



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 21 juni 2012*

”Överklagande — Allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Artikel 4.5 — Räckvidd — Handlingar som härrör från en medlemsstat — Invändning som denna medlemsstat har framställt mot att dessa handlingar lämnas ut — Omfattning av den kontroll som görs av institutionen och av unionsdomstolen av skälen till medlemsstatens invändning — Företeende vid unionsdomstolen av den handling som begärts utlämnad”

I mål C-135/11 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 16 mars 2011,

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

klagande,

i vilket de andra parterna är

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

svarande i första instans,

Konungariket Danmark,

Republiken Finland,

Konungariket Sverige,

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna J. Malenovský (referent), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász och D. Šváby,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 1 mars 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (nedan kallat IFAW) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 januari 2011 i mål T-362/08, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen (REU 2011, s. II-11) (nedan kallad den överklagade domen). Genom den domen ogillade tribunalen IFAW:s talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 19 juni 2008 (nedan kallat det omtvistade beslutet) att avslå klagandens begäran om att få tillgång till en handling 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).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 255.1 och 255.2 EG 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 Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar enligt de principer och villkor som skall bestämmas i enlighet med punkterna 2 och 3.

Rådet skall, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, inom två år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande i enlighet med förfarandet i artikel 251 fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar.”

- 3 I förklaring nr 35 om artikel 255.1 [EG], som fogats till slutakten till Amsterdamfördraget, föreskrivs följande:

”Konferensen är enig om att de principer och villkor som avses i artikel 255.1 [EG] skall ge en medlemsstat rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling med ursprung från den staten till tredje man, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.”

- 4 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) ska, enligt artikel 19 andra stycket i den förordningen, tillämpas från och med den 3 december 2001.

- 5 Skälen 2, 4 och 10 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

...

- (4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.

...

- (10) För att öka öppenheten i institutionernas arbete bör Europaparlamentet, rådet och kommissionen bevilja tillgång såväl till handlingar som upprättats av institutionerna själva som till sådana de mottagit. Det skall i detta sammanhang påpekas att en medlemsstat, enligt förklaring nr 35 ..., kan begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling som härrör från den staten till tredje part, utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande."

- 6 I artikel 1 a i förordning nr 1049/2001, under rubriken "Syfte", föreskrivs följande:

"Syftet med denna förordning är:

- a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens (nedan kallade institutionerna) handlingar i enlighet med artikel 255 i EG-fördraget på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar."

- 7 I artikel 2.1 och 2.3 i förordningen 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."

- 8 I artikel 3 i förordningen föreskrivs 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."

- 9 Artikel 4 i förordning nr 1049/2001, i vilken undantagen från rätten till tillgång till handlingar räknas upp, har följande lydelse:

"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.”

Bakgrund till tvisten

- 10 IFAW är en icke-statlig organisation som är verksam inom djur- och naturskydd. Eftersom IFAW var motståndare till genomförandet av ett industriprojekt i ett skyddat område i Tyskland (nedan kallat det aktuella industriprojektet), begärde IFAW att få tillgång till flera handlingar som kommissionen hade mottagit vid prövningen av detta industriprojekt, särskilt vissa handlingar härrörande från olika myndigheter i Förbundsrepubliken Tyskland.

IFAW:s första ansökan om tillgång till handlingar

- 11 Genom skrivelse av den 20 december 2001 till kommissionen ansökte IFAW om att få tillgång till olika handlingar som kommissionen hade mottagit vid prövningen av det aktuella industriprojektet, närmare bestämt vissa handlingar härrörande från Förbundsrepubliken Tyskland och Hamburgs stad samt en skrivelse av den 15 mars 2000 från den tyska förbundskanslern till kommissionens ordförande (nedan kallad skrivelsen från den tyska förbundskanslern).
- 12 Kommissionen gjorde bedömningen att den enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 inte hade rätt att lämna ut de begärda handlingarna utan att den berörda medlemsstaten dessförinnan hade lämnat sitt medgivande och beslutade därför den 26 mars 2002 att avslå IFAW:s ansökan om tillgång till handlingarna.

- 13 Genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 juni 2002, väckte IFAW talan om ogiltigförklaring av det sistnämnda beslutet.
- 14 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.
- 15 Den 10 februari 2005 överklagade Konungariket Sverige, som var intervenient i det ovannämnda målet, förstainstansrättens dom till domstolen.
- 16 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 ovannämnda målet IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen samt ogiltigförklarade kommissionens beslut av den 26 mars 2002.

IFAW:s andra ansökan om tillgång till handlingar

- 17 Till följd av domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, ansökte IFAW, i en till kommissionen riktad skrivelse av den 13 februari 2008, återigen om att få tillgång till de handlingar från tyska myndigheter som kommissionen hade mottagit vid prövningen av det aktuella industriprojektet.
- 18 Genom en skrivelse av den 20 februari 2008 bekräftade kommissionen att den hade mottagit klagandens skrivelse av den 13 februari 2008.
- 19 Den 26 mars 2008 ombad klaganden kommissionen att besvara klagandens ansökan av den 13 februari 2008.
- 20 Genom en skrivelse av den 7 april 2008 upplyste kommissionen IFAW om att samråd pågick med de tyska myndigheterna avseende frågan huruvida de begärda handlingarna kunde lämnas ut.
- 21 Den 9 april 2008 ombad klaganden återigen kommissionen att besvara klagandens ansökan av den 13 februari 2008, och detta före den 22 april 2008.
- 22 I avsaknad av svar från kommissionen vid nämnda datum ingav IFAW en bekräftande ansökan genom en skrivelse av den 29 april 2008.
- 23 Den 19 maj 2008 översände kommissionen en skrivelse till klaganden 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.
- 24 Den 19 juni 2008 antog kommissionen det omtvistade beslutet angående IFAW:s bekräftande ansökan, vilket delgavs klaganden samma dag. Kommissionen lämnade i enlighet med detta beslut ut samtliga de av klaganden begärda handlingarna, nämligen åtta handlingar härrörande från Hamburgs stad och Förbundsrepubliken Tyskland, med undantag för skrivelsen från den tyska förbundskanslern, eftersom de tyska myndigheterna hade motsatt sig att denna lämnades ut.
- 25 Å ena sidan framgår det av det omtvistade beslutet att de tyska myndigheterna hade uppgett att ett utlämnande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om Förbundsrepubliken Tysklands internationella förbindelser och ekonomiska politik, i den mening som avses i artikel 4.1 a tredje och fjärde strecksatserna i förordning nr 1049/2001.
- 26 Skrivelsen innehöll nämligen ett konfidentiellt yttrande som uteslutande var avsett för internt bruk och som berörde 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, institutionerna och andra medlemsstater, utan även äventyra Förbundsrepubliken 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.

- 27 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.
- 28 Skrivelsen innehöll nämligen ett konfidentiellt yttrande som var riktat till kommissionen och som uteslutande var avsett att användas internt i samband med kommissionens överläggningar angående det aktuella industriprojektet. Ett utlämnande av denna handling 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.
- 29 I det omtvistade beslutet återgav kommissionen väsentligen de skäl som de tyska myndigheterna angett. Dessutom prövade kommissionen huruvida det förelåg ett övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, som motiverade att skrivelsen skulle lämnas ut. I förevarande fall ansåg kommissionen att den inte hade tillgång till några uppgifter som tydde på att det förelåg något övervägande allmänintresse, i den mening som avses i denna bestämmelse, som ska ha företräde framför kravet på att skydda kommissionens beslutsförfarande.
- 30 Beträffande frågan om delvis tillgång till handlingen i fråga angav kommissionen i det omtvistade beslutet att den, enligt domen i det ovannämnda 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 vid tribunalen och den överklagade domen

- 31 Den 28 augusti 2008 väckte IFAW talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet av den 26 mars 2002, vilken ogillades genom den överklagade domen.
- 32 I punkterna 67–88 i den överklagade domen erinrade tribunalen i huvudsak om att enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 är ett föregående medgivande från en medlemsstat nödvändigt för att en handling som härrör från den staten ska kunna lämnas ut.
- 33 Tribunalen erinrade emellertid också om att förordning nr 1049/2001, såsom domstolen uttalat i domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, inte ger den berörda medlemsstaten en allmän och ovillkorlig vetorätt att, skönsmässigt och utan att behöva motivera sitt beslut, motsätta sig utlämnandet av varje handling som en institution innehar av den enda anledningen att handlingen härrör från denna medlemsstat. Den berörda medlemsstaten får nämligen enligt artikel 4.5 i förordningen endast motsätta sig att handlingar som härrör från den lämnas ut med hänvisning till de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 och om den vederbörligen motiverar sin ståndpunkt i detta avseende.
- 34 Enligt tribunalen ska således kommissionen, 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 och huruvida dess ståndpunkt i det avseendet är vederbörligen motiverad.

- 35 I punkterna 84–88 i den överklagade domen uttalade tribunalen slutligen att det – eftersom det i förevarande fall rörde sig om ett avslag, som grundade sig på de skäl som medlemsstaten åberopat till stöd för sin invändning, på en ansökan om tillgång till en handling som härrör från medlemsstaten – inte var nödvändigt att avgöra huruvida kommissionen var skyldig att, utöver den rent formella kontrollen av huruvida medlemsstaten hade motiverat sin invändning mot ett utlämnande och att en hänvisning skett till undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, göra en begränsad prövning eller en fullständig prövning av skälen till medlemsstatens invändning.
- 36 Tribunalen gjorde nämligen bedömningen att när kommissionens beslut angående en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat överensstämmer med medlemsstatens begäran enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, är den enda typ av kontroll som är relevant den kontroll som unionsdomstolen är behörig att göra av kommissionens beslut att vägra tillgång till den aktuella handlingen.
- 37 Därefter, närmare bestämt i punkterna 101–127 i den överklagade domen, prövade tribunalen huruvida kommissionen gjorde rätt när den vägrade tillgång till skrivelsen från den tyska förbundskanslern.
- 38 Inledningsvis erinrade tribunalen, i punkt 103 i den överklagade domen, om att i kommissionens beslut i detta fall om 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 förordningen på medlemsstatens materiella bedömning och inte på kommissionens.
- 39 I punkterna 105 och 106 i den överklagade domen påpekade tribunalen, beträffande omfattningen av unionsdomstolens prövning av ett sådant besluts lagenlighet, att Förbundsrepubliken Tyskland vid tillämpningen av ett av de materiella undantag som avses i artikel 4.1 a i förordning nr 1049/2001 bör ges ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när den avgör huruvida ett utlämnande av handlingar som rör de områden som omfattas av undantagen kan undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset.
- 40 Tribunalen drog därav slutsatsen, i punkt 107 i den överklagade domen, att unionsdomstolens prövning ska begränsas till en granskning av att reglerna om förfarandet och 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.
- 41 Efter att ha genomfört nämnda prövning kom tribunalen till slutsatsen 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 byggde på en uppenbart oriktig bedömning från de tyska myndigheternas sida. I punkt 138 i den överklagade domen fastställde tribunalen följaktligen att kommissionen hade gjort en riktig bedömning när den med stöd av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 beslutade att inte lämna ut skrivelsen med hänsyn till att medlemsstaten hade motsatt sig ett utlämnande med hänvisning till undantaget, som avses i artikel 4.1 a fjärde strecksatsen i förordningen, rörande skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om en medlemsstats ekonomiska politik.
- 42 Slutligen hade IFAW yrkat att tribunalen skulle vidta åtgärder för bevisupptagning och därvid förelägga kommissionen att förete skrivelsen från den tyska förbundskanslern. Tribunalen avlog detta yrkande, eftersom den ansåg att den kunde avgöra saken på grundval av de yrkanden, grunder och argument som framförts under förfarandet.

Parternas yrkanden

- 43 IFAW har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta kostnaderna såväl vid tribunalen som vid domstolen.

44 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta IFAW att ersätta rättegångskostnaderna.

Överklagandet

45 Till stöd för sitt överklagande har klaganden åberopat två grunder. De avser att tribunalens rättstillämpning var felaktig dels vid tolkningen av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, dels när den underlät att göra en fullständig granskning av skrivelsen från den tyska förbundskanslern för att pröva riktigheten av de skäl som kommissionen anförde när den vägrade tillgång till denna handling.

Den första grunden

46 Genom sin första grund har IFAW i huvudsak gjort gällande att tribunalens rättstillämpning var felaktig genom att den inte gjorde bedömningen att det ålåg kommissionen att, med avseende på den handling vars utlämnande vägrats av den berörda medlemsstaten, göra en fullständig prövning av skälen till medlemsstatens invändning med hänvisning till undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

Parternas argument

47 IFAW har gjort gällande att tribunalens bedömning att det varken var nödvändigt eller relevant att kommissionen gjorde en ingående prövning av skälen till den berörda medlemsstatens invändning utgör felaktig rättstillämpning och att tribunalen sålunda åsidosatte artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, såsom den bestämmelsen tolkats av domstolen. Enligt klaganden ålåg det kommissionen att, utöver kontrollen av att medlemsstaten hade motiverat sin invändning, dels kontrollera huruvida motiveringen var hänförlig till undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, dels pröva i det konkreta fallet huruvida undantagen och de anförda skälen var tillämpliga på handlingen i fråga.

48 I sin svarsskrivelse har kommissionen gjort gällande att den prövade huruvida – vid ett första påseende – de undantag och den motivering som åberopats framstod som välgrundade mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet. Sedan den kommit fram till att så var fallet, angav den skälen till sitt avslagsbeslut.

Domstolens bedömning

49 Inledningsvis erinrar domstolen om att förordning nr 1049/2001, såsom framgår av skäl 4 och artikel 1 i förordningen, har till syfte att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som finns hos en institution största möjliga effekt. Enligt artikel 2.3 i förordningen omfattar detta inte bara handlingar som upprättats av en institution utan även sådana som mottagits av en institution från tredje parter, däribland medlemsstaterna, såsom uttryckligen anges i artikel 3 b i förordningen.

50 I artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs emellertid undantag från rätten till tillgång till handlingar. I artikel 4.5 anges särskilt 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.

- 51 I det aktuella fallet har Förbundsrepubliken Tyskland utnyttjat möjligheten som ges i artikel 4.5 och begärt 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 det omtvistade beslutet grundade kommissionen följaktligen sin vägran att lämna ut skrivelsen från den tyska förbundskanslern på de tyska myndigheternas invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001.
- 52 Domstolen har redan, i domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, haft tillfälle att närmare ange räckvidden av en medlemsstats invändning enligt nämnda bestämmelse.
- 53 Domstolen har därvid påpekat att detta är en handlägningsbestämmelse, eftersom den inskränker sig till att föreskriva att det för att en handling ska lämnas ut krävs att den berörda medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande för det fall medlemsstaten har framställt en särskild begäran därom och eftersom den rör förfarandet för att anta ett unionsbeslut (se domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkterna 78 och 81).
- 54 Till skillnad från artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 – enligt vilken tredje parter, angående handlingar som härrör från dessa, endast har rätt till samråd med den berörda institutionen med anledning av tillämpningen av något av undantagen i artikel 4.1 och 4.2 – får enligt artikel 4.5 i förordningen en handling som härrör från en medlemsstat, om medlemsstaten begär det, inte lämnas ut utan dess medgivande.
- 55 Domstolen har sålunda uttalat att det – när en medlemsstat har utnyttjat den möjlighet som den ges enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 att begära att en viss handling som härrör från denna stat inte ska lämnas ut utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande – krävs det, för att institutionen eventuellt ska kunna lämna ut denna handling, att ett medgivande från medlemsstaten dessförinnan inhämtas (domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 50).
- 56 Av detta följer *e contrario* att i avsaknad av ett sådant medgivande från den berörda medlemsstaten har institutionen inte rätt att lämna ut handlingen i fråga (domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 44). Kommissionens beslut angående ansökan om tillgång till skrivelsen från den tyska förbundskanslern var således avhängigt det beslut som de tyska myndigheterna hade fattat i det förfarande i vilket det omtvistade beslutet antogs.
- 57 Enligt punkt 58 i domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, ges i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 emellertid inte den berörda medlemsstaten en allmän och ovillkorlig vetorätt att, skönmässigt och utan att behöva motivera sitt beslut, motsätta sig utlämnandet av varje handling som en institution innehar endast på grund av att handlingen härrör från denna medlemsstat.
- 58 Enligt punkt 76 i domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen begränsas utövandet av den befogenhet som den berörda medlemsstaten ges enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 av de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 genom att medlemsstaten endast ges en befogenhet att delta i institutionens beslut. Medlemsstatens föregående medgivande, vilket åsyftas i artikel 4.5, liknar således inte en skönmässig vetorätt utan en form av samtycke som bekräftar att det inte föreligger skäl för undantag i enlighet med artikel 4.1–4.3. I det beslutsförfarande som har inrättats på detta sätt genom artikel 4.5 krävs det således att institutionen och den berörda medlemsstaten håller sig till de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 (domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 83).
- 59 Av detta följer att den berörda medlemsstaten 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 och om den vederbörligen motiverar sin ståndpunkt i detta avseende (domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 99).

- 60 Beträffande frågan om vilken räckvidd artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 har med avseende på den berörda institutionen, har domstolen, i punkt 94 i domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, redan slagit fast att medlemsstatens delaktighet, ur klagandens synvinkel, inte påverkar det förhållandet att det beslut som institutionen senare riktar till klaganden, som svar på dennes ansökan om tillgång till en handling som institutionen innehar, utgör en unionsrättsakt.
- 61 Den berörda institutionen är, när den fattar beslut om att inte bevilja tillgång till handlingar, ansvarig för att beslutet är lagenligt. Domstolen har sålunda uttalat att institutionen inte ska godta en medlemsstats invändning mot att en handling som härrör från denna ska lämnas ut om invändningen helt 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 ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 88).
- 62 Av detta följer att den berörda institutionen, innan den avslår en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, ska 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 medlemsstatens ståndpunkt i det avseendet är vederbörligen motiverad. Följaktligen är kommissionen, i det förfarande i vilket ett beslut att vägra tillgång till handlingar antas, skyldig att försäkra sig om att en sådan motivering föreligger och att hänvisa till denna i sitt beslut (domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 99).
- 63 I motsats till vad IFAW har gjort gällande, åligger det däremot inte den berörda institutionen att göra en fullständig prövning av skälen till den berörda medlemsstatens invändning genom att göra en kontroll som går utöver att endast kontrollera om det föreligger en motivering med hänvisning till undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001.
- 64 Ett krav på en sådan fullständig prövning skulle nämligen kunna leda till att den berörda institutionen, efter det att denna prövning gjorts, felaktigt lämnar ut handlingen i fråga till klaganden trots att det föreligger en, i den mening som avses i punkterna 61 och 62 i denna dom, vederbörligen motiverad invändning från den medlemsstat från vilken handlingen härrör.
- 65 Det följer av detta att IFAW saknar grund för sitt påstående att tribunalens rättstillämpning var felaktig genom att den gjorde bedömningen att det inte ålåg kommissionen att, med avseende på den handling vars utlämnande vägrats, göra en fullständig prövning av skälen till medlemsstatens invändning med hänvisning till undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.
- 66 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grund som IFAW åberopat till stöd för överklagandet.

Den andra grunden

- 67 Genom sin andra grund har IFAW i huvudsak gjort gällande att tribunalens rättstillämpning var felaktig när den gjorde bedömningen att den, utan att själv ta del av den handling som kommissionen hade vägrat tillgång till, kunde göra den kontroll som det åligger den att göra.

Parternas argument

- 68 Klaganden anser att tribunalen gjorde fel när den underlät att förelägga kommissionen att förete skrivelsen från den tyska förbundskanslern, eftersom företeendet av denna handling var oundgängligt för att tribunalen själv skulle kunna kontrollera den faktiska förekomsten och, följaktligen, tillämpligheten av de undantag som åberopats av denna institution som skäl för beslutet att inte

bevilja tillgång till denna skrivelse och vilka ursprungligen åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland. I detta avseende har IFAW gjort gällande att tribunalen inte kunde utföra den uppgiften utan att vare sig ha sett eller analyserat handlingen.

- 69 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen har rätt att skönsmässigt besluta om vilka bevisupptagningsåtgärder som ska vidtas, däribland företeende av handlingar.

Domstolens bedömning

- 70 Det framgår av punkt 87 i den överklagade domen att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, enligt tribunalen, inte hindrar tribunalen från att göra en prövning av kommissionens avslagsbeslut som går utöver en prövning vid första påseendet och som innebär en materiell bedömning av huruvida undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 är tillämpliga i det aktuella fallet.
- 71 Denna bedömning innehåller inte någon felaktig rättstillämpning.
- 72 För det fall medlemsstaten motiverar sin vägran att ge tillgång till handlingen i fråga och då institutionen därför är tvungen att avslå ansökan om tillgång till handlingen, åtnjuter nämligen den som ingett ansökan domstolsskydd. Unionsdomstolen är behörig att, på begäran av den sökande som av en institution har vägrats tillgång till handlingar, pröva huruvida denna vägran med rätta kunde grundas på nämnda undantag, oavsett huruvida denna vägran följer av den bedömning av undantagen som institutionen själv har gjort eller av den som den berörda medlemsstaten har gjort (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Sverige mot kommissionen, punkterna 90 och 94).
- 73 För att säkerställa ett sådant domstolsskydd – till förmån för den som den berörda institutionen, till följd av att medlemsstaten gjort en invändning, vägrat tillgång till en eller flera handlingar som härrör från en medlemsstat – krävs det således att unionsdomstolen prövar lagenligheten av beslutet att vägra tillgång i det konkreta fallet (se, i detta avseende, dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkterna 33–39), med hänsyn till alla relevanta omständigheter, bland vilka en av de viktigaste är den handling som det vägrats tillgång till. För att iaktta förbudet att lämna ut de ifrågavarande handlingarna utan föregående medgivande från den berörda medlemsstaten, åligger det tribunalen att ta del av dessa handlingar bakom stängda dörrar, så att parterna inte får tillgång till handlingarna, såsom föreskrivs i artikel 67.3 tredje stycket i tribunalens rättegångsregler.
- 74 Det framgår emellertid av punkterna 152 och 153 i den överklagade domen att tribunalen inte gjorde bedömningen att det var nödvändigt att förelägga kommissionen att förete den handling som det hade vägrats tillgång till i förevarande fall, det vill säga skrivelsen från den tyska förbundskanslern.
- 75 Av detta följer att tribunalen, på grund av att den inte själv hade tagit del av handlingen, i det konkreta fallet inte kunde bedöma huruvida tillgång till handlingen med rätta kunde vägras med hänvisning till undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och att den följaktligen inte kunde pröva lagenligheten av det omtvistade beslutet, i strid med det krav som nämnts i punkt 73 i denna dom.
- 76 Av vad som anförts följer att klaganden har fog för sin grund att tribunalens rättstillämpning var felaktig när den gjorde bedömningen att den, utan att själv ta del av den handling som kommissionen vägrat tillgång till, kunde göra den kontroll som det åligger den att göra.
- 77 Den andra grunden ska således godtas och den överklagade domen ska följaktligen upphävas i sin helhet.

Talan

- 78 I enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domstolen upphäva tribunalens avgörande, om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan då antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.
- 79 I förevarande fall är målet inte färdigt för avgörande och det ska följaktligen återförvisas till tribunalen för avgörande, med beaktande av skrivelsen från den tyska förbundskanslern, av den talan som IFAW väckt vid tribunalen om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 januari 2011 i mål T-362/08, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mot kommissionen, upphävs.**
- 2) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för avgörande av den talan som IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH väckt om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 19 juni 2008 att avslå IFAW:s begäran om att få tillgång till en handling som överlämnats till Europeiska 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.**
- 3) **Beslut i fråga om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter