följande lydelse:

"1. Alla upplysningar, oavsett form som överlämnas i enlighet med denna förordning skall vara konfidentiella. De skall vara sekretessbelagda och åtnjuta det skydd som gäller för liknande upplysningar enligt både nationell lagstiftning i den medlemsstat som mottagit upplysningarna och motsvarande bestämmelser som gäller för gemenskapens myndigheter.

Upplysningarna enligt första stycket får särskilt inte översändas till andra personer än till de personer inom medlemsstaterna eller vid gemenskapens institutioner vars arbetsuppgifter kräver tillgång till dem. Inte heller får de användas för andra ändamål än de som anges i denna förordning, såvida inte den myndighet som tillhandahållit dem uttryckligen har godkänt detta och i den utsträckning som gällande bestämmelser i den medlemsstat där den myndighet som har mottagit upplysningarna är belägen inte utesluter sådant överlämnande eller användning.

2. Punkt 1 skall inte förhindra användning av upplysningar som erhållits enligt denna förordning i samband med vidtagandet av rättsliga åtgärder till följd av att tullagstiftningen eller lagstiftningen om jordbruksfrågor inte efterlevs.

Den behöriga myndighet i medlemsstaten som tillhandahållit dessa upplysningar skall omedelbart underrättas om denna användning."

11 Rådets förordning nr 1468/81 upphävdes och ersattes med rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och

kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (EGT L 82, s. 1). Denna förordning trädde i kraft den 13 mars 1998.

Bakgrund till tvisten

12 Sökanden importerar textilier huvudsakligen från Bangladesh. Åren 1997 och 1998 mottog sökanden flera krav på inbetalningar av tull i efterhand till ett belopp på sammanlagt 661 133,89 brittiska pund (GBP). Dessa krav rörde vissa importer av varor som anges i kapitel 61 i Gemensamma tulltaxan, vilka utfördes under åren 1994, 1995 och 1996.

13 De berörda importerna hade ursprungligen undantagits från tull efter uppvisande av ursprungsintyg inom ramen för Allmänna preferenssystemet (nedan kallade GSP-blanketter A), intyg som visade att varorna kom från Bangladesh. Dessa GSP-blanketter A ogiltigförklarades senare av Bangladeshs regering.

14 Sökanden bestred kraven på inbetalning av tull i efterhand vid en domstol i Förenade kungariket. Eftersom sökanden antog att den genom vissa dokument i kommissionens förvar skulle få kännedom om skälen till att GSP-blanketterna A ogiltigförklarats, ansökte den, genom skrivelse av den 20 november 1998 till kommissionen, om att få tillgång till dessa handlingar, närmare bestämt

— Europeiska unionens uppdragsrapporter mellan åren 1993 och 1996 angående Bangladesh, inklusive bilagor till dessa (kategori 1),

— svaren från Bangladeshs regering (kategori 2),

— beslut av kommissionen i fråga om uppdragsrapporterna (kategori 3),

— skriftväxlingen mellan kommissionen och Bangladeshs regering angående ogiltigförklaringen av GSP-blanketterna A (kategori 4),

— de rapporter och sammanfattningar som sammanställts eller mottagits av kommissionen angående Allmänna preferenssystemet för textilvaror som importerats från Bangladesh mellan åren 1991 och 1996 (kategori 5).

15 Genom skrivelse av den 15 december 1998 vägrade kommissionen sökanden tillgång till de ovannämnda handlingarna. Sökanden begärde därefter omprövning genom skrivelse av den 7 januari 1999. Genom skrivelse av den 18 februari 1999 underrättade kommissionen sökanden om att den skulle behandla sökandens begäran om omprövning så snart som möjligt och att den skulle fatta ett beslut längre fram. Genom skrivelse av den 11 mars 1999 avslog kommissionen slutligen sökandens begäran om omprövning (nedan kallat beslutet eller det omtvistade beslutet) med följande ordalydelse:

"... Vad beträffar den första kategorin och en del av den fjärde kategorin handlingar (uppdragsrapporterna med bilagor och skriftväxlingen mellan kommissionen och Bangladeshs regering angående ogiltigförklaringen av GSP-blanketterna A), omfattas dessa rapporter av skyddet för det allmänna samhällsintresset på grundval av att de har drag av sådana inspektioner och undersökningar som utförs av kommissionen. Detta undantag från regeln om tillgång till handlingar föreskrivs uttryckligen i den uppförandekodex för allmänhetens tillgång till rådets och kommissionens handlingar som antogs av kommissionen den 8 februari 1994. Det är nämligen oundgängligt för kommissionen att kunna

utföra dessa undersökningar, för vilka syftet är att undersöka intygens äkthet och regelmässighet, samtidigt som konfidentialitet iakttas vid dessa förfaranden. Ett uppriktigt samarbete och en anda av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen, de berörda medlemsstaterna — som har deltagit i undersökningen — och Bangladeshs regering är dessutom nödvändiga i syfte att säkerställa att tullagstiftningen iakttas.

Kommissionen har vidare genomfört undersökningen i Bangladesh i enlighet med förordning nr 1468/81... Enligt artikel 15b i den ändrade förordningen får kommissionen nämligen utföra gemenskapens administrativa och undersökande uppdrag i tredje land under samordning och i nära samarbete med medlemsstaternas behöriga myndigheter. Resultaten av undersökningarna och de upplysningar som erhållits i samband med dessa uppdrag skall behandlas enligt artikel 19 i förordningen, genom vilken regler införs om absolut sekretess i fråga om användningen och utbytet av information inom ramen för bestämmelserna om ömsesidig hjälp. I enlighet med denna artikel får kommissionen eller medlemsstaternas myndigheter inte översända de upplysningar som erhållits inom ramen för undersökningarna till andra personer än till de personer i medlemsstaterna eller vid gemenskapens institutioner vars arbetsuppgifter kräver tillgång till dem eller som använder dem.

Vad beträffar den andra kategorin och en del av den fjärde kategorin handlingar (svaren från Bangladeshs regering angående rapporten om dess myndigheter och skrivelserna från denna regering till kommissionen angående ogiltigförklaringen av GSP-blanketterna A), föreskrivs i den ovannämnda uppförandekodexen att '[o]m den handling som är i en institutions besittning har upprättats av en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan gemenskapsinstitution eller ett annat gemenskapsorgan eller något annat nationellt eller internationellt organ, skall ansökan göras direkt till den som har upprättat handlingen'. Eftersom dessa skrivelser inte utgör kommissionshandlingar, föreslår jag er att ta kontakt direkt med de myndigheter som de härrör från.

Vad gäller den tredje kategorin handlingar (beslut av kommissionen i fråga om uppdragsrapporterna), kan jag meddela er att det inte existerar några sådana

handlingar, eftersom något 'beslut av kommissionen' inte har fattats i fråga om de uppdragsrapporter vilka ni har nämnt.

Vad beträffar den femte kategorin handlingar (rapporter eller sammanfattningar som sammanställts eller mottagits av kommissionen angående tillämpningen och förvaltningen av Allmänna preferenssystemet för textilvaror som importerats från Bangladesh mellan åren 1991 och 1996), omfattar er ansökan ett så stort antal handlingar att det är fullkomligt ogenomförbart att åta sig ett arbete som berör ett betydande antal arkiv i andra generaldirektorat samt UCLAF:s arkiv för denna period (skriftväxlingen i denna fråga, inklusive rapporterna och bilagorna, omfattar tusentals handlingar). Jag föreslår därför att ni preciserar er ansökan på denna punkt..."

Förfarandet och parternas yrkanden

16 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 maj 1999, väckte sökanden förevarande talan.

17 Det skriftliga förfarandet avslutades den 15 oktober 1999.

18 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning anmodades parterna att skriftligen besvara vissa frågor samt inkomma med vissa handlingar. Parterna rättade sig efter denna anmodan.

19 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 29 mars 2000.

20 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa, eller i andra hand ogilla, talan vad gäller den påstådda vägran att bevilja tillgång till handlingarna i kategori 5,

— avvisa, eller i andra hand ogilla, talan på grund av bristande intresse av att få saken prövad i den utsträckning som talan rör vägran att bevilja tillgång till uppdragsrapporten för november—december 1996,

— ogilla talan i övrigt,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Huruvida den del av talan som rör de rapporter och sammanfattningar som sammanställts eller mottagits av kommissionen angående Allmänna preferenssystemet för textilvaror som importerats från Bangladesh mellan åren 1991 och 1996 kan tas upp till sakprövning

22 Svaranden har anfört att den inte vägrade tillgång till handlingarna i kategori 5, utan att den endast anmodade sökanden att precisera sin ansökan, vilket sökanden sedan underlät att göra.

23 Svaranden har yrkat att den inte fattade något beslut med avseende på denna kategori handlingar. Förevarande talan om ogiltigförklaring skall följaktligen delvis avvisas.

24 Förstainstansrätten konstaterar att sökandens ansökan om tillgång till handlingar, i synnerhet beträffande handlingarna i kategori 5, ursprungligen var föremål för ett beslut om avslag från kommissionens sida. Det skall i detta hänseende erinras om att det i artikel 2.4 i beslut 94/90 anges att "[u]nderlåtenhet att besvara en ansökan om omprövning inom en månad efter det att ansökan givits in skall räknas som ett avslag". I det förevarande fallet besvarade inte kommissionen sökandens begäran om omprövning inom en månad efter det att begäran givits in. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att kommissionen, som mottog sökandens begäran om omprövning den 18 januari 1999, endast underrättade sökanden, genom skrivelse av den 18 februari 1999, om att den skulle behandla denna begäran så snart som möjligt och att den skulle fatta ett beslut längre fram. Vid utgången av tidsfristen på en månad efter det att

kommissionen mottagit begäran om omprövning förelåg det följaktligen ett beslut om avslag från kommissionen. Skrivelsen av den 11 mars 1999 ersatte emellertid indirekt detta beslut om avslag. Den sistnämnda skrivelsen utgör således, i förhållande till beslutet om avslag, ett beslut som innehöll nya uppgifter, närmare bestämt att den tidigare vägran att ge sökanden tillgång till handlingarna i kategori 5 ersattes av en anmodan att precisera ansökan om tillgång till dessa handlingar.

25 Genom att anmoda sökanden att precisera sin ansökan med anledning av det stora antalet berörda handlingar, har kommissionen indirekt hållit undersökningen av denna del av ansökan om tillgång till handlingar öppen och uppenbarligen inte uteslutit möjligheten att bevilja tillgång till dessa dokument (se analogt domstolens beslut av den 28 juni 1993 i mål C-64/93, Donatab m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-3595, punkterna 13 och 14, och förstainstansrättens beslut av den 30 september 1999 i mål T-182/98, UPS Europe mot kommissionen, REG 1999, s. II-2857, punkterna 39—45). Kommissionen hade således inte slutgiltigt tagit ställning till denna kategori handlingar.

26 Av detta följer att talan inte kan tas upp till sakprövning i den del som den avser handlingarna i kategori 5.

Huruvida den del av talan som rör uppdragsrapporten för november—december 1996 kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

27 Svaranden har gjort gällande att sökanden redan förfogar över denna handling i "kategori 1", av vilken en kopia för övrigt finns med i bilaga 5 till ansökan. Denna handling delgavs sökanden av de brittiska tullmyndigheterna den 22 juli 1998, efter att vissa uppgifter tagits bort. Svaranden har i detta hänseende

betonat att sökanden inte i någon av sina skrivelser specificerade att den önskade få tillgång till uppgifter som hade tagits bort av de brittiska myndigheterna.

28 Svaranden har yrkat att sökanden inte har något berättigat intresse av att få tillgång till denna handling.

29 Sökanden har förklarat att den mottog ett utdrag ur den aktuella uppdragsrapporten samt kopior av skriftväxlingen i fråga om förhandlingarna mellan kommissionen och Bangladeshs regering, men att vissa uppgifter, som till exempel "förklaringar från bolag i Bangladesh", vilka finns med i bilaga 1 till rapporten, hade tagits bort. Rapporterna, anteckningarna, förklaringarna, fakturorna samt skriftväxlingen som samlades in under uppdraget och togs med som bilagor till rapporten, översändes inte heller till sökanden. Sökanden har även påpekat att den mottog utdrag ur nämnda uppdragsrapport den 11 maj 1999, det vill säga efter att det omtvistade beslutet hade antagits.

Förstainstansrättens bedömning

30 Sökanden fick inte tillgång till uppdragsrapporten för november—december 1996 i dess helhet. Att sökanden fick tillgång till en del av de handlingar som avsågs i dess ansökan kan inte beröva den rätten att ansöka om utlämnande av andra delar av denna handling och andra handlingar som den ännu inte fått tillgång till (förstainstansrättens dom av den 7 december 1999 i mål T-92/98, Interporc mot kommissionen, REG 1999, s. II-3521, punkt 46). I motsats till vad svaranden har anfört, har sökanden ett berättigat intresse av att kommissionens beslut att vägra tillgång till uppdragsrapporten för november—december 1996 ogiltigförklaras.

Prövning i sak

31 Sökanden har i huvudsak åberopat två grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av beslut 94/90 och av förordning nr 1468/81. Den andra grunden rör åsidosättande av artikel 190 i EG-fördraget (nu artikel 253 EG).

Den första grunden: Åsidosättande av beslut 94/90 och förordning nr 1468/81

32 Denna grund skall prövas med beaktande av de olika handlingar som sökanden har ansökt om att få tillgång till.

Uppdragsrapporter och skrivelser från kommissionen till Bangladeshs regering

— Parternas argument

33 Sökanden har påpekat att de undantag som föreskrivs i fråga om tillgång till handlingar skall tolkas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna principen om att allmänheten skall ha största möjliga tillgång till de handlingar som förvaras av kommissionen inte omintetgörs. Sökanden har även erinrat om att kommissionen för varje efterfrågad handling skall bedöma om ett offentliggörande verkligen undergräver något av de intressen som skall skyddas.

34 I det förevarande fallet finns det inte någon uppgift som motiverar antagandet att ett offentliggörande av den efterfrågade informationen skulle kunna försvåra arbetet med inspektioner och undersökningar, i synnerhet då detta arbete redan har slutförts. Den omständigheten att de berörda handlingarna framställdes inom ramen för ett samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och regeringen i ett tredje land, ändrar inte arten av den information som ingår i dessa handlingar. Denna information rör enligt sökanden faktiska omständigheter som inverkar på rätten till, eller avsaknaden av rätten till, tullättnader för viss export av varor för vilka det ursprungligen fastställdes att de omfattas av denna rätt till lättnader. Sökanden anser inte att den ifrågavarande informationen är konfidentiell eller känslig. Informationen avser till exempel inte diplomatiska, allmänpolitiska eller handelspolitiska frågor.

35 Sökanden har även erinrat om att det följer av artikel 19.2 i förordning nr 1468/81 att användning av upplysningar som erhållits vid tillämpningen av denna förordning i samband med domstolsförfaranden eller vidtagande av rättsliga åtgärder till följd av att tullagstiftningen inte efterlevs inte får förhindras. Sökanden har betonat att de uppgifter som efterfrågats hos kommissionen är avsedda att användas just inom ramen för ett rättsligt förfarande. Att hävda att denna information är konfidentiell, vilket kommissionen har gjort, strider följaktligen mot artikel 19.2 i förordning nr 1468/81.

36 Kommissionens vägran att i det förevarande fallet bevilja tillgång till handlingarna strider dessutom mot principen om rätten till försvar. Den information som sökanden har ansökt om att få tillgång till har nämligen använts för att rättfärdiga kraven på inbetalning av tull i efterhand, utan att sökanden på ett effektivt sätt har kunnat försvara sig på grund av kommissionens vägran. Sökanden har i detta hänseende tillagt att det i Förenade kungariket ankommer på den person som bestrider ett krav på inbetalning av tull i efterhand att bevisa att den inte var skyldig att betala denna tull. Sökanden har dessutom påpekat att den nationella domstolen vid vilken tvisten om uttag av tull har anhängiggjorts inte har befogenhet att kräva att kommissionen uppvisar dessa handlingar.

37 Svaranden har inledningsvis påpekat att den nationella domstolen kan beordra kommissionen att inkomma med särskilda handlingar, utom i fall där detta hindrar gemenskapens funktion och oberoende, då institutionen har rätt att vägra. Den nationella domstolen vid vilken sökanden har bestritt skyldigheten att betala de aktuella tullarna kan således begära att kommissionen översänder handlingar i den utsträckning som överlämnandet av dessa handlingar inte omfattas av det ovannämnda undantaget.

38 Sökanden har vidare anfört att de ifrågavarande handlingarna upprättades inom ramen för undersökningar i enlighet med förordning nr 1468/81. Dessa handlingar tillhör således den kategori dokument som rör inspektioner och undersökningar, vilka omfattas av det tvingande undantaget i fråga om skyddet för det allmänna samhällsintresset. Svaranden har i detta hänseende förklarat att en anda av ömsesidigt förtroende mellan kommissionen, de berörda medlemsstaterna och Bangladeshs regering är nödvändig i syfte att säkerställa att tullagstiftningen iakttas. De inspektioner som genomfördes från och med juli 1996 hade till syfte att fastställa huruvida myndigheterna i Bangladesh hade utfärdat ursprungsintyg i enlighet med den gällande lagstiftningen. En god samarbetsanda är absolut nödvändig i ett sådant sammanhang, i synnerhet eftersom gemenskapen ansåg det vara farligt att genomföra inspektioner i Bangladesh under år 1995 och fram till maj år 1996.

39 Svaranden har bestritt sökandens tolkning av förordning nr 1468/81 och erinrat om att denna förordning innehåller en princip om att de handlingar som överlämnats inom ramen för undersökningarna skall vara konfidentiella. Svaranden har medgett att det finns ett undantag från denna princip beträffande rättsliga förfaranden, men har hävdat att detta undantag endast befriar de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna eller kommissionen från deras stränga skyldighet att iaktta det som är konfidentiellt med denna information när denna information är nödvändig för myndigheterna inom ramen för rättsliga åtgärder. De berörda rättssubjekten kan inte med stöd av detta undantag hävda en rätt att få tillgång till denna information enbart av det skälet att ett rättsligt förfarande pågår. Denna rätt tillerkänns inte dessa rättssubjekt och man kan endast göra anspråk på dessa inom den ram som fastställts av de nationella lagstiftningarna i fråga om förfarandet när de behöriga myndigheterna använder denna information i ett rättsligt förfarande.

40 Svaranden har även påpekat att dess undersökning i fråga om de omständigheter under vilka myndigheterna i Bangladesh utfärdade ursprungsintyg ännu inte är avslutad. Även om så hade varit fallet, skulle kommissionen ha haft rätt att vägra tillgång till de efterfrågade handlingarna.

41 Svaranden har slutligen klargjort att den nationella förvaltningsmyndigheten, som är part i förfarandet vid den brittiska domstolen, kan överlämna de berörda handlingarna till sökanden i enlighet med artikel 19.2 i förordning nr 1468/81. Frågan huruvida denna nationella myndighet är skyldig att överlämna dessa handlingar regleras av nationell rätt. En eventuell inskränkning av sökandens rätt till försvar under det nationella rättsliga förfarandet skulle i vilket fall som helst inte utgöra en sådan omständighet som i enlighet med beslut 94/90 skulle ge sökanden mer omfattande rättigheter än andra sökande.

42 Sökanden har i sin replik hänvisat till förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet (REG 1999, s. II-2489), i vilken det slogs fast att den institution till vilken en ansökan om tillgång till handlingar har inlämnats är skyldig att pröva om det går att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattas av undantagen och att skyddet för det allmänna samhällsintresset i förekommande fall kan iakttas på ett lämpligt sätt genom att de avsnitt som kan skada detta intresse tas bort efter en bedömning (punkterna 17 och 18 i repliken).

43 Svaranden har hävdat att sökandens hänvisning till domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet utgör en ny grund som i enlighet med artikel 48.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall avvisas. Denna grund, vilken enligt svaranden rör åsidosättande av proportionalitetsprincipen, skall i vilket fall som helst ogillas.

— Förstainstansrättens bedömning

44 Svarandens argument, enligt vilket hänvisningen i repliken till domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet utgör en ny grund och därmed skall avvisas, kan inte godtas. I denna dom klargörs nämligen endast räckvidden av den rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i uppförandekodexen genom att det klargörs att undantagen från denna rättighet skall tolkas mot bakgrund av principen om rätt till information och proportionalitetsprincipen samt att rådet därmed är skyldigt att pröva om det går att bevilja tillgång till de delar av handlingarna som innehåller uppgifter som inte omfattas av undantagen (domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet, punkt 87). Hänvisningen till denna dom i sökandens replik omfattas följaktligen av den grund som redan framgår av ansökan och som avser åsidosättande av beslut 94/90, i vilket uppförandekodexen ingår som en bilaga.

45 Svaranden har, som svar på en fråga som ställdes under det muntliga förfarandet, hävdat att den har för vana att, vid behandlingar av ansökningar om tillgång till handlingar, undersöka om det är möjligt att bevilja tillgång till delar av handlingarna. Av detta följer att svaranden inte bestrider relevansen av de principer som framgår av domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet.

46 Det omtvistade beslutet innehåller emellertid inte någon antydan om att en sådan undersökning har gjorts. Av motiveringen till detta beslut (se ovan punkt 15) framgår det tvärtom att kommissionen har resonerat i förhållande till varje kategori handlingar och inte till de konkreta uppgifter som ingår i de ifrågavarande handlingarna. Kommissionen har nämligen endast anfört att uppdragsrapporterna "omfattas av skyddet för det allmänna samhällsintresset på grundval av att de har drag av sådana inspektioner och undersökningar som utförs av [den]". Det enda som klargörs är att det för kommissionen är "nödvändigt... att kunna utföra dessa undersökningar, för vilka syftet är att undersöka intygens äkthet och regelmässighet, samtidigt som konfidentialitet iakttas vid dessa förfaranden" och att ett "uppriktigt samarbete och en anda av ömsesidigt förtroende... är... nödvändiga i syfte att säkerställa att tullagstiftningen iakttas". Kommissionen har, genom att uttrycka sig på detta sätt, låtit

förstå att den inte på ett konkret sätt har bedömt om undantaget i fråga om skyddet för det allmänna samhällsintresset verkligen är tillämpligt på all information i dessa handlingar.

47 Kommissionens argument kullkastas dessutom av utdraget ur uppdragsrapporten för november—december 1996, vilket överlämnades till sökanden av de brittiska myndigheterna och som sökanden har tagit med som bilaga till sin ansökan. Det framgår nämligen av en undersökning av detta utdrag att en stor del av de uppgifter som förekommer i rapporterna består av beskrivningar och faktauppgifter som uppenbarligen inte skadar inspektionerna och undersökningarna eller det allmänna samhällsintresset (se förstainstansrättens dom av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959, punkt 57).

48 Det följer av det ovan anförda att det omtvistade beslutet, i den utsträckning som det avser uppdragsrapporterna (kategori 1) och skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering (en del av kategori 4), är baserat på en uppenbart felaktig tillämpning av beslut 94/90 och således skall ogiltigförklaras (domen i det ovannämnda målet Hautala mot rådet, punkterna 87 och 88).

49 Denna slutsats kullkastas varken av svarandens argument om huruvida den nationella domstolen, vid vilken tvisten mellan sökanden och de brittiska myndigheterna anhängiggjorts, eventuellt har befogenhet att begära att kommissionen inkommer med de berörda handlingarna (se ovan punkt 37), eller av argumentet enligt vilket rätten till tillgång för en av parterna i ett rättsligt förfarande omfattas av nationell rätt (se ovan punkt 41). Dessa argument saknar relevans för utgången av förevarande mål. Det framgår nämligen av kommissionens meddelande 94/C 67/03 att vem som helst när som helst kan ansöka om tillgång till handlingar som förvaras av kommissionen (se ovan punkt 7). Så snart en sådan ansökan lämnas in är bestämmelserna i beslut 94/90 tillämpliga och kommissionen skall bedöma denna ansökan mot bakgrund av den allmänna princip som framgår av uppförandekodexen, som utgör en bilaga till det ovannämnda beslutet, enligt vilken allmänheten skall ha största möjliga tillgång till handlingar som förvaras av kommissionen (se domstolens dom av den 11 januari 2000 i de förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och van der Wal mot kommissionen, REG 2000, s. I-1, punkterna 27—29, och domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkterna 44 och 45).

50 Kommissionen kan inte heller rättfärdiga sin vägran att bevilja tillgång till de handlingar som avses i sökandens ansökan mot bakgrund av förordningarna nr 1468/81 och nr 515/97, vilka innehåller principen om att de upplysningar som erhålls inom ramen gör tullundersökningar skall vara konfidentiella. Uppförandekodexen, som ingår som bilaga till beslut 94/90, innehåller nämligen en väsentlig rättighet, nämligen rätten till tillgång till handlingar. Denna kodex antogs i syfte att göra gemenskapen mer öppen, eftersom insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen (förklaring nr 17). Förordning nr 1468/81, såvitt den skall tillämpas som lex specialis, kan inte tolkas på så sätt att den strider mot de väsentliga målsättningarna med beslut 94/90, nämligen att ge medborgarna möjlighet att mer effektivt kontrollera att den offentliga makten utövas lagenligt (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkterna 37—39 och 43—47, förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-188/97, Rothmans mot kommissionen, REG 1999, s. II-2463, punkt 53 och av den 14 oktober 1999 i mål T-309/97, Bavarian Lager mot kommissionen, REG 1999, s. II-3217, punkterna 36 och 37). I artikel 19.2 i förordning nr 1468/81 och artikel 45.3 i förordning nr 515/97, vilken är tillämplig från och med den 13 mars 1998, föreskrivs dessutom att den konfidentiella arten av de ifrågavarande upplysningarna inte skall "förhindra användning av upplysningar som erhållits enligt denna förordning i samband med vidtagandet av rättsliga åtgärder till följd av att tullagstiftningen eller lagstiftningen om jordbruksfrågor inte efterlevs". I enlighet med vad sökanden med rätta har betonat har dess ansökan om tillgång till handlingar inlämnats med anledning av en rättslig åtgärd.

Skrivelser från Bangladeshs regering till kommissionen

— Parternas argument

51 Sökanden har hävdat att upphovsmannaregeln skall tolkas på så sätt att en ansökan om tillgång till handlingar endast skall sändas till de efterfrågade handlingarnas upphovsmän när kommissionen inte förfogar över original eller kopior av dessa handlingar. Att kräva av en sökande att denna inhämtar

handlingar från organ som inte omfattas av en domstolsprövning, trots att dessa handlingar finns hos kommissionen, skulle innebära ett kringgående av beslut 94/90 och av förklaring nr 17. Sökanden har vidare påpekat att beslut 94/90 skall tolkas på så sätt att den tydliga avsikten från parterna i Fördraget om Europeiska unionen förverkligas. Om upphovsmannaregeln inte skulle tolkas på det sätt som sökanden har föreslagit, skulle den strida mot proportionalitetsprincipen, enligt vilken de åtgärder som vidtas måste vara nödvändiga för att uppnå syftet att skydda det konfidentiella och det allmänna samhällsintresset.

52 Enligt svaranden motsägs sökandens argument av upphovsmannaregelns tydliga lydelse. Svaranden har anfört att den under inga omständigheter kan ge tillgång till handlingar som upprättats av regeringar i tredje land enbart av det skälet att den förfogar över dessa handlingar. Beslut huruvida handlingar som utarbetats av tredje man skall offentliggöras ankommer uteslutande på honom, eftersom det endast är tredje man som är behörig att besluta om han har för avsikt att bedriva en insynspolitik eller inte.

— Förstainstansrättens bedömning

53 Det skall erinras om att upphovsmannaregeln kan tillämpas av kommissionen i behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar, eftersom det inte finns någon överordnad rättsprincip som föreskriver att kommissionen inte från uppförandekodexens tillämpningsområde kan utesluta de handlingar som inte härrör från den. Det förhållandet att beslut 94/90 hänför sig till allmänpolitiska förklaringar, nämligen förklaring nr 17 och slutsatserna från flera av Europeiska rådets möten, påverkar inte på något sätt detta konstaterande, eftersom dessa förklaringar inte har värdet av en överordnad rättsprincip (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkterna 66, 73 och 74).

54 Det följer av det ovan anförda att kommissionen gjorde en korrekt bedömning när den ansåg att den inte var skyldig att bevilja tillgång till de handlingar som hade inkommit från Bangladeshs regering. Talan kan således inte bifallas på den

första grunden i den utsträckning som den avser skrivelserna från ovannämnda regering till kommissionen.

Beslut av kommissionen i fråga om uppdragsrapporterna

— Parternas argument

55 Sökanden har bestritt kommissionens påstående om att det inte föreligger något beslut med avseende på uppdragsrapporterna. Sökanden har i synnerhet påpekat att flera medlemsstater, till följd av uppdragsrapporten för november—december 1996, vidtog åtgärder för uppbörd av tull i efterhand. Dessa åtgärder berodde förmodligen på ett beslut av kommissionen att anta rekommendationerna i rapporten. Sökanden har även betonat att det på sidan 2 i bilaga 5 till uppdragsrapporten för november—december 1996 anges att tre möten ägde rum i kommissionens lokaler mellan kommissionens tjänstemän och representanter från medlemsstaterna för att diskutera denna rapport.

56 Svaranden har påpekat att sökanden på ett systematiskt sätt har definierat de efterfrågade handlingarna som "Beslut" av kommissionen. Kommissionen antog därför att ansökan avsåg beslut i den mening som avses i artikel 189 i EG-fördraget (nu artikel 249 EG). Något beslut i denna mening hade emellertid inte fattats med avseende på uppdragsrapporterna.

57 Sökanden har i sin replik påpekat att kommissionen, genom sina påståenden i svaromålet, har medgett att det finns en handling. Sökanden har antagit att det rör sig om ett beslut av kommissionen med avseende på uppdragsrapporten för november—december 1996. Sökanden har erinrat om att medlemsstaterna inte skulle ha vidtagit åtgärder om uppbörd i efterhand av tull om något beslut inte

hade fattats av kommissionen. Sökanden anser att kommissionen, genom att ställa frågan huruvida det rör sig om ett beslut i den mening som avses i artikel 189 i fördraget, har undvikit att rättfärdiga sin vägran att offentliggöra protokollet över sitt beslut genom vilket medlemsstaterna uppmanades att vidta de nödvändiga åtgärderna.

— Förstainstansrättens bedömning

58 Sökanden har inte förebringat relevanta eller samstämmiga uppgifter till stöd för sitt påstående om att det finns ett eller flera beslut av kommissionen med avseende på uppdragsrapporterna. Den omständigheten att möten har ägt rum mellan kommissionens tjänstemän och representanter för medlemsstaterna med anledning av dessa rapporter samt att nationella åtgärder för uppbörd av tullar i efterhand har vidtagits innebär inte nödvändigtvis att det finns ett kommissionsbeslut utöver kommissionens rekommendationer i slutet av uppdragsrapporterna. Sökanden har dessutom inte förebringat några uppgifter som motbevisar kommissionens påstående om att medlemsstaternas myndigheter kan eller skall inleda förfaranden för att indriva tullar i efterhand till följd av rekommendationerna i uppdragsrapporterna utan att det är nödvändigt eller ens möjligt med ett kommissionsbeslut.

59 Av detta följer att talan inte kan bifallas på den första grunden i den utsträckning som den avser de påstådda besluten av kommissionen med avseende på uppdragsrapporterna.

60 Av vad anförts följer att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras till den del som det avser uppdragsrapporterna och skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering och att talan i övrigt inte kan bifallas på den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 190 i fördraget

Parternas argument

61 Sökanden har hävdat att det omtvistade beslutet inte är tillräckligt motiverat. Kommissionen har nämligen inte för varje efterfrågad handling gjort en bedömning av huruvida ett offentliggörande verkligen skulle undergräva ett av de intressen som skall skyddas.

62 Svaranden har gjort gällande att motiveringen av det omtvistade beslutet är uttömmande. Vad beträffar uppdragsrapporterna och skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering, framgår det tydligt av beslutet att dessa handlingar tillhör kategorin inspektioner och undersökningar och att de därmed omfattas av undantaget i fråga om det allmänna samhällsintresset. I beslutet anges vidare skälen till varför utlämnandet av dessa handlingar till allmänheten skulle skada det allmänna samhällsintresset. Svaranden har betonat att den inte enbart drog slutsatsen att handlingarna omfattades av undantaget i fråga om det allmänna samhällsintresset. I argumenten i det omtvistade beslutet klargörs inte bara varför den berörda kategorin handlingar omfattas av undantaget, utan även varför deras spridning till allmänheten i praktiken skulle skada det allmänna samhällsintresset.

Förstainstansrättens bedömning

63 Det framgår av fast rättspraxis att skyldigheten att motivera ett individuellt beslut har ett dubbelt syfte, nämligen dels att upplysa den som berörs därav om skälen till den vidtagna åtgärden för att denne skall kunna göra gällande sina rättigheter, dels göra det möjligt för gemenskapsdomstolarna att pröva beslutets lagenlighet (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 15, och förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997,

s. II-313, punkt 66). Bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller dessa krav skall inte ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 29, och domen i det ovannämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 36).

64 Det framgår vidare av förstainstansrättens rättspraxis att rådet är skyldigt att för varje handling som begärs utlämnad pröva om dess offentliggörande, med anledning av de uppgifter handlingen innehåller, verkligen skulle kunna skada något av de intressen som skyddas av den första kategorin undantag (se analogt förstainstansrättens dom av den 17 juni 1998 i mål T-174/95, Svenska Journalistförbundet mot rådet, REG 1998, s. II-2289, punkt 112, och domen i det ovannämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 37).

65 Av detta följer att kommissionens motivering måste vara sådan att det framgår att kommissionen har gjort en konkret bedömning av handlingarna i fråga (domen i det ovannämnda målet Kuijer mot rådet, punkt 38). I enlighet med vad förstainstansrätten redan har konstaterat ovan beträffande uppdragsrapporterna och skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering (punkt 46), framgår det inte av det omtvistade beslutet att en sådan bedömning har gjorts. Kommissionen har tvärtom uteslutande grundat sitt beslut på den allmänna beskaffenheten hos kategorierna efterfrågade handlingar.

66 Talan kan följaktligen bifallas på den andra grunden i den utsträckning som den avser uppdragsrapporterna (kategori 1) och skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering (en del av kategori 4).

67 Motiveringen till det omtvistade beslutet är däremot tillräcklig vad gäller övriga handlingar som avses i sökandens ansökan. Vad gäller skrivelserna från

Bangladeshs regering till kommissionen har den sistnämnda hänvisat till upphovsmannaregeln och uppgett för sökanden att den borde vända sig till myndigheterna i Bangladesh för att få en kopia av handlingarna i fråga. Sökanden har följaktligen kunnat få kännedom om skälen till det omtvistade beslutet och förstainstansrätten har kunnat pröva dess lagenlighet. Sökanden saknar följaktligen grund för att hävda att en mer specifik motivering var nödvändig (domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 78). Vad beträffar de påstådda besluten i fråga om uppdragsrapporterna hade kommissionen rätt att endast ange att sådana handlingar inte fanns, utan att behöva klargöra varför några sådana beslut inte hade fattats.

68 Av vad anförts följer att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras till den del det innebär en vägran att bevilja tillgång till Europeiska unionens uppdragsrapporter mellan åren 1993 och 1996 angående Bangladesh, inklusive bilagorna till dessa rapporter, samt skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering i fråga om ogiltigförklaringen av GSP-blanketterna A, och att talan skall ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

69 Enligt artikel 87.3 i förstainstansrättens rättegångsregler kan förstainstansrätten, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad. I det förevarande målet är det skäligt att förplikta svaranden att bära sin egen rättegångskostnad samt ersätta hälften av sökandens rättegångskostnad. Sökanden skall således bära hälften av sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut av den 11 mars 1999 ogiltigförklaras till den del det innebär en vägran att bevilja tillgång till Europeiska unionens uppdragsrapporter mellan åren 1993 och 1996 angående Bangladesh, inklusive bilagorna till dessa rapporter, samt skrivelserna från kommissionen till Bangladeshs regering i fråga om ogiltigförklaringen av ursprungsintygen inom ramen för Allmänna preferenssystemet.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Sökanden skall bära hälften av sin rättegångskostnad.**

4) **Kommissionen skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta hälften av sökandens rättegångskostnad.**

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 oktober 2000.

H. Jung P. Mengozzi

Justitiesekreterare Ordförande