FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 19 mars 1998 *

I mål T-83/96,

Gérard van der Wal, Kraainem, Belgien, inledningsvis företrädd av advokaterna Caroline P. Bleeker och Laura Y. J. M. Parret, Haag respektive Bryssel, sedermera av Laura Y. J. M. Parret, delgivningsadress: Aloyse May, 31, Grande-rue, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, företrätt av juridiska rådgivarna Marc Fierstra och Johannes S. van den Oosterkamp, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Nederländska ambassaden, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Wouter Wils och Ulrich Wölker, båda vid rättstjänsten i egenskap av ombud, delgivningsadress: Rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 29 mars 1996, i vilket sökanden nekas tillgång till de skrivelser som generaldirektoratet för konkurrens sände de nationella domstolarna i samband med meddelandet om samarbete mellan kommissionen och de nationella domstolarna vid tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts samt domarna P. Lindh och J. D. Cooke,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 25 september 1997,

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 rekommen-

derar konferensen att kommissionen senast 1993 lägger fram en rapport för rådet angående åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna har tillgång till."

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

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

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

5 Uppförandekodexen i kommissionens lydelse uttrycker följande allmänna princip:

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

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

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

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

Om en bekräftande ansökan ges in och om den berörda institutionen beslutar att vägra att lämna ut handlingen, skall detta beslut, som skall fattas inom en månad efter det att den bekräftande ansökan har getts in, så snart som möjligt skriftligen meddelas sökanden. Beslutet skall vara vederbörligen motiverat och ange tillgängliga rättsmedel, dvs. domstolsprövning och klagomål hos ombudsmannen enligt de villkor som anges i artiklarna 173 respektive 138 e i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen."

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

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

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

— skyddet för den enskilde och privatlivet,

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

— skyddet av gemenskapens finansiella intressen,

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

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

9 År 1993 antog kommissionen meddelande 93/C39/05 om samarbete mellan kommissionen och de nationella domstolarna vid tillämpningen av artiklarna 85 och 86

i EG-fördraget (EGT C 39, s. 6, nedan kallat meddelandet). Kommissionen anger i detta meddelande att

"37. ... de nationella domstolarna har möjligheten att inom ramarna för nationell processrätt rikta sig till kommissionen och i synnerhet till kommissionens generaldirektorat för konkurrens för att begära olika uppgifter. Det är i första hand fråga om upplysningar som rör förfarandet; huruvida kommissionen handlägger ett ärende, om ett avtal har anmälts till kommissionen, om kommissionen formellt har inlett något förfarande eller fattat ett slutgiltigt beslut eller sänt en administrativ skrivelse. De nationella domstolarna kan i den mån det är nödvändigt även begära att kommissionen uttalar sig om när den kan komma att besluta i fråga om ett enskilt undantag för anmälda avtal eller förfaranden, för att kunna bestämma om de skall förklara saken vilande eller om det är nödvändigt att besluta om interimistiska åtgärder. Kommissionen å sin sida skall bemöda sig om att prioritera de ärenden som är föremål för förfaranden vid en nationell domstol och vilka har vilandeförklarats, i synnerhet när utgången av ett tvistemål är beroende av detta.

38. De nationella domstolarna kan vidare begära att kommissionen uttalar sig i rättsliga frågor. Då tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i EEG-fördraget orsakar dem särskilda svårigheter har de möjlighet att rådfråga kommissionen om dess praxis i fråga om ifrågavarande gemenskapsrätt. Vad avser artiklarna 85 och 86 är det i synnerhet fråga om villkoren för tillämpning av dessa artiklar med avseende på hur handeln mellan medlemsstaterna påverkas och hur väsentliga de konkurrensbegränsningar som följer av de förfaranden som anges i dessa bestämmelser är. Kommissionen tar i sina svar inte ställning till sakfrågan. De nationella domstolarna kan vidare, när de är tveksamma till om ett omtvistat avtal kan vara föremål för ett enskilt undantag, begära att kommissionen sänder ett preliminärt uttalande om detta. Om kommissionen svarar att det inte är sannolikt att ett undantag kommer att beviljas i det ifrågavarande fallet kan de nationella domstolarna avstå från att förklara målet vilande och således avgöra frågan om huruvida avtalet är giltigt.

39. Kommissionens svar är inte bindande för de domstolar som har begärt dem. Kommissionen preciserar i sina svar att dess ställningstagande inte är slutgiltigt och

att den nationella domstolens rätt att i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget hänskjuta frågan till domstolen inte påverkas på något sätt. Kommissionen är emellertid av den uppfattningen att dess svar kan bidra till att lösa tvisterna.

40. De nationella domstolarna kan slutligen begära sakuppgifter av kommissionen, såsom statistiska uppgifter, marknadsundersökningar och ekonomiska analyser. Kommissionen skall ... bemöda sig om att vidarebefordra dessa uppgifter eller att lämna information om var de kan inhämtas."

Bakgrunden

10 I *Den XXIV rapporten om konkurrenspolitiken* (1994) (nedan kallad den XXIV: e rapporten) anges att de nationella domstolarna har ställt ett antal frågor till kommissionen med tillämpning av det förfarande som beskrivs i punkt 9 ovan.

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

1) Skrivelsen från generaldirektören för generaldirektoratet för konkurrens (GD IV) av den 2 augusti 1993 till Oberlandesgericht i Düsseldorf med avseende på frågan huruvida ett försäljningsavtal är förenligt med kommissionens förord-

ning (EEG) nr 1983/83 av den 22 juni 1983 om tillämpningen av artikel 85.3 i fördraget på de grupper av avtal som rör ensamrätt till försäljning (EGT L 173, s. 1, nedan kallad förordning nr 1983/83).

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

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

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

"...Då kommissionen besvarar frågor som har ställts till den av en nationell domstol vid vilken en tvist är anhängig i syfte att lösa denna, handlar kommissionen i egenskap av amicus curiae. Den skall agera med viss reservation, inte bara vad

avser godkännande av det sätt på vilket de avsända frågorna har framställts till den utan även vad avser hur den behandlar svaren på ovannämnda frågor.

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

..."

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

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

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

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

..."

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

Förfarandet och parternas yrkanden

17 Det är under dessa omständigheter som sökanden, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 maj 1996, väckte förevarande talan.

18 Den nederländska respektive den svenska regeringen ansökte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 respektive den 19 november 1996, om att få intervenera i förevarande mål till stöd för sökandens yrkanden.

19 Dessa två regeringar tilläts intervenera till stöd för sökandens yrkanden genom beslut fattat av ordföranden för fjärde avdelningen vid förstainstansrätten den 9 december 1996. Ordföranden för fjärde avdelningen vid förstainstansrätten avskrev på begäran av den svenska regeringen av den 14 mars 1997, genom beslut av den 12 maj 1997, nämnda regerings interventionsansökan och beslutade att den skulle bära sina rättegångskostnader.

20 Det skriftliga förfarandet avslutades den 24 april 1997.

21 Parterna hördes och besvarade förstainstansrättens muntliga frågor under den offentliga förhandlingen den 25 september 1997.

22 Sökanden har med stöd av konungariket Nederländerna yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättsfrågan

24 Sökanden har åberopat två grunder till stöd för sin talan avseende åsidosättande av beslut 94/90 respektive artikel 190 i fördraget.

Den första grunden avseende åsidosättande av beslut 94/90

Parternas argument

25 Sökanden har i första hand gjort gällande att undantaget för "rättsliga förfaranden" i uppförandekodexen endast avser de förfaranden i vilka kommissionen är part. Undantaget skulle således inte kunna åberopas i detta fall.

26 För det fall att förstainstansrätten skulle anse att undantaget för "rättsliga förfaranden" även avser de förfaranden i vilka kommissionen inte är part, har sökanden i andra hand gjort gällande att en spridning av ifrågavarande handlingar inte kan skada samarbetet mellan kommissionen och de nationella domstolarna eller skyddet av det allmänna samhällsintresset. Kommissionens påstående att spridningen av sådana handlingar inte skulle uppskattas av den nationella domstolen saknar grund, och den nationella domstolens uppfattning kan under alla omständigheter inte gå före huvudregeln avseende offentlighet.

27 Kommissionen har med orätt påstått att den under vissa omständigheter är skyldig att vägra tillgång till handlingarna. Den har i varje fall en skyldighet att ange i vilken mån dess berättigade intressen samt intresset av att de rättsliga förfarandena förlöper på ett rättsenligt och korrekt sätt kräver att undantaget till regeln om offentlighet skall tillämpas (domstolens dom av den 18 februari 1992 i mål C-54/90, Weddel mot kommissionen, REG 1992 s. I-871).

28 Sökanden anser att de uppgifter som kommissionen skulle kunna tillhandahålla i samband med samarbetet med de nationella domstolarna inte på något sätt är av konfidentiell art och har erinrat om att kommissionen i detta fall har bekräftat att inte någon av de efterfrågade skrivelserna är av konfidentiell art.

29 Det skulle strida mot offentlighetstraditionen och möjligheten att kontrollera förvaltningen samt den klassiska maktfördelningsläran om det inte skulle vara möjligt att få insyn i sådana handlingar från förvaltningen som är riktade till den dömande institutionen.

30 Den nederländska regeringen anser att kommissionen på ett extensivt sätt har tolkat undantagen från huvudregeln enligt vilken allmänheten i största möjliga mån skall erhålla tillgång till de handlingar som kommissionen innehar. Kommissionens tolkning av beslut 94/90 leder till att en grupp av handlingar utesluts från systemet för offentlighet, utan att någon bedömning sker för att bestämma om innehållet i handlingarna motiverar att undantagen tillämpas. De skrivelser som kommissionen har sänt till en nationell domstol omfattas av tillämpningsområdet för uppförandekodexen, och kommissionens uppfattning, enligt vilken det ankommer på den nationella domstolen att ensam besluta om och under vilka villkor sådana skrivelser kan spridas till tredje man, är felaktig.

31 Förfarandet vid den nationella domstolens rättsenliga förlopp påverkas inte av att tredje man erhåller uppgifter som kommissionen har tillhandahållit domstolen i samband med ett förfarande mellan enskilda. Den nationella domstolen skulle inte vara mindre benägen att begära upplysningar från kommissionen om svaret skulle kunna spridas, och även om detta argument skulle visa sig stämma utgör det inte ett tillräckligt skäl för att anse att en spridning skulle vara oförenlig med det allmänna samhällsintresset. Den nederländska regeringen medger att en spridning av handlingarna skulle kunna äventyra en god rättskipning då de enskilda som skulle kunna erhålla kännedom om de uppgifter som finns i dessa handlingar på så sätt skulle kunna undandra sig rättsliga åtgärder, vilket skulle påverka en effektiv och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten.

32 Förhållandet mellan kommissionen och den nationella domstolen regleras av principen om lojalt samarbete i enlighet med artikel 5 i fördraget. Kommissionen handlar inte i egenskap av sakkunnig i samband med meddelandet.

33 Den nederländska regeringen har slutligen gjort gällande att kommissionen inte har företagit någon konkret bedömning av varje enskilt fall.

34 Kommissionen har besvarat sökandens första argument med att understryka att den utgår från principen att det omtvistade beslutet omfattas av tillämpningsområdet för beslut 94/90. Kommissionen ifrågasätter den tolkning enligt vilken det undantag som avser "rättsliga förfaranden" endast avser de förfaranden i vilka kommissionen är part. Den regel som föreskrivs i uppförandekodexen är tillräckligt omfattande för att vara tillämplig på de meddelanden som kommissionen har utformat inom ramen för samarbetet med de nationella domstolarna.

35 Vad avser det andra argumentet, avseende skydd av det allmänna samhällsintresset, saknas det anledning att vidta en bedömning av om ifrågavarande intressen föreligger, då en sådan bedömning endast är nödvändig då kommissionen vägrar tillgång till handlingar för att skydda institutionens intresse med avseende på sekretess vid dess överläggningar (förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997, i mål T-105/95, WWF mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 59). Sökandens ansökan har likafullt granskats i vederbörlig ordning, såsom framgår av de två svarsskrivelser som sändes. Det är i detta fall tillräckligt att en spridning skulle kunna skada skyddet av det allmänna samhällsintresset, bland annat i fråga om rättsliga förfaranden, för att kommissionen skall vara skyldig att vägra tillgång till ifrågavarande handlingar.

36 Om de svar som kommissionen ger i samband med ett meddelande skulle spridas skulle detta faktiskt sett kunna skada skyddet av det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) och inte bara i det fall som den nederländska regeringen har nämnt. Då en nationell domstol tillämpar artiklarna 85.1 och 86 i fördraget gör den det med stöd av en fristående behörighet och i enlighet med de föreskrifter som i

princip bestäms av nationella rättegångsregler (domstolens domar av den 10 november 1993 i mål C-60/92, Otto, REG 1993, s. I-5683, punkt 14; och av den 28 februari 1991 i mål C-234/89, Delimitis, REG 1991, s. I-935, punkt 53). Det följer av dessa principer att om en nationell domstol riktar en fråga till kommissionen ankommer det uteslutande på denna att med stöd av den nationella processrätten avgöra om, när och under vilka villkor kommissionens svar kan spridas till tredje man. Detta gäller under alla omständigheter så länge som ifrågavarande tvist fortfarande är anhängig.

37 Den roll som kommissionen har med avseende på dess samarbete med den nationella domstolen skiljer sig på ett avsevärt sätt från den roll som domstolen har i samband med tillämpningen av artikel 177 i fördraget, vilket sökanden nämnde i sin bekräftande ansökan. När domstolen besvarar en fråga för förhandsavgörande avgör den rättsfrågan, och dess dom är bindande för den hänskjutande domstolen. Kommissionen har däremot en sekundär roll i förhållande till den nationella domstolen, vilken det står helt fritt att välja att rikta en fråga till kommissionen. Kommissionens roll kan liknas vid den roll en sakkunnig har, åt vilken en domstol ger i uppdrag att lämna upplysningar eller att företa en undersökning. Kommissionen sänder sitt svar till den nationella domstolen, som använder det på det sätt den finner lämpligt.

38 Kommissionen har tillagt att skälet till varför den vägrar tillgång till handlingarna är helt oberoende av frågan huruvida dessa handlingar innehåller yrkeshemligheter eller andra konfidentiella uppgifter, vilka kommissionen inte har rätt att sprida inom ramen för ett förfarande som har inletts med tillämpning av rådets förordning nr 17/62 av den 6 februari 1962, Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13 1962, s. 204). Kommissionen har emellertid erinrat om att, vad avser de konkurrensärenden som den handlägger, den är skyldig att iaktta bestämmelserna om konfidentialitet. Kommissionen vinnlägger sig om att inom dessa gränser tillåta största möjliga insyn.

39 Kommissionen har även bestridit riktigheten av den nederländska regeringens påstående att principen enligt vilken allmänheten i största möjliga mån har tillgång till handlingar som gemenskapens institutioner innehar är en grundläggande princip i gemenskapsrätten.

40 Vad avser insynen i förhållandet mellan de verkställande och de dömande myndigheterna, anser kommissionen att förhållandet mellan kommissionen och de nationella domstolarna inte alldeles enkelt kan jämföras med relationen mellan de verkställande och de dömande myndigheterna i en traditionell statsmodell.

Förstainstansrättens bedömning

41 Förstainstansrätten erinrar om att beslut 94/90 är en akt som ger medborgarna rätt till tillgång till kommissionens handlingar (den ovannämnda domen i mål WWF UK mot kommissionen, punkt 55). Det följer av systematiken i detta beslut att det på ett allmänt sätt är tillämpligt på ansökningar om tillgång till handlingar och att var och en kan ansöka om tillgång till alla kommissionens handlingar utan att det är nödvändigt att motivera ansökan (se i detta avseende meddelande 93/C 156/05 till vilket det hänvisas ovan i punkt 2). Undantagen från denna rätt till tillgång skall tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av den allmänna princip som har slagits fast i beslutet inte undergrävs.

42 Två kategorier undantag infördes genom beslut 94/90. Det första undantaget är avfattat i tvingande ordalag och har följande lydelse: "Institutionerna skall vägra tillgång till en handling om ett offentliggörande kan skada [... bland annat] skyddet för det allmänna samhällsintresset (... rättsliga förfaranden)" (se ovan punkt 8). Av detta följer att kommissionen är skyldig att vägra tillgång till handlingar som omfattas av detta undantag, när detta förhållande har bevisats (ovannämnda dom i målet WWF UK mot kommissionen, punkt 58).

43 Det följer av att verbet kunna används att kommissionen — för att styrka att en spridning av de handlingar som har samband med ett rättsligt förfarande kan skada det allmänna samhällsintresset, något som krävs enligt rättspraxis (se ovanstående punkt) — i förhållande till varje efterfrågad handling är tvungen att före det att den beslutar i fråga om en ansökan om tillgång till sådana handlingar, granska om spridningen av de uppgifter som den förfogar över faktiskt sett skulle kunna skada

något av de allmänna samhällsintressen som skyddas genom den första gruppen av undantag. Om så är fallet, skall kommissionen vägra tillgång till ifrågavarande handlingar (se ovan punkt 42).

44 Det skall således granskas om kommissionen har rätt att åberopa — och i förekommande fall i vilken omfattning — undantaget avseende skyddet av det allmänna samhällsintresset, för att vägra tillgång till de handlingar som den sänder till en nationell domstol som svar på en förfrågan från denna inom ramen för ett samarbete som är baserat på kommunikation, även då kommissionen inte är part i det rättsliga förfarande som är anhängigt vid den nationella domstol och som har givit upphov till denna domstols förfrågan.

45 Det skall i detta avseende erinras om att artikel 6 i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (nedan kallad EKMR) föreskriver att envar skall vara berättigad till opartisk rättegång. För att säkerställa denna rätt skall saken bland annat prövas "inför en oavhängig och opartisk domstol" (artikel 6 i EKMR).

46 Enligt fast rättspraxis utgör de grundläggande rättigheterna en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande domstolen skall säkerställa (se bland annat domstolens yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, REG 1996, s. I-1759, punkt 33, och förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1997 i de förenade målen T-213/95 och T-18/96, SCK och FNK mot kommissionen, REG 1997, s. II-1739, punkt 53). I detta hänseende tar domstolen och förstainstansrätten intryck av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt den vägledning som ges i de internationella dokument som rör skyddet för de mänskliga rättigheterna och som medlemsstaterna har medverkat, eller anslutit sig, till. I detta avseende är EKMR av särskild betydelse (se bland annat domstolens dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 18). Enligt lydelsen av artikel F 2 i Fördraget om Europeiska unionen, som trädde i kraft den 1 november 1993, skall för övrigt "[u]nionen ... som allmänna principer [i] gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i [EKMR] och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner".

47 Varje enskild persons rätt till en opartisk rättegång inför en oavhängig domstol innebär bland annat att såväl de nationella domstolarna som gemenskapens domstolar måste vara fria att tillämpa sina processuella regler i fråga om domstolens behörighet, förfarandets förlopp i allmänhet samt handlingarnas konfidentialitet i synnerhet.

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

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

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

51 Då en nationell domstol i samband med ett rättsligt förfarande som är anhängigt vid denna begär att få vissa uppgifter från kommissionen med anledning av det samarbete som beskrivs i meddelandet, lämnas emellertid kommissionens svar

uttryckligen med avseende på det ifrågavarande rättsliga förfarandet. Under dessa omständigheter krävs det för skyddet av det allmänna samhällsintresset att kommissionen vägrar tillgång till sådana uppgifter, och följaktligen till de handlingar som innehåller uppgifterna, då det endast är den ifrågavarande nationella domstolen som har att fatta beslutet om tillgång till dem i enlighet med nationell processrätt, så länge som det rättsliga förfarande som har givit upphov till att uppgifterna förekommer i en av kommissionens handlingar är anhängigt.

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

53 Det är såsom kommissionen redan har påpekat av ringa betydelse i detta avseende huruvida de tre ifrågavarande handlingarna innehöll företagshemligheter, då kommissionens vägran att sprida dessa svarsskrivelser var berättigad av ovanstående skäl (se ovan punkterna 45—52).

54 Förstainstansrätten anser även att den roll som kommissionen har inom ramen för det samarbete som föreskrivs i meddelandet skiljer sig från den roll domstolen har i enlighet med artikel 177 i fördraget. Det är i själva verket fråga om ett särskilt förfarande som har inrättats mellan två rättsordningar. Domstolens roll i detta avseende är att besvara frågor som de nationella domstolarna har framställt. Den nationella domstolen ställer dessa tolkningsfrågor i enlighet med sina processuella regler, som vid behov tillförsäkrar konfidentialitet i fråga om känsliga uppgifter. I instruktion för domstolens justitiesekreterare föreskrivs på samma sätt att uppgifter angående namn eller konfidentiella uppgifter kan utelämnas i publikationer

avseende målet när omständigheterna så kräver. Däremot regleras det samarbete som avses i meddelandet inte av sådana processuella regler. Det finns därför inte någon anledning att tillämpa bestämmelserna om att de domar som har meddelats inom ramen för förfarandet i artikel 177 skall offentliggöras på de svar som kommissionen har givit i enlighet med meddelandet.

55 Förstainstansrätten konstaterar slutligen att sökanden inte har angivit på vilket sätt maktfördelningsläran och "möjligheten att kontrollera förvaltningen" inte iakttas om de svar som kommissionen ger de nationella domstolarna i enlighet med meddelandet inte görs tillgängliga för allmänheten efter ansökan om detta ställd till kommissionen. Detta argument kan därför inte godtas.

56 Med anledning av de skäl som har redovisats ovan kan denna grund därför inte godtas.

Den andra grunden avseende att artikel 190 i EG-fördraget har åsidosatts

Parternas argument

57 Sökanden har gjort gällande att kommissionens motivering är otillräcklig.

58 Den nederländska regeringen har gjort gällande att motiveringen skall anpassas till den ifrågavarande rättsaktens art. Den anser att motiveringen är obegriplig eftersom kommissionen har angett olika skäl i de två skrivelserna. I den första skrivelsen har kommissionen hänvisat till "rättsliga förfaranden", medan den i den andra

skrivelsen har hänvisat till "god rättskipning". Mottagaren kan därför inte tydligt se vad som har föranlett institutionen att slutligen fatta ifrågavarande beslut.

59 Kommissionen skulle enligt den nederländska regeringens inlaga i huvudsak på nytt ha givit en annan motivering till det omtvistade beslutet med hänvisning till samarbetet mellan kommissionen och de nationella domstolarna, i samband med vilket kommissionen skall jämföras med en sakkunnig vilken domstolen ger i uppdrag att lämna upplysningar. Även om man bortser från det förhållandet att denna jämförelse är felaktig, döljer detta argument fullständigt de skäl på vilka kommissionen i själva verket har grundat sin vägran att tillhandahålla de efterfrågade handlingarna.

60 Den nederländska regeringen anser även att det i de två skrivelserna inte anges varför eller hur det enligt utsago föreliggande förtroendeförhållandet mellan kommissionen och de nationella domstolarna skulle kunna äventyras om sökanden skulle beviljas tillgång till handlingarna. Kommissionen har inte motiverat sin uppfattning, enligt vilken den nationella domstolen inte skulle uppskatta en spridning av ifrågavarande handlingar. Det framgår för övrigt inte alls av motiveringen på vilket sätt ett eventuellt behov av att skydda detta förtroendeförhållande skulle leda till ett annat resultat om det ifrågavarande målet inte längre skulle vara anhängigt.

61 Kommissionen anser att motiveringen av det omtvistade beslutet är tillräcklig och att den inte endast förekommer i det omtvistade beslutet utan även i skrivelsen av den 23 februari 1996 från generaldirektören för GD IV. I dessa två skrivelser anges tydligt skälen till varför ansökan om tillgång till handlingarna inte har beviljats. Generalsekreteraren för kommissionen har för övrigt även besvarat vissa av de argument som sökanden framförde i den bekräftande ansökan av den 29 februari 1996.

62 Kommissionen har i sina yttranden med avseende på den nederländska regeringens interventionsansökan betonat att motiveringen till det omtvistade beslutet inte

endast fanns i skrivelsen av den 29 mars 1996 utan även i skrivelsen av den 23 februari 1996. Det föreligger enligt kommissionen varken någon motstridighet eller någon skillnad i sak mellan uttrycken "rättsliga förfaranden", vilket används i den ena skrivelsen respektive "god rättskipning", vilket används i den andra. Vad avser det förtroende som kommissionen har omnämnt är det uppenbart att det är fråga om det som följer av skyldigheten till ett lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 5 i fördraget.

Förstainstansrättens bedömning

63 Det skall för det första 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 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkt 15, och förstainstansrättens ovannämnda dom WWF UK mot kommissionen, punkt 66). Frågan huruvida en motivering av ett beslut uppfyller dessa krav skall bedömas inte bara mot bakgrund av motiveringens lydelse utan även mot bakgrund av dess sammanhang samt av samtliga de rättsregler som reglerar det berörda området (domstolens dom av den 29 februari 1996, kommissionen mot rådet i mål C-122/94, REG 1996, s. I-881, punkt 29).

64 I uppförandekodexen föreskrivs att för det fall den ursprungliga ansökan avslås har den sökande rätt att begära att institutionen omprövar detta avslag utan att det är nödvändigt att anföra argument avseende att det första beslutet är rättsstridigt. Detta förfarande utgör inte någon talan mot avslaget utan innebär en möjlighet att få institutionen att göra en andra bedömning av ansökan om tillgång.

65 Av detta följer att då ett svar bekräftar avslaget på en ansökan med stöd av samma skäl skall frågan huruvida motiveringen är tillräcklig granskas mot bakgrund av kontakterna mellan institutionen och den sökande i deras helhet, med beaktande av de uppgifter som sökanden hade tillgång till i fråga om de efterfrågade handlingarnas art och innehåll.

66 I detta fall framgår det av sökandens skrivelse av den 23 januari 1996 och de delar av den XXIV: e rapporten som omnämns däri att sökanden från början visste att kommissionens skrivelser utgjorde svar, som hade sänts i samband med meddelandet till tre nationella domstolar, vilka vart och ett rörde ett mål som var anhängigt vid respektive domstol. Även föremålet för dessa skrivelser var beskrivet i allmänna ordalag.

67 Generaldirektören för GD IV åberopade i sitt svar av den 23 februari 1996 undantaget motiverat av skyddet av det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) och förklarade att de efterfrågade skrivelserna innehöll rättsliga såväl som faktiska omständigheter vilka skall bedömas såsom delar av de nationella domstolarnas handlingar i ärendet, i synnerhet som ifrågavarande mål fortfarande var anhängiga.

68 Det omtvistade beslutet utgör en uttrycklig bekräftelse av det första avslagsbeslutet. Även om det i beslutet hänvisas till "skyddet av det allmänna samhällsintresset, i synnerhet skyddet av en god rättskipning", kunde sökanden inte tvivla på att generalsekreteraren hade för avsikt att avslå ansökan med stöd av samma undantag i kodexen. Det föreligger inte någon motstridighet mellan användningen av uttrycken "rättsligt förfarande" och "god rättskipning" i den första respektive den andra skrivelsen, då undantaget i fråga syftar till att säkerställa att en god rättskipning iakttas. Av detta följer att kommissionen i huvudsak har lämnat samma förklaring i de två skrivelserna.

69 Den omständigheten att kommissionen under sammanträdet hänvisade till samarbetet mellan kommissionen och de nationella domstolarna utgör inte heller en ny motivering i motsats till vad den nederländska regeringen har hävdat, eftersom detta samarbete redan nämndes i den första skrivelsen, i vilken det talas om ett "förtroendeförhållande" mellan kommissionen och medlemsstaternas nationella

domstolar och om vilket det sedan erinrades i den andra skrivelsen, i vilken "det nödvändiga samarbetet mellan kommissionen och de nationella domstolarna" omnämns samt den omständigheten att en spridning av de efterfrågade svaren skulle kunna hindra detta samarbete.

70 Kommissionen kan inte heller kritiseras för att den hänvisade till förfarandet i artikel 177 först i den andra skrivelsen, då kommissionens påpekanden är en reaktion på den jämförelse, mellan detta förfarande och det förfarande som avses i meddelandet, som sökanden gjorde i den bekräftande ansökan.

71 Av det ovan anförda följer att kommissionen på ett tydligt sätt har angivit skälen till varför den tillämpade undantaget om skydd av det allmänna samhällsintresset (rättsliga förfaranden) med avseende på de tre efterfrågade svaren, samtidigt som den beaktade vilket slag av uppgifter svaren innehöll. Sökanden hade således möjlighet att få kännedom om motiven till det omtvistade beslutet och förstainstansrätten att utöva sin kontroll av om beslutet var rättsenligt.

72 Av vad anförts följer att den andra grunden inte kan godtas och följaktligen att talan skall ogillas i dess helhet.

Rättegångskostnader

73 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall emellertid intervenienten bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta svarandens rättegångskostnader.

3) Konungariket Nederländerna skall bära sina rättegångskostnader.

Lenaerts Lindh Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 mars 1998.

H. Jung P. Lindh

Justitiesekreterare Ordförande