TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 13 januari 2011 *

I mål T-362/08,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, Hamburg (Tyskland), företrädd av S. Crosby, solicitor, och S. Santoro, avocat,

sökande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av J. Bering Liisberg och B. Weis Fogh, båda i egenskap av ombud,

Republiken Finland, inledningsvis företrädd av J. Heliskoski, M. Pere och H. Leppo, därefter av J. Heliskoski, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

och av

Konungariket Sverige, företrätt av K. Petkovska, A. Falk och S. Johannesson, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av C. O'Reilly och P. Costa de Oliveira, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 19 juni 2008 att avslå sökandens begäran om att få tillgång till vissa handlingar, som överlämnats till kommissionen av de tyska myndigheterna i ett förfarande om upphävande av ett områdes status som särskilt skyddsområde enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114),

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av ordföranden M.E. Martins Ribeiro samt domarna N. Wahl och A. Dittrich (referent),

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 april 2010,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) fastställs de principer, villkor och gränser för rätten till tillgång till dessa institutioners handlingar som avses i artikel 255 EG. Förordningen är tillämplig sedan den 3 december 2001.

2 I artikel 2 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

…

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

…”

3 I artikel 3 i förordning nr 1049/2001 stadgas följande:

”I denna förordning avses med

a) *handling*: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde,

b) *tredje part*: varje fysisk eller juridisk person eller enhet utanför den berörda institutionen, däribland medlemsstaterna, övriga gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan eller andra institutioner och organ samt tredje länder.”

4 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001, angående undantag från den ovan nämnda rätten till tillgång till handlingar, anges följande:

”1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

— allmän säkerhet,

— försvar och militära frågor,

— internationella förbindelser,

— gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

…

3. …

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

4. För handlingar som härrör från tredje part skall institutionen samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i punkterna 1 och 2 skall tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen skall eller inte skall lämnas ut.

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period."

5 I artikel 9 i förordning nr 1049/2001, som avser behandling av känsliga handlingar, föreskrivs följande:

"1. En känslig handling är en handling som härrör från institutionerna eller organ som har upprättats av dem eller från medlemsstaterna, tredje länder eller internationella organisationer och som i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser klassificerats som 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' eller 'CONFIDENTIEL' och som skyddar Europeiska unionens eller en eller flera av dess medlemsstaters väsentliga intressen på de områden som omfattas av artikel 4.1 a, i synnerhet allmän säkerhet, försvar och militära frågor.

2. En ansökan om tillgång till en känslig handling i enlighet med de förfaranden som anges i artiklarna 7 och 8 skall behandlas enbart av personer som har rätt att befatta sig med sådana handlingar. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 11.2 skall

dessa personer även avgöra vilka hänvisningar till känsliga handlingar som kan göras i det offentliga registret.

3. Känsliga handlingar skall registreras eller lämnas ut endast om den varifrån handlingen härrör givit sitt samtycke.

…"

6 Artikel 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), har följande lydelse:

"Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

Bakgrund till tvisten

7 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, som är sökande, är en icke-statlig organisation som är aktiv inom området för djurens välbefinnande och naturskydd.

8 Efter en begäran från Förbundsrepubliken Tyskland i enlighet med artikel 6.4 andra stycket i direktiv 92/43, avgav kommissionen den 19 april 2000 ett yttrande i vilket den tillstyrkte att ett industriprojekt fick genomföras inom området Mühlenberger Loch, ett område som är skyddat i enlighet med detta direktiv. Projektet bestod i en utbyggnad av företaget D:s fabrik för slutmontering av Airbus A3XX.

9 Sökanden begärde, genom en till kommissionen riktad skrivelse av den 20 december 2001, att få tillgång till olika handlingar som nämnda institution hade mottagit vid bedömningen av ovannämnda industriprojekt. Dessa handlingar bestod i korrespondens från Förbundsrepubliken Tyskland, Hamburgs stad och den tyska förbundskanslern.

10 Kommissionen ansåg att den, i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, inte hade rätt att lämna ut de ifrågavarande handlingarna och antog därför, den 26 mars 2002, sitt beslut att avslå sökandens ansökan om tillgång till vissa handlingar som den hade mottagit i det förfarande efter vilket den avgav sitt yttrande av den 19 april 2000.

11 Genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 juni 2002, väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 26 mars 2002.

12 Genom dom av den 30 november 2004 i mål T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen (REG 2004, s. II-4135), ogillade förstainstansrätten denna talan.

13 Den 10 februari 2005 överklagade Konungariket Sverige, som var intervenient i det ovannämnda målet T-168/02, förstainstansrättens dom i detta mål till domstolen.

14 Genom dom av den 18 december 2007 i mål C-64/05 P, Sverige mot kommissionen (REG 2007, s. I-11389), upphävde domstolen domen i det ovan i punkt 12 nämnda målet IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen samt ogiltigförklarade kommissionens beslut av den 26 mars 2002.

15 Till följd av domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, ansökte sökanden, i en till kommissionen riktad skrivelse av den 13 februari 2008, återigen om att få tillgång till de handlingar från tyska myndigheter som institutionen hade mottagit vid bedömningen av projektet Mühlenberger Loch.

16 Genom en skrivelse av den 20 februari 2008 bekräftade kommissionen att den hade mottagit sökandens skrivelse av den 13 februari 2008.

17 Den 26 mars 2008 ombad sökanden kommissionen att besvara dess ansökan av den 13 februari 2008.

18 Genom en skrivelse av den 7 april 2008 upplyste kommissionen sökanden om att samråd pågick med de tyska myndigheterna med avseende på huruvida de begärda handlingarna kunde lämnas ut.

19 Den 9 april 2008 ombad sökanden återigen kommissionen att besvara dess ansökan av den 13 februari 2008, och detta före den 22 april 2008.

20 I avsaknad av svar från kommissionen vid nämnda datum ingav sökanden en bekräftande ansökan, genom en skrivelse av den 29 april 2008.

21 Den 19 maj 2008 skrev kommissionen ett brev till sökanden vari den dels bekräftade att den hade mottagit den bekräftande ansökan, dels förklarade att den avsåg att besvara ansökan inom den i förordning nr 1049/2001 föreskrivna fristen.

22 Den 19 juni 2008 antog kommissionen ett beslut angående sökandens bekräftande ansökan (nedan kallad det angripna beslutet), vilket delgavs sökanden samma dag. Kommissionen lämnade i enlighet med detta beslut ut samtliga de av sökanden begärda handlingarna, nämligen åtta handlingar härrörande från Hamburgs stad och Förbundsrepubliken Tyskland, med undantag av en skrivelse av den 15 mars 2000 från den tyska förbundskanslern till kommissionen (nedan kallat skrivelsen från den tyska förbundskanslern), vars utlämnande de tyska myndigheterna hade opponerat sig mot.

23 Å ena sidan framgår det av det angripna beslutet att de tyska myndigheterna ansåg att ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska politik, i den mening som avses i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001.

24 Skrivelsen innehöll nämligen ett konfidentiellt yttrande som uteslutande var avsett för internt bruk. Handlingen berörde en konfidentiell angelägenhet som var kopplad till Förbundsrepubliken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik. Ett utlämnande av denna handling skulle inte enbart undergräva sekretessen, vilket

skulle skada de internationella relationerna mellan Förbundsrepubliken Tyskland, Europeiska unionens institutioner och andra medlemsstater, utan även äventyra Republiken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik. Skrivelsen från den tyska förbundskanslern skulle således inte lämnas ut enligt artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001.

25 Å andra sidan hade de tyska myndigheterna angett att ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern allvarligt skulle undergräva skyddet för kommissionens beslutsförfarande, i den mening som avses i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

26 Skrivelsen innehöll ett konfidentiellt yttrande som var riktat till kommissionen och som uteslutande var avsett att användas internt i samband med överläggningen angående kommissionens yttrande av den 19 april 2000. Handlingen berörde Förbundsrepubliken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik. Ett utlämnande av denna handling skulle undergräva sekretessen och därmed skada relationerna mellan Förbundsrepubliken Tyskland, unionens institutioner och andra medlemsstater. Detta skulle allvarligt undergräva kommissionens beslutsförfarande. Skrivelsen från den tyska förbundskanslern omfattas därför av undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

27 Kommissionen angav vidare i det angripna beslutet att enligt artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 är undantaget från rätten till tillgång till handling inte tillämpligt om det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att handlingen i fråga lämnas ut. Oberoende av att den aktuella handlingen även omfattades av de två undantagen i artikel 4.1 i förordning nr 1049/2001, som inte berörs av huruvida det föreligger ett allmänintresse, prövade kommissionen huruvida det förelåg ett sådant allmänintresse i förevarande fall.

28 För att ett övervägande allmänintresse som motiverar att handlingen lämnas ut ska anses föreligga krävs det, enligt kommissionen, att detta intresse dels är allmänt, dels är övervägande, det vill säga att det ska ha företräde framför de intressen som skyddas av artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001. I förevarande fall föreligger ingen omständighet som tyder på att det skulle föreligga något övervägande allmänt intresse i den mening som avses i denna förordning, som ska ha företräde framför kravet på att skydda kommissionens beslutsförfarande.

29 Beträffande frågan om delvis tillgång till handlingen i fråga angav kommissionen i det angripna beslutet att den, enligt domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, var tvungen att följa resultatet av samrådsförfarandet och avslå ansökan om tillgång till skrivelsen från den tyska förbundskanslern med stöd av de undantag som de tyska myndigheterna hade gjort gällande, och på de grunder som dessa myndigheter hade anfört. Eftersom myndigheterna motsatte sig ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern i dess helhet, kunde inte heller delar av den lämnas ut med stöd av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001.

Förfarandet och parternas yrkanden

30 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 augusti 2008.

31 Genom skrivelse som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 januari 2009 ansökte Republiken Finland om att få intervenera i förevarande mål till stöd för sökandens yrkanden. Genom beslut av den 5 mars 2009 och efter hörande av parterna biföll ordföranden på förstainstansrättens åttonde avdelning denna ansökan.

32 Republiken Finland ingav sin interventionsinlaga den 17 april 2009. Parterna yttrade sig över denna inlaga genom skrivelser som inkom till förstainstansrättens kansli den 26 juni 2009.

33 Genom skrivelser som inkom till förstainstansrättens kansli den 18 respektive den 29 juni 2009, ansökte Konungariket Sverige och Konungariket Danmark om att få intervenera i förevarande mål till stöd för sökandens yrkanden. Genom beslut av den 12 augusti 2009 och efter hörande av parterna biföll ordföranden på förstainstansrättens åttonde avdelning dessa ansökningar.

34 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (åttonde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

35 Parterna, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 16 april 2010. Med hänsyn till att Republiken Finland inte hade möjlighet att närvara vid förhandlingen, beslutade tribunalen innan den avslutade det muntliga förfarandet att rikta en skriftlig fråga till Republiken Finland, angående möjligheten att pröva Republiken Finlands argument angående tillgång till delar av skrivelsen från den tyska förbundskanslern och tillämpningen i tiden (*ratione temporis*) av undantagen enligt artikel 4.6 och 4.7 i förordning nr 1049/2001 från denna rätt till tillgång till handlingar. Republiken Finland inkom med sitt svar inom den föreskrivna fristen och parterna, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige yttrade sig över denna inlaga.

36 Sökandens yttrande behandlade inte endast innehållet i Republiken Finlands svar. Eftersom parterna inte hade rätt att utöver nämnda yttranden inkomma med ytterligare kompletteringar efter förhandlingen, beslutade ordföranden på tribunalens åttonde avdelning den 15 juni 2010 att föra in dessa skrivelser i akten endast i den mån de berörde innehållet i Republiken Finlands svar.

37 Det muntliga förfarandet avslutades den 15 juni 2010.

38 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— förplikta kommissionen att inge skrivelsen från den tyska förbundskanslern till tribunalen,

— ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

39 Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara det angripna beslutet.

40 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

41 Sökanden har anfört två grunder till stöd för sina yrkanden. Den första grunden avser ett åsidosättande av artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001. Tillgång till en handling ska enligt den artikeln vägras om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om bland annat internationella relationer och en medlemsstats ekonomiska politik. Den andra grunden avser ett åsidosättande av artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, vari föreskrivs att tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen ska vägras även efter det att beslutet fattats, för det fall utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

42 Intervenienterna har stött sökandens argumentation i denna del. Republiken Finland har dessutom gjort gällande ett åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 som avser möjligheten att få tillgång till delar av en handling. Enligt Republiken Finland iakttogs dessutom inte de krav som uppställs i artikel 4.7 i nämnda förordning, som avser tillämpningen i tiden (*ratione temporis*) av det i artikel 4.3 andra stycket föreskrivna undantaget från rätten till tillgång till handlingar. Sökanden har i sitt yttrande över Republiken Finlands interventionsinlaga anslutit sig till denna medlemsstats resonemang avseende artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001, vilket resonemang har utvidgats till att gälla samtliga undantag som är aktuella i förevarande mål.

43 Parterna har till stöd för sina respektive tolkningar av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, i syfte att mot bakgrund av den ovan i punkt 14 nämnda domen Sverige mot kommissionen avgöra vilka följder en tillämpning av denna bestämmelse, vilken enligt parterna är av central betydelse i målet, får i förevarande fall, anfört argument som är giltiga för samtliga grunder. Denna fråga bör således besvaras före den egentliga prövningen av varje enskild grund.

Tolkningen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

44 Sökanden har gjort gällande att det är viktigt att känna till samtliga skäl till att kommissionen, i sitt yttrande av den 19 april 2000, godkände upphävandet av ett naturreservat skyddat enligt Natura 2000-reglerna i rådets direktiv 92/43. Sökanden har betonat att Förbundsrepubliken Tyskland upprepade gånger kritiserat kommissionens ovilja att upphäva områdets status som naturreservat och att tillåta utbyggnaden av företaget D:s fabrik för slutmontering av Airbus A3XX, belägen vid Elbe i Hamburg. Kommissionen godkände upphävandet först kort efter det att den hade mottagit skrivelsen från den tyska förbundskanslern.

45 Enligt sökanden framgår det av punkt 94 i domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, att unionsdomstolen är behörig att pröva huruvida en institutions avslag på en ansökan om tillgång till handlingar vederbörligen har fattats på grundval av något av undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, oavsett om avslaget följer av institutionens egen eller den berörda medlemsstatens bedömning av nämnda undantag.

46 Kommissionens påstående, att dess roll är begränsad till att göra en översiktlig bedömning av de skäl som medlemsstaten har anfört, leder till att upphovsmannaregeln de facto återinförs. Kommissionen är skyldig att i varje enskilt fall pröva huruvida en handling som begärts ut omfattas av de aktuella undantagen.

47 Konungariket Danmark har gjort gällande att det framgår av förordning nr 1049/2001 att unionsinstitutionerna fattar självständiga beslut. Det är institutionerna som är slutligt ansvariga för att kontrollera huruvida ett avslag på en ansökan om tillgång till handlingar är motiverat och därvid göra en konkret prövning av ansökan om tillgång till handlingar.

48 Även om unionsinstitutionerna, i vissa fall, undantagsvis kan begränsa sig till att göra en *prima facie*-bedömning, innebär inte den omständigheten att förfarandet i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt i förevarande fall att det skulle räcka med en sådan bedömning.

49 Republiken Finland har understrukit att det framgår av domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen att, i den mån artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 är tillämplig, den berörda institutionen vid sin prövning av huruvida den aktuella handlingen ska lämnas ut alltid ska kontrollera huruvida något av de undantag för att lämna ut handlingen som medlemsstaten har anfört kan vara tillämpligt. Om de skäl som medlemsstaten har åberopat enligt kommissionens bedömning inte kan godtas ska institutionen ge sökanden tillgång till handlingen. Eftersom kommissionen i förevarande fall inte har uppfyllt denna skyldighet ska det angripna beslutet ogiltigförklaras.

50 Republiken Finland har till stöd för sin tolkning gjort gällande att undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt.

51 Det har vidare hävdats att motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG även gäller avslagsbeslut fattade med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Den berörda medlemsstaten ges enbart befogenhet att delta i unionens beslutsförfarande (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkterna 76 och 81). Med hänsyn till att det rör sig om ett beslut fattat av en unionsinstitution är

densamma ansvarig för att bedömningen av huruvida de aktuella undantagen är tillämpliga blir korrekt.

52 Betydelsen av att upphovsmannaregeln har upphävts genom förordning nr 1049/2001 skulle dessutom gå förlorad om kommissionen, såsom den har påstått, endast vore skyldig att pröva huruvida det är uppenbart att det av medlemsstaten åberopade undantaget inte kan göras gällande. Republiken Finland har vidare angett att en unionsinstitution i varje enskilt fall ska pröva huruvida en handling omfattas av undantagen i artikel 4 i nämnda förordning.

53 Enligt Konungariket Sverige framgår det av domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen att den berörda medlemsstaten inte har någon allmän och ovillkorlig vetorätt, som möjliggör för den att godtyckligt motsätta sig att en institution lämnar ut en handling, och att den är skyldig att i vederbörlig ordning motivera sin invändning genom att åberopa de undantag för rätten till tillgång till handlingar som avses i förordning nr 1049/2001. Vilken typ av prövning som institutionen ska göra när en medlemsstat motsätter sig utlämnandet av en handling har emellertid inte klargjorts i nämnda dom.

54 Konungariket Sverige har i det avseendet påpekat att kommissionen ska förvissa sig om att de skäl som medlemsstaten har åberopat rättsligt sett är formellt och materiellt korrekta, och att den ska pröva varje handling individuellt samt noggrant undersöka huruvida det föreligger en konkret och verklig risk för att ett utlämnande av en handling kan skada ett skyddat intresse. Behovet av att upprätthålla en enhetlig tolkning av förordning nr 1049/2001 talar även det för att institutionen har en prövningsrätt.

55 Enligt Konungariket Sverige ska institutionens beslut föregås av en dialog präglad av ett lojalt samarbete med medlemsstaterna. I vissa fall, till exempel när en medlemsstats

finansiella och ekonomiska politik kan komma att påverkas negativt, bör denna medlemsstats ståndpunkt få väga tyngre. I andra fall, när ett utlämnande av en handling allvarligt skulle undergräva en institutions beslutsförfarande, är det den berörda institutionen som bör ges ett större utrymme för att avgöra huruvida medlemsstatens resonemang är bristfälligt.

56 Kommissionen har understrukit att den, med hänsyn till att den icke utlämnade handlingen härrör från en medlemsstat, tillämpade artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 såsom domstolens tolkat den i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen. Enligt kommissionen motsatte sig de tyska myndigheterna ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern.

57 Enligt kommissionen består den centrala frågan i att klargöra i vilken mån den är skyldig att ta hänsyn till en medlemsstats invändning mot att lämna ut en handling när invändningen i vederbörlig ordning grundar sig på skäl hänförliga till undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. Det ska med andra ord fastställas i vilken mån kommissionen är skyldig att ersätta sin egen bedömning med medlemsstatens bedömning.

58 Kommissionen har gjort gällande att två bestämmelser i förordning nr 1049/2001 avser den situation där en handling som har begärts ut inte härrör från den berörda institutionen, utan från tredje part, det vill säga artikel 4.4, som avser de allmänna reglerna om tillgång till handlingar som härrör från tredje part, och artikel 4.5, som avser handlingar som härrör från en medlemsstat. Lagstiftaren har genom införandet av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 gett medlemsstaterna en särskild ställning, i enlighet med förklaring nr 35 om artikel 255.1 EG, som fogats till slutakten till Amsterdamfördraget.

59 Enligt kommissionen har domstolen, i punkt 44 i sin dom i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, slagit fast att kravet på medlemsstatens föregående medgivande i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 skulle riskera att bli verkningslöst om institutionen, trots att en medlemsstat har motsatt sig att en handling som härrör från den lämnas ut och trots att institutionen inte har fått något medgivande från medlemsstaten, ändå fick lämna ut den berörda handlingen. Ett sådant krav skulle mista sin ändamålsenliga verkan om skyldigheten att inhämta ett medgivande innan handlingen kan lämnas ut, i sista hand var avhängig en skönsmässig bedömning av den institution som innehar handlingen. Det framgår av punkterna 45 och 46 i nämnda dom att ett medgivande rättsligt sett skiljer sig från enbart ett yttrande och att medlemsstaterna i stor utsträckning har rätt till samråd enligt artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001.

60 Domstolen har, i punkt 47 i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, påpekat att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, till skillnad från artikel 9.3 i nämnda förordning, innebär att medlemsstaten ges en möjlighet vars utnyttjande i sig får till följd att medlemsstatens föregående medgivande blir ett nödvändigt krav för att den berörda handlingen senare ska kunna lämnas ut.

61 I förfarandemässigt hänseende är, enligt punkt 87 i domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, den medlemsstat som motsätter sig att en handling lämnas ut skyldig att motivera sin ståndpunkt utifrån undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. Det framgår av punkterna 45–47 och 76 i nämnda dom att en korrekt motiverad invändning hindrar kommissionen från att lämna ut den ifrågavarande handlingen.

62 Kommissionen kan inte godta en medlemsstats invändning mot att en handling lämnas ut, och är alltså skyldig att göra en egen bedömning, om invändningen saknar motivering eller om den inte har motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 88).

63 Enligt punkt 89 i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, ska kommissionen i sitt beslut hänvisa till de skäl som medlemsstaten har åberopat för att komma fram till att ett av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordningen ska tillämpas.

64 Kommissionen har gjort gällande att den har uppfyllt sina skyldigheter enligt förordning nr 1049/2001, såsom domstolen har tolkat förordningen i domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen. Kommissionen samrådde nämligen med de tyska myndigheterna, vilka motsatte sig ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern och motiverade sin ståndpunkt med hänvisning till undantagen i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i nämnda förordning. Kommissionen undersökte därefter huruvida det vid ett första påseende fanns fog för att åberopa dessa undantag. Sedan den kommit fram till att så var fallet, angav den skälen till sitt avslagsbeslut.

65 Kommissionen anser att dess prövning vid en medlemsstats invändning endast består i att kontrollera huruvida invändningen vid ett första påseende grundar sig på de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001 och att det inte är uppenbart olämpligt att åberopa undantagen. Ett åberopande av ett undantag som är uppenbart olämpligt är till exempel när en medlemsstat åberopar ett undantag i syfte att neka tillgång till en handling beträffande vilken det är tydligt att den inte omfattas av undantaget, såsom det tolkats av unionsdomstolen.

66 En domstolsprövning av det angripna beslutet ska även den begränsas till en kontroll av huruvida kommissionen i vederbörlig ordning förvissat sig om att det inte är uppenbart olämpligt att åberopa de tillämpliga undantagen.

Tribunalens bedömning

67 Det framgår av skäl 4 och artikel 1 i förordning nr 1049/2001 att denna förordning har till syfte att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som finns hos en institution största möjliga effekt. Enligt artikel 2.3 i nämnda förordning omfattar detta inte bara handlingar som upprättats av en institution utan även sådana som mottagits av tredje part, däribland medlemsstaterna, såsom uttryckligen anges i artikel 3 b i samma förordning.

68 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs undantag från rätten till tillgång till handlingar. I artikel 4.5 anges att en medlemsstat får begära att en institution inte ska lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

69 Förbundsrepubliken Tyskland har utnyttjat möjligheten i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 genom att begära att kommissionen inte ska lämna ut skrivelsen från den tyska förbundskanslern. Till stöd för invändningen mot att lämna ut handlingen hänvisades dels till undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser och en medlemsstats ekonomiska politik, i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i nämnda förordning, dels till undantaget avseende skyddet för kommissionens beslutsförfarande i artikel 4.3 andra stycket i nämnda förordning. Kommissionen grundande därefter sin vägran att lämna ut skrivelsen från den tyska förbundskanslern, i det angripna beslutet, på de tyska myndigheternas invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001.

70 Tribunalen ska därför pröva räckvidden av de tyska myndigheternas invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001.

71 Det framgår av domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 81, att detta är en processrättslig bestämmelse, eftersom den rör förfarandet för att anta ett unionsbeslut.

72 Till skillnad från artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, enligt vilken institutionen enbart ska samråda med tredje part angående handlingar som härrör från dessa, får enligt artikel 4.5 i nämnda förordning en handling som härrör från en medlemsstat, om medlemsstaten begär det, inte lämnas ut utan dess medgivande. I avsaknad av ett sådant medgivande kan institutionen inte lämna ut handlingen i fråga (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 44). Kommissionens beslut angående begäran om tillgång till handlingen i fråga berodde således i förevarande fall på det beslut som medlemsstaten hade fattat i det förfarande i vilket det angripna beslutet antogs.

73 Det framgår emellertid av domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 58, att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 inte ger medlemsstaten en allmän och ovillkorlig vetorätt att, skönsmässigt och utan att behöva motivera sitt beslut, motsätta sig utlämnandet av varje handling som en gemenskapsinstitution innehar endast på grund av att handlingen härrör från denna medlemsstat.

74 Enligt domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 76, begränsas utövandet av den befogenhet som den berörda medlemsstaten ges enligt artikel 4.5 av de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3, genom att medlemsstaten endast ges en befogenhet att delta i unionsinstitutionens beslut. Ur detta perspektiv liknar medlemsstatens föregående medgivande, vilket åsyftas i artikel 4.5, inte en oinskränkt vetorätt utan en form av samtycke som bekräftar att det inte föreligger skäl för undantag i enlighet med artikel 4.1–4.3. Enligt det beslutsförfarande som har inrättats på detta sätt genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 krävs således att institutionen och den berörda medlemsstaten ska hålla sig till de

materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 83).

75 Genomförandet av sådana gemenskapsrättsliga bestämmelser har överlåtits gemensamt på institutionen och den medlemsstat som har använt den möjlighet som föreskrivs i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Institutionen och de berörda medlemsstaterna ska i det beslutsförfarande som de deltar i, i syfte att avgöra huruvida tillgång till en handling ska nekas med stöd av de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning, iaktta den skyldighet att samarbeta lojalt som föreskrivs i artikel 10 EG, vilket påpekas i skäl 15 till förordning nr 1049/2001 (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 85).

76 Den berörda medlemsstaten som, efter en sådan dialog, motsätter sig att handlingen i fråga lämnas ut är skyldig att motivera sin ståndpunkt utifrån de nämnda undantagen (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 87).

77 Härav följer att en medlemsstat enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 endast får motsätta sig att handlingar som härrör från den lämnas ut med hänvisning till de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning och om den vederbörligen motiverar sin ståndpunkt i detta avseende (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkterna 87 och 99).

78 Beträffande frågan om vilken räckvidd artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 har med avseende på kommissionen i förevarande fall, har domstolen, i punkt 94 i domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, slagit fast att – ur sökandens synvinkel – medlemsstatens delaktighet inte påverkar det förhållandet att det beslut som institutionen senare riktar till sökanden, som svar på dennes ansökan om tillgång till en handling som institutionen innehar, utgör en unionsrättsakt. Denna

aspekt är desto viktigare när ett beslut enbart grundar sig på medlemsstatens prövning av huruvida de materiella undantagen är tillämpliga.

79 Kommissionen är, när den fattar beslut om att inte bevilja tillgång till handlingar, ansvarig för att beslutet är lagenligt. Kommissionen är därför skyldig att, innan den avslår en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, pröva huruvida medlemsstaten har grundat sin invändning på de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och huruvida dess ståndpunkt i det avseendet är vederbörligen motiverad.

80 Tribunalen påpekar att den prövning som ska göras för att tillämpa ett undantag måste framgå av motiven till unionsbeslutet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 19 juli 1999 i mål T-14/98, Hautala mot rådet, REG 1999, s. II-2489, punkt 67, av den 6 april 2000 i mål T-188/98, Kuijer mot rådet, REG 2000, s. II-1959, punkt 38, och av den 13 april 2005 i mål T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, REG 2005, s. II-1121, punkt 69). Om avslagsbeslutet enbart stöder sig på den berörda medlemsstatens prövning av huruvida nämnda undantag är tillämpliga, grundar sig tillämpningen av dem i sista hand på medlemsstatens resonemang. Medlemsstatens resonemang måste därför framgå av motiveringen till unionsinstitutionens beslut.

81 I den mån kommissionen inte har någon invändning mot att den aktuella handlingen lämnas ut och i sitt beslut anger de skäl som medlemsstaten har anfört, är det de av medlemsstaten angivna och i beslutet återgivna skälen som unionsdomstolen ska pröva.

82 Eftersom det följer av fast rättspraxis att det av motiveringen klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat (se domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 80, och där angiven rättspraxis), krävs det att de skäl som den berörda medlemsstaten

har åberopat i samband med sin begäran enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 uppfyller kraven i artikel 253 EG, såsom artikeln har tolkats i rättspraxis avseende tillgång till handlingar med stöd av samma förordning. Medlemsstatens motivering ska möjliggöra för sökanden att förstå bakgrunden och skälen till beslutet att vägra tillgång till handlingen och möjliggöra för den behöriga domstolen att i förekommande fall göra den prövning som det ankommer på den att göra (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 89).

83 Det framgår av rättspraxis att kommissionen inte ska godta en medlemsstats invändning mot att en handling som härrör från nämnda medlemsstat ska lämnas ut om invändningen saknar motivering eller om den inte har motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 88). Kommissionen ska vid avslag på en ansökan om tillgång till handlingar försäkra sig om att det föreligger en sådan motivering och hänvisa till denna motivering i det beslut som den slutligen fattar (domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 99).

84 Tribunalen erinrar om att det i förevarande fall inte är nödvändigt att avgöra huruvida kommissionen var skyldig att, utöver den rent formella kontrollen av huruvida medlemsstaten har motiverat sin invändning mot ett utlämnande och att en hänvisning skett till artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, göra en *prima facie*-bedömning eller en fullständig prövning av skälen till medlemsstatens invändning.

85 I fråga om utlämnande av en handling eller avslag på en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat utan medlemsstatens föregående medgivande, föreligger kontroller på två olika nivåer av huruvida ett sådant utlämnande eller ett sådant avslag är lagenligt. Dels den kontroll som kommissionen är bemyndigad

att göra av en medlemsstats invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, dels den kontroll som unionsdomstolen är bemyndigad att göra med avseende på kommissionens slutliga beslut att bevilja eller avslå en ansökan om tillgång till en handling.

86 Förevarande mål rör ett av kommissionen fattat avslagsbeslut som inte strider mot de skäl som den berörda medlemsstaten har anfört till stöd för att motsätta sig ett utlämnande utan grundar sig på desamma, och därför har fått till följd att handlingen inte lämnas ut. Frågan som ska avgöras i förevarande mål är således inte vilken typ av kontroll som kommissionen var bemyndigad att göra med avseende på medlemsstatens invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Eftersom det angripna beslutet motsvarar den berörda medlemsstatens begäran saknar det betydelse huruvida kommissionen var bemyndigad att göra en *prima facie*-bedömning eller en fullständig prövning av skälen till medlemsstatens invändning. Ett svar på denna fråga hade behövts om kommissionens beslut inte hade motsvarat medlemsstatens begäran. När kommissionens beslut angående en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat motsvarar den senares begäran med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, är den kontroll som ska göras den som unionsdomstolen är behörig att göra, av kommissionens beslut att avslå en ansökan om tillgång till en handling.

87 När det gäller domstolsprövningen av huruvida ett sådant avslagsbeslut är lagenligt framgår det, av punkt 94 i domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Sverige mot kommissionen, att unionsdomstolen är behörig att, på begäran av den sökande som av en institution har vägrats tillgång till handlingar, pröva huruvida denna vägran kunde grundas på de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, oavsett om denna vägran följer av den bedömning av undantagen som institutionen själv har gjort eller av den som den berörda medlemsstaten har gjort. I motsats till vad kommissionen har påstått följer härav att unionsdomstolens prövning till följd av tillämpningen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, inte är begränsad till en *prima facie*-bedömning. Tillämpningen av denna bestämmelse hindrar således inte

unionsdomstolen från att göra en fullständig prövning av kommissionens avslagsbeslut, vilket bland annat ska uppfylla kraven på motivering och grunda sig på den berörda medlemsstatens materiella bedömning av huruvida undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 är tillämpliga.

88 Den omständigheten att unionsdomstolen gör en fullständig prövning av huruvida de materiella undantag som görs gällande är tillämpliga innebär inte med nödvändighet att kommissionen är eller inte är bemyndigad att göra en fullständig prövning av medlemsstatens invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Även om kommissionen har nekat tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat sedan den, efter en *prima facie*-bedömning, har konstaterat att det inte är uppenbart olämpligt att åberopa de skäl som medlemsstaten har anfört till stöd för sin invändning, innebär inte tillämpningen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 att unionsdomstolens prövning skulle vara begränsad till en *prima facie*-bedömning av huruvida de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 i denna förordning var tillämpliga, eftersom den ska pröva huruvida nämnda undantag är tillämpliga mot bakgrund av den berörda medlemsstatens materiella bedömning.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001

89 Den första grunden består av två delar, vilka ska prövas gemensamt. Grunden avser undantagen från rätten till tillgång till handling med avseende på skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella relationer och en medlemsstats ekonomiska politik.

Parternas argument

90 Sökanden har, beträffande undantaget från rätten till tillgång till handlingar avseende skyddet av det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella relationer i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, gjort gällande att denna bestämmelse inte är tillämplig på relationer inom unionen. Internationella relationer omfattar endast relationerna mellan unionsinstitutioner och tredjeland eller internationella organisationer.

91 I det angripna beslutet refererade kommissionen endast till relationerna mellan Förbundsrepubliken Tyskland, unionsinstitutionerna och andra medlemsstater. Kommissionen gjorde sig därför skyldig till en felaktig rättstillämpning när den tillämpade nämnda bestämmelse.

92 Vidare har det, beträffande undantaget från rätten till tillgång till handlingar avseende skyddet av det allmänna samhällsintresset i fråga om en medlemsstats ekonomiska politik i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001, anförts att kommissionen begränsade sig till att i det angripna beslutet ange att den aktuella handlingen behandlade ett konfidentiellt yttrande som uteslutande var avsett för internt bruk och att ett utlämnande av den därför skulle äventyra den konfidentiella karaktär som är utmärkande för Förbundsrepubliken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik. Inga andra skäl angavs.

93 Sökanden anser att det angripna beslutets kortfattade motivering kan anses berättigad i den mån skrivelsen från den tyska förbundskanslern verkligen var av konfidentiell karaktär. Sökanden menar att frågan således är huruvida skrivelsen från den tyska förbundskanslern är av konfidentiell karaktär eller inte. Sökanden har svårt att tro att skrivelsen verkligen innehåller så känsliga uppgifter men har samtidigt påpekat att den inte har kunnat ta del av den. Det ankommer på kommissionen att visa att skrivelsen från den tyska förbundskanslern är av konfidentiell karaktär.

94 Sökanden har i sitt yttrande över Republiken Finlands interventionsinlaga tillagt att detta gäller i än högre grand med hänsyn till den långa tid som förflutit sedan kommissionen mottog uppgifterna i denna handling. Kommissionen borde i enlighet med artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 ha omprövat de verkliga skälen till att skrivelsen från den tyska förbundskanslern inte lämnades ut.

95 I motsats till vad kommissionen har påstått är det bara en part i förfarandet som kan tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Utövandet av detta fria skön kan följaktligen komma att prövas av unionsdomstolen. I förevarande fall fattades beslutet av en part som inte deltog i förfarandet, nämligen medlemsstaten, vars utövande av ett sådant skön inte kan kontrolleras av en domstol. Medlemsstaten har därför inte något stort utrymme för skönsmässig bedömning utan är skyldig att fatta sitt beslut i överensstämmelse med de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001.

96 Konungariket Danmark har gjort gällande att kommissionen inte har uppfyllt den motiveringsskyldighet som ålåg den med avseende på det angripna beslutet.

97 Republiken Finland har tillagt att sökanden, i motsats till vad kommissionen har påstått, inte behöver visa att det aktuella undantaget inte är tillämpligt på handlingen i fråga, eftersom den inte har tillräcklig kännedom om handlingens innehåll.

98 När det gäller tillämpningen i tiden (*ratione temporis*) av undantagen för rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001, har Republiken Finland, med stöd av sökanden, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, framhållit att bestämmelsen är oupplösligen förbunden med bestämmelserna i artikel 4.1–4.3 i samma förordning.

99 Konungariket Sverige har understrukit att undantaget för rätten till tillgång till handlingar i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte är tillämpligt, eftersom relationerna i fråga inte är av internationell karaktär.

100 Kommissionen har tillbakavisat sökandens och intervenienternas resonemang.

Tribunalens bedömning

101 Sökanden har under denna grund gjort gällande att kommissionen inte kunde grunda sitt beslut att inte bevilja tillgång till skrivelsen från den tyska förbundskanslern på att de tyska myndigheterna motsatt sig detta enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, med stöd av de undantag avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella relationer och en medlemsstats ekonomiska politik som avses i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i nämnda förordning.

102 Tribunalen ska, mot bakgrund av övervägandena angående tolkningen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 (se ovan i punkterna 67–88), först pröva den grund som rör undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om en medlemsstats ekonomiska politik, i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i nämnda förordning.

103 Det ska i det avseendet påpekas att i kommissionens beslut i detta fall, att inte lämna ut en handling som härrörde från en medlemsstat med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, grundade sig tillämpningen av undantagen avseende det allmänna samhällsintresse som avses i artikel 4.1 a i samma förordning på medlemsstatens materiella bedömning och inte på kommissionens.

104 Beträffande omfattningen av unionsdomstolens prövning av ett sådant besluts lagenlighet påpekar domstolen att det framgår av rättspraxis rörande en institutions tillämpning av ett av de materiella undantag som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 utanför tillämpningsområdet för artikel 4.5 i nämnda förordning, att nämnda institution ska ges ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när den avgör huruvida utlämnande av handlingar som rör de områden som omfattas av undantagen undergräver skyddet för det allmänna samhällsintresset. Ett sådant bedömningsutrymme var enligt domstolen motiverat med hänsyn till att ett sådant avslagsbeslut är av komplicerad och känslig natur och att kriterierna i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 är mycket allmänna (domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Sison mot rådet, punkterna 34–36).

105 Nyssnämnda resonemang gäller även i det fall kommissionen nekar tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, med tillämpning av undantagen avseende det allmänna samhällsintresse som avses i artikel 4.1 a i samma förordning på grundval av medlemsstatens materiella bedömning. Tilläggas ska att bedömningen av huruvida ett utlämnande av en handling undergräver ett intresse som skyddas av sådana materiella undantag kan omfattas av denna medlemsstats politiska ansvar (se, analogt, förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 80 nämnda målet Hautala mot rådet, punkt 71, och av den 7 februari 2002 i mål T-211/00, Kuijer mot rådet, REG 2002, punkt 53). Medlemsstaten ska i ett sådant fall likaledes ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.

106 Härav följer att Förbundsrepubliken Tyskland ska anses ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i syfte att avgöra huruvida ett utlämnande av handlingar som omfattas av undantagen i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001 undergräver skyddet för ett allmänt samhällsintresse.

107 Unionsdomstolens prövning är således begränsad till en granskning av att reglerna i fråga om förfarandet och om motiveringen har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller förekommit maktmissbruk (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Sison mot rådet, punkterna 34 och 64).

108 Sökanden har, beträffande undantaget avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om en medlemsstats ekonomiska politik, i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001, bestritt dels att motiveringen i det angripna beslutet är tillräcklig med avseende på detta undantag, eftersom kommissionen inskränkt sig till att kort nämna den konfidentiella karaktär som utmärker innehållet i skrivelsen från den tyska förbundskanslern, utan att ange något ytterligare skäl, dels att undantaget i fråga är tillämpligt i förevarande fall. Konungariket Danmark har även gjort gällande att kommissionen inte har iakttagit sin motiveringsskyldighet.

109 Vad för det första avser det angripna beslutets motivering ska enligt fast rättspraxis den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utöva sin prövning. Kravet på motivering ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det fordras inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte enbart ska bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler på det ifrågavarande området (se domen i det ovan i punkt 82 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

110 Vid ett beslut att neka tillgång till en handling med stöd av ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ska det i beslutets motivering förklaras hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av undantaget (domstolens dom av den 1 juli 2008 i de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, Sverige och Turco mot rådet, REG 2008, s. I-4723, punkt 49, och förstainstansrättens dom av den 11 mars 2009 i mål T-121/05, Borax Europe mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 37).

111 Det kan emellertid vara omöjligt att för en viss handling ange skälen till att den ska sekretessbeläggas utan att innehållet i denna handling samtidigt offentliggörs och det huvudsakliga syftet med undantaget på så sätt urholkas (se förstainstansrättens dom av den 26 april 2005 i de förenade målen T-110/03, T-150/03 och T-405/03, Sison mot rådet, REG 2005, s. II-1429, punkt 60 och där angiven rättspraxis). I motsats till vad sökanden har gjort gällande krävs det för tillämpning av denna rättspraxis inte att det är fråga om en känslig handling i den mening som avses i artikel 9 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 5 mars 1997 i mål T-105/95, WWF UK mot kommissionen, REG 1997, s. II-313, punkt 65, av den 25 april 2007 i mål T-264/04, WWF European Policy Programme mot rådet, REG 2007, s. II-911, punkt 37, och av den 30 januari 2008 i mål T-380/04, Terezakis mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 71).

112 Såsom domstolen redan har slagit fast betonas i synnerhet i artikel 11.2 i förordning nr 1049/2001 vikten av att inte lämna ut uppgifter som indirekt kan undergräva de intressen som de berörda undantagen har till syfte att skydda (dom av den 1 februari 2007 i det ovan i punkt 82 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 83). I denna bestämmelse föreskrivs bland annat att om det i en institutions register förekommer en hänvisning till en handling, oavsett om denna är känslig i den mening som avses i artikel 9 i samma förordning, ska hänvisningen göras på ett sätt som inte undergräver skyddet för intressena i artikel 4 i samma förordning.

113 I det här fallet grundade kommissionen sitt beslut att inte lämna ut skrivelsen från den tyska förbundskanslern, såvitt avser undantaget i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001, på den omständigheten att ett utlämnande av skrivelsen

kunde undergräva skyddet för samhällsintresset i fråga om Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska politik. Enligt de tyska myndigheternas motivering, såsom denna har angetts i det angripna beslutet, innehöll skrivelsen ett konfidentiellt yttrande som uteslutande var avsett för internt bruk. Skrivelsen berörde en konfidentiell angelägenhet som var kopplad till Förbundsrepubliken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik. Ett utlämnande av skrivelsen skulle enligt myndigheterna få negativa följder för ärendets sekretess och äventyra Republiken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik (se ovan punkt 24).

114 Denna motivering av det angripna beslutet är, även om den är kortfattad, inte desto mindre adekvat med hänsyn till sammanhanget i ärendet och räcker för att sökanden ska kunna bedöma skälen till kommissionens beslut att neka tillgång till den aktuella handlingen och för att unionsdomstolen ska kunna pröva dess lagenlighet.

115 Sökanden är nämligen väl bekant med sammanhanget i fråga.

116 För det första fick sökanden kännedom om kommissionens yttrande av den 19 april 2000, i vilket denna tillstyrkte genomförandet av det aktuella industriprojektet inom området Mühlenberger Loch, ett område skyddat i enlighet med direktiv 92/43. Projektet bestod i en utbyggnad av företaget D:s fabrik för slutmontering av Airbus A3XX. I yttrandet av den 19 april 2000 bedömde kommissionen i synnerhet huruvida det förelåg sådana tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse som avses i artikel 6.4 i direktiv 92/43, vilka de tyska myndigheterna hade åberopat till stöd för att, i avsaknad av andra lösningar, genomföra nämnda projekt trots de negativa slutsatser som dragits vid bedömningen av projektets påverkan på området. Det var närmare bestämt fråga om ekonomiska och sociala orsaker, såsom projektets mycket stora ekonomiska betydelse för Hamburgs stad, Nordtyskland och den europeiska

flygindustrin. Med hänsyn till dessa tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse ansåg kommissionen att projektets negativa följder var berättigade.

117 För det andra tillhandahöll kommissionen sökanden, i form av bilagor till det angripna beslutet, samtliga handlingar som kommissionen hade begärt in från de tyska myndigheterna, med undantag för skrivelsen från den tyska förbundskanslern.

118 Mot bakgrund av detta sammanhang framgick det tydligt av motiveringen till det angripna beslutet på vilket sätt kommissionen ansåg att tillgången till nämnda handling konkret och faktiskt skulle kunna undergräva det intresse som skyddades av det ifrågavarande undantaget. I motiveringen angav kommissionen att skrivelsen från den tyska förbundskanslern till kommissionens ordförande rörde ett konfidentiellt yttrande som skulle äventyra Förbundsrepubliken Tysklands och andra medlemsstaters ekonomiska politik om det lämnades ut. Om motiveringen hade innehållit ytterligare information med hänvisningar till det exakta yttrandet hade följden kunnat bli en urholkning av syftet med det åberopade undantaget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2005 i de ovan i punkt 111 nämnda förenade målen Sison mot rådet, punkt 62).

119 Härav följer att kommissionen inte har åsidosatt motiveringsskyldigheten.

120 Vad gäller, för det andra, frågan huruvida det aktuella undantaget är tillämpligt i förevarande mål ska tribunalen pröva huruvida kommissionens bedömning att ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern hade kunnat undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska politik bygger på en uppenbart oriktig bedömning från de tyska myndigheternas sida.

121 Eftersom undantagen från rätten till tillgång till handlingar utgör en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar ska de tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 1 februari 2007 i det ovan i punkt 82 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

122 De tyska myndigheterna var skyldiga att, innan de motsatte sig ett utlämnande av de handlingar som sökanden hade begärt att få ut, mot bakgrund av de uppgifter som de hade tillgång till pröva huruvida ett utlämnande av handlingen faktiskt skulle kunna skada någon aspekt på det allmänna samhällsintresse som skyddas av undantagen från rätten till tillgång. För att dessa undantag ska bli tillämpliga måste således risken för att det allmänna samhällsintresset kommer till skada rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (domen i det ovan i punkt 105 nämnda målet Kuijer mot rådet, punkterna 55 och 56, och i det ovan i punkt 111 nämnda målet WWF European Policy Programme mot rådet, punkt 39). Det framgår av fast rättspraxis att den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar var konkret (se domen i det ovan i punkt 80 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 69 och där angiven rättspraxis). Denna konkreta prövning måste dessutom utföras för varje handling som avses i ansökan. Det följer nämligen av förordning nr 1049/2001 att alla de undantag som anges i artikel 4.1–4.3 i förordningen är formulerade på så sätt att de ska tillämpas på ”en handling” (domen i det ovan i punkt 80 nämnda målet Tribunal Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 70, och dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen, REG 2006, s. II-2023, punkt 116).

123 Det framgår av det angripna beslutet att prövningen av sökandens ansökan om tillgång till handlingar utfördes för varje handling som hade angetts i ansökan. Eftersom de tyska myndigheterna inte motsatte sig ett utlämnande av åtta handlingar som härrörde från Hamburgs stad och Förbundsrepubliken Tyskland, individuellt angivna i det angripna beslutet, utan enbart utlämnandet av skrivelsen från den tyska förbundskanslern, avseende vilket myndigheterna angav specifika skäl, gav kommissionen i själva verket sökanden tillgång till dessa åtta handlingar och nekade endast tillgång till skrivelsen från den tyska förbundskanslern (se ovan punkt 22).

124 De tyska myndigheterna gjorde inte heller någon uppenbart oriktig bedömning när de vid en konkret prövning av handlingen i fråga fann att det förelåg en risk för att ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern skulle undergräva skyddet för Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska politik. Med hänsyn till projektets ekonomiska betydelse är bedömningen att en sådan risk rimligen kunde förutses och inte var rent hypotetisk inte uppenbart oriktig.

125 För det första framgår det av de tyska myndigheternas motivering, såsom den har återgetts i det angripna beslutet, att de gjorde en konkret prövning av skrivelsen från den tyska förbundskanslern innan de nådde sin slutsats. Myndigheternas inställning grundade sig på förekomsten av den tyska förbundskanslerns konkreta yttrande i skrivelsen och inte på enbart abstrakta omständigheter, som till exempel det förhållandet att skrivelsen härrörde från den dåvarande tyska förbundskanslern.

126 För det andra framgår det av bedömningen i yttrandet av den 19 april 2000, såsom kommissionen har påpekat utan bestridande från sökandens sida, att det framför allt var ekonomisk-politiska överväganden som ledde till att det ifrågavarande områdets status upphävdes. Kommissionens yttrande av den 19 april 2000 rörde huvudsakligen frågan huruvida det, enligt artikel 6.4 i direktiv 92/43, förelåg andra tvingande orsaker med ett väsentligt allmänintresse, såsom den mycket stora ekonomiska betydelse som utbyggnaden av företaget D:s fabrik för slutmontering av Airbus A3XX hade för Hamburgs stad, Nordtyskland och den europeiska flygindustrin. Sådana tvingande orsaker skulle motivera att projektet, i avsaknad av andra lösningar, genomfördes trots de negativa slutsatser som dragits vid bedömningen av projektets påverkan på området. Sökanden har inte bestritt förekomsten av dessa ekonomisk-politiska överväganden.

127 Med hänsyn till det ovan anförda anser tribunalen att bedömningen att ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern kunde undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska politik inte bygger på en uppenbart oriktig bedömning från de tyska myndigheternas sida.

128 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument att det, med hänsyn till den tidsperiod som har förflutit sedan den tyska förbundskanslern skickade sin skrivelse, inte längre är berättigat att neka tillgång till handlingen med stöd av artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 på grundval av innehållet i denna, och att kommissionen borde ha omprövat skälen till att skrivelsen inte lämnades ut.

129 Det ska härvid erinras om att det av artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 framgår att de aktuella undantagen enbart ska tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år.

130 Sökanden nämnde inte bestämmelserna i artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 om tillämpningen i tiden av undantagen från rätten till tillgång till handlingar förrän i yttrandet över Republiken Finlands interventionsinlaga. Ansökan innehöll inga argument rörande artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001. Republiken Finland har i sin interventionsinlaga endast gjort gällande att artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts i samband med undantaget i artikel 4.3 andra stycket i nämnda förordning, som avser kommissionens beslutsförfarande. Sökanden godtog i sitt yttrande över nämnda inlaga Republiken Finlands ståndpunkt och utsträckte den till de undantag som avses med den aktuella grunden.

131 Eftersom de villkor som gäller för att en talan och de anmärkningar som anges däri ska kunna tas upp till sakprövning utgör tvingande rätt, kan tribunalen, enligt artikel 113 i tribunalens rättegångsregler, ex officio pröva om dessa villkor är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, domstolens beslut av den 15 april 2010 i mål C-517/08 P, Makhteshim-Agan Holding m.fl. mot kommissionen, ej publicerad i rättsfalls-

samlingen, punkt 54, och förstainstansrättens dom av den 9 september 2009 i mål T-437/05, Brink's Security Luxembourg mot kommissionen, REG 2009, s. II-3233, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

132 Det framgår av artikel 44.1 c jämförd med artikel 48.2 i rättegångsreglerna att ansökan genom vilken talan anhängiggjorts ska innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av de angivna grunderna, och att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

133 Det förhållandet att sökanden har fått kännedom om en rättslig omständighet under förfarandet vid tribunalen innebär inte att denna omständighet ska betraktas som en rättslig omständighet som har framkommit först under förfarandet. Det krävs nämligen även att sökanden inte tidigare har haft möjlighet att känna till denna omständighet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 8 mars 2007 i mål T-340/04, France Télécom mot kommissionen, REG 2007, s. II-573, punkt 164 och där angiven rättspraxis). Det framgår inte av handlingarna i målet att sökanden inte tidigare har haft möjlighet att känna till ett eventuellt åsidosättande av bestämmelserna om tillämpningen i tiden av undantagen från den aktuella rätten till tillgång till handlingar.

134 Med hänsyn till det ovan anförda finner tribunalen att sökandens argument avseende artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 inte kan prövas i sak, eftersom de utgör en ny grund som inte fanns med i ansökan. Argumenten utgör inte heller en utvidgning av de grunder som sökanden angav i ansökan.

135 I motsats till vad sökanden och intervenienterna har gjort gällande är artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 inte oupplösligen förbunden med artikel 4.1–4.3 i samma förordning. Artikel 4.7 i förordningen ska visserligen tillämpas tillsammans med undantagen från rätten till tillgång till handlingar i artikel 4.1–4.3. Detta innebär emellertid

inte att den omständigheten att en part gör gällande att en del av dessa bestämmelser har åsidosatts medför att den ska anses ha gjort gällande att samtliga har åsidosatts. Anmärkningen att artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 har åsidosatts har inget nära samband med de grunder som sökanden har anfört, vilka avser åsidosättande av artikel 4.1–4.3. Den konkreta prövningen av undantagen i artikel 4.1–4.3 i ovannämnda förordning är visserligen ett nödvändigt villkor för att avgöra frågan om undantagens tillämpning i tiden, men artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001 rör inte tillämpningsvillkoren för undantagen, vilka föreskrivs i artikel 4.1–4.3, utan begränsningen av undantagens tillämplighet i tiden.

136 Under alla förhållanden ska det påpekas att det inte framgår av handlingarna i målet att skyddet för det allmänna samhällsintresset inte längre var motiverat när det angripna beslutet antogs, med hänsyn till innehållet i skrivelsen från den tyska förbundskanslern. Det kan härvid konstateras att varken sökanden eller intervenienterna, till stöd för argumenten avseende ett åsidosättande av artikel 4.7 i förordning nr 1049/2001, har åberopat några andra omständigheter än den tid som har förflutit, såsom till exempel omständigheter som kan innebära att betydelsen av de angivna ekonomisk-politiska överväganden kan ifrågasättas.

137 Den aktuella skrivelsen innehåller ett yttrande från den tyska förbundskanslern avseende genomförandet av projektet i form av utbyggnad av företaget D:s fabrik för slutmontering av Airbus A3XX på området Mühlenberger Loch, ett område skyddat enligt direktiv 92/43. Såsom redan har konstaterats var det framför allt ekonomiska överväganden med avseende på Hamburgs stad, Nordtyskland och den europeiska flygindustrin som ledde till att området Mühlenberger Lochs status upphävdes. Med hänsyn till yttrandet i skrivelsen från den tyska förbundskanslern, som således rörde en angelägenhet av mycket stor betydelse för den ekonomiska politiken i Förbundsrepubliken Tyskland, ska den period på cirka åtta år som förflöt mellan det att den tyska förbundskanslern översände sin skrivelse (15 mars 2000) och det att det angripna beslutet antogs (19 juni 2008) anses utgöra en period under vilken det ifrågavarande

skyddet för samhällets intresse, nämligen Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska politik, var motiverat.

138 Med hänsyn till det ovan anförda anser tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den med hänvisning till undantaget i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som avser skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om en medlemsstats ekonomiska politik, beslutade att inte lämna ut skrivelsen från den tyska förbundskanslern, med hänsyn till att Förbundsrepubliken Tyskland med stöd av artikel 4.5 i samma förordning hade motsatt sig ett utlämnande av denna handling.

139 Det finns således inte längre någon anledning att pröva vare sig anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, i vilken föreskrivs undantaget från rätten till tillgång till handlingar avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, eller den andra grunden, som avser åsidosättande av artikel 4.3 andra stycket i nämnda förordning, i vilken föreskrivs undantaget avseende skyddet för beslutsförfarandet.

Huruvida kommissionen har åsidosatt artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

140 Republiken Finland har gjort gällande att kommissionen inte har uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001, nämligen att bedöma möjligheten av att få tillgång till vissa delar av den aktuella handlingen. Enligt Republiken Finland borde kommissionen inte ha nöjt sig med att hänvisa till den berörda medlemsstatens yttrande, enligt vilket den motsatte sig ett utlämnande av den ifrågavarande handlingen i dess helhet.

141 Som svar på en fråga från tribunalen angående möjligheten att ta upp Republiken Finlands argument i detta avseende till sakprövning, har Republiken Finland, med stöd av sökanden, Konungariket Danmark och Konungariket Sverige, framhållit att de kan tas upp till sakprövning, eftersom artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 är oupplösligen förbunden med artikel 4.1–4.3 i samma förordning.

142 Kommissionen har bestritt Republiken Finlands argument.

Tribunalens bedömning

143 Tribunalen kan när som helst på eget initiativ avgöra huruvida det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Bland sådana rättegångshinder ingår frågan huruvida argument från en intervenerande part kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 23 februari 1961 i mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, REG 1961, s. 1, 37; svensk specialutgåva, volym 1, s. 69).

144 Argumenten om åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 avseende delvis tillgång till den berörda handlingen har bara åberopats av Republiken Finland. Sökanden har inte anfört några argument i detta avseende.

145 Enligt artikel 40 fjärde stycket i domstolens stadga, vilken enligt artikel 53 i samma stadga är tillämplig på tribunalen, får yrkanden i interventionsansökan endast anföras till biträdande av någon av parternas yrkanden. Dessutom föreskrivs i artikel 116.3 i rättegångsreglerna att intervenienten måste godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för dennes intervention. Dessa bestämmelser utgör visserligen inte hinder för att en intervenient anför andra argument än de som anförts av den part som den stöder. Förutsättningen för detta är icke desto mindre att ramen för talan inte ändras genom argumenten och att interventionen sker till stöd för nämnda parts yrkanden

(se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 143 nämnda målet De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, punkt 37, och domen i det ovan i punkt 80 nämnda målet Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 52).

146 Talan, såsom den har definierats av sökanden och kommissionen, avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet. Den rör dels följderna av tillämpningen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, dels frågan huruvida kommissionen har åsidosatt de undantag från rätten till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna och artikel 4.3 andra stycket i nämnda förordning. Varken ansökan eller svaromålet innehåller några argument angående ett eventuellt åsidosättande av artikel 4.6 i förordningen. Dessutom har sökanden i ansökan uttryckligen angett att det angripna beslutet inte bestrids såvitt avser frågan om delvis tillgång. Det påstådda åsidosättandet av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 påtalades för första gången i Republiken Finlands interventionsinlaga.

147 I motsats till vad Republiken Finland har hävdat är artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 inte oupplösligen förbunden med artikel 4.1–4.3 i samma förordning. Den konkreta prövningen av undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 är visserligen ett nödvändigt villkor för att avgöra frågan huruvida det är möjligt att bevilja tillgång till delar av den aktuella handlingen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 80 nämnda målet Tribunal Verein für Konsumenteninformation mot kommissionen, punkt 73, domen i de ovan i punkt 122 nämnda förenade målen Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 117, och dom av den 19 januari 2010 i de förenade målen T-355/04 och T-446/04, Co-Frutta mot kommissionen, REU 2010, s. II-1, punkt 124). Prövningen av en sådan möjlighet rör emellertid inte tillämpningsvillkoren för de aktuella undantagen i artikel 4.1-4.3 i ovannämnda förordning. Kravet på en sådan prövning följer av proportionalitetsprincipen. Vid tillämpning av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 ska det nämligen prövas huruvida institutionens syfte med att inte lämna ut handlingen kan uppnås även om institutionen begränsar sig till att dölja de avsnitt som kan skada det skyddade allmänna samhällsintresset (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 6 december 2001 i mål C-353/99 P,

rådet mot Hautala, REG 2001, s. I-9565, punkterna 27–29, och domen i det ovan i punkt 111 nämnda målet WWF European Policy Programme mot rådet, punkt 50).

148 Prövningen av tillämpningsvillkoren för artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 ska således ske separat och på ett annat stadium av bedömningen än prövningen av tillämpningsvillkoren för undantagen från rätten till tillgång till handlingar i artikel 4.1–4.3 (se, för ett liknande resonemang, domen av den 26 april 2005 i de ovan i punkt 111 nämnda förenade målen Sison mot rådet, punkterna 86–89, och domen i det ovan i punkt 111 nämnda målet WWF European Policy Programme mot rådet, punkterna 47–55). Enbart ett eventuellt åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 kan medföra ogiltigförklaring av ett beslut att neka delvis tillgång till en handling.

149 Härav följer att Republiken Finlands argument avseende åsidosättande av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 inte anknyter till föremålet för talan såsom detta har definierats av parterna och att de således medför att ramen för tvisten ändras. Dessa argument kan således inte tas upp till sakprövning.

Yrkandet att kommissionen ska förpliktas att förete den berörda handlingen

Parternas argument

150 Sökanden har yrkat att tribunalen ska vidta åtgärder för bevisupptagning enligt artikel 66.1 i rättegångsreglerna och därvid förplikta kommissionen att förete skrivelsen från den tyska förbundskanslern så att tribunalen kan kontrollera dess innehåll och på så sätt avgöra om, och i så fall i vilken utsträckning, skrivelsen omfattas av de undantag som kommissionen har åberopat.

151 Varken kommissionen eller intervenienterna har tagit ställning till sökandens yrkande på denna punkt.

Tribunalens bedömning

152 Såsom framgår av ovanstående kan tribunalen avgöra saken på grundval av de yrkanden, grunder och argument som anförts under det skriftliga och muntliga förfarandet.

153 Sökandens yrkande att kommissionen ska förpliktas att förete skrivelsen från den tyska förbundskanslern ska därför ogillas (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 10 september 2008 i mål T-42/05, Williams mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkterna 130 och 131).

154 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

155 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål ska enligt artikel 87.4 bära sina rättegångskostnader.

156 Sökanden har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, i enlighet med kommissionens yrkanden. Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 januari 2011.

Underskrifter