



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 14 februari 2012*

”Tillgång till handlingar — Förordning nr 1049/2001 — Handlingar rörande ett avslutat fördragsbrottsförfarande — Handlingar som härrör från en medlemsstat — Beviljande av tillgång till handlingar — Medgivande från medlemsstaten innan handlingen lämnas ut”

I mål T-59/09,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av M. Lumma, B. Klein och A. Wiedmann, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Konungariket Spanien, inledningsvis företrädd av M. Muñoz Pérez, därefter av S. Centeno Huerta, båda i egenskap av ombud,

och

Republiken Polen, inledningsvis företrädd av M. Dowgielewicz, därefter av M. Szpunar och B. Majczyna, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av B. Smulders, P. Costa de Oliveira och F. Hoffmeister, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, inledningsvis företrädd av J. Bering Liisberg och B. Weis Fogh, därefter av S. Juul Jørgensen och C. Vang, samtliga i egenskap av ombud,

och

Republiken Finland, företrädd av J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

samt

* Rättegångsspråk: tyska.

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

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut SG.E.3/RG/mbp D (2008) 10067 av den 5 december 2008 att ge medborgare tillgång till vissa handlingar som ingetts av Förbundsrepubliken Tyskland i fördragsbrottsförfarande nr 2005/4569, meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová samt domarna K. Jürimäe och M. van der Woude (referent),
justitiesekreterare: handläggaren T. Weiler,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 september 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Genom skrivelse av den 19 juli 2008 mottog Europeiska gemenskapernas kommission en ansökan om tillgång till olika handlingar i enlighet med 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).
- 2 De begärda handlingarna upprättades i fördragsbrottsförfarande nr 2005/4569. Kommissionen inledde nämnda förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland med anledning av ett eventuellt åsidosättande av artiklarna 28 EG och 30 EG till följd av en tysk myndighetsbestämmelse avseende villkoren för registrering av begagnade personbilar som importerats. Kommissionen avslutade förfarandet den 28 juni 2006, efter att ha skickat en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland den 18 oktober 2005.
- 3 De handlingar som begärdes utlämnade utgjordes för det första av Förbundsrepubliken Tysklands skrivelse av den 16 februari 2006 till svar på kommissionens formella underrättelse av den 18 oktober 2005, för det andra av protokollet från det sammanträde som hållits mellan företrädare för tyska myndigheter och kommissionen den 27 mars 2006 och för det tredje en sammanställning av kommissionen, för internt bruk, avseende hur förfarandet fortlöpte. I den andra och den tredje handlingen hänvisades till Förbundsrepubliken Tysklands skrivelse av den 16 februari 2006.
- 4 I ett e-postmeddelande av den 23 juli 2008 underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om ansökan om tillgång till handlingar.
- 5 Genom e-postmeddelande av den 31 juli 2008 underrättade Förbundsrepubliken Tyskland kommissionen om att denna medlemsstat motsatte sig att tillgång till dessa handlingar skulle beviljas. Härvid åberopades de undantag som föreskrivs dels i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om internationella förbindelser, dels i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordningen, avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. Enligt de tyska myndigheterna skulle ett utlämnande påverka samarbetet mellan Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen i fördragsbrottsförfaranden, ett

samarbete som bygger på förtroende. De tyska myndigheterna gjorde även gällande att enligt tysk rätt omfattas förbindelserna mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Europeiska unionens institutioner av begreppet "internationella förbindelser".

- 6 Genom skrivelse av den 5 augusti 2008 underrättade kommissionen dem som ansökt om tillgång till handlingarna om att Förbundsrepubliken Tyskland motsatt sig ett utlämnande och de skäl som därvidlag hade anförts. Kommissionen upplyste sökandena om att deras ansökan därför inte kunde beviljas. Kommissionen angav emellertid, med hänvisning till domstolens dom av den 18 december 2007 i mål C-64/05 P, Sverige mot kommissionen (REG 2007, s. I-11389), att de hade möjlighet att begära omprövning av beslutet.
- 7 Sökandena inkom med en bekräftande ansökan och gjorde gällande att Förbundsrepubliken Tysklands motivering saknade grund.
- 8 Genom skrivelse av den 15 september 2008 uppmanade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland att ompröva sin ståndpunkt mot bakgrund av domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet (REG 2007, s. I-1233), punkterna 67–72, vilken avser undantaget avseende skyddet av internationella förbindelser, och mot bakgrund av förstainstansrättens dom av den 6 juli 2003 i de förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen (REG 2003, s. II-2023), punkt 113, och av den 8 november 2007 i mål T-194/04, Bavarian Lager (REG 2007, s. II-4523) punkterna 148 och 149, vilka avser undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner.
- 9 Genom skrivelse av den 23 september 2008 vidhöll de tyska myndigheterna sin ståndpunkt att ingen tillgång till de aktuella handlingarna skulle ges och anförde sin motivering till denna ståndpunkt.
- 10 Genom beslut SG.E.3/RG/mbp D (2008) 10067 av den 5 december 2008 (nedan kallat det angripna beslutet) beslutade kommissionen att ge sökandena tillgång till handlingarna. Kommissionen anförde till stöd för sitt beslut att Förbundsrepubliken Tysklands argument, till stöd för sin invändning mot att utlämna handlingarna, vid första påseendet saknade grund och att det därför var möjligt att dra slutsatsen att de tyska myndigheterna inte hade lämnat tillräckliga uppgifter för att motivera att ett av de åberopade undantagen skulle tillämpas. I enlighet med artikel 5.6 i kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 om ändring av dess arbetsordning (EGT L 345, s. 94), underrättade kommissionen de tyska myndigheterna om sin avsikt att lämna ut handlingarna i fråga efter tio arbetsdagar och uppmärksammade dessa myndigheter på hur detta beslut om utlämnande kunde överklagas.
- 11 Genom skrivelse av den 18 december 2008 meddelade Förbundsrepubliken Tyskland kommissionen sina invändningar mot att de begärda handlingarna skulle lämnas ut. Förbundsrepubliken Tyskland angav att dess avsikt var att väcka talan om ogiltigförklaring och begärde att handlingarna inte skulle lämnas ut innan detta förfarande avslutats.
- 12 Genom skrivelse av den 30 januari 2009 underrättade kommissionen Förbundsrepubliken Tyskland om möjligheten att hos förstainstansrätten ansöka om interimistiska åtgärder i syfte att förhindra att de begärda handlingarna lämnas ut. Förbundsrepubliken Tyskland framställde emellertid inte någon sådan ansökan.
- 13 Kommissionen lämnade ut de aktuella handlingarna till de personer som hade ansökt om tillgång till dem.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 14 Förbundsrepubliken Tyskland väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 februari 2009.

- 15 Konungariket Spanien och Republiken Polen ansökte om att få intervensera till stöd för Förbundsrepubliken Tysklands yrkanden genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 juni respektive den 7 juli 2009.
- 16 Konungariket Sverige, Konungariket Danmark och Republiken Finland ansökte om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 18 juni, den 29 juni och den 1 juli 2009.
- 17 Genom beslut av den 3 september 2009 av ordföranden på förstainstansrättens sjätte avdelning bifölls dessa ansökningar.
- 18 Till följd av att förstainstansrättens avdelningar hade fått en ny sammansättning förordnades referenten att tjänstgöra på fjärde avdelningen. Förevarande mål tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 19 Förbundsrepubliken Tyskland har, med stöd av Konungariket Spanien och Republiken Polen, yrkat att tribunalen ska:
 - ogiltigförklara det angripna beslutet,
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige, yrkat att tribunalen ska:
 - ogilla talan,
 - förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 21 Förbundsrepubliken Tyskland har åberopat en grund till stöd för sin talan. Denna grund avser åsidosättande av artikel 4.1–4.3 och 4.5 i förordning nr 1049/2001 mot bakgrund av den i artikel 10 EG föreskrivna principen om lojalt samarbete.
- 22 Förbundsrepubliken Tyskland har i första hand gjort gällande att kommissionen, genom att inte beakta invändningen mot att handlingarna utlämnas, överskridit gränserna för sin prövning, såsom denna fastställts av domstolen i dess dom i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen och att kommissionen därigenom har åsidosatt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001.
- 23 Förbundsrepubliken Tyskland har i andra hand hävdats att dess motivering till stöd för sin invändning mot att handlingarna skulle utlämnas, vilken grundar sig på de i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 föreskrivna undantagen, inte i något fall kan betraktas som uppenbart felaktig.

Förfarandet enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001

- 24 Parterna har olika uppfattning vad avser omfattningen av den prövning som institutionen, i förevarande fall kommissionen, ska genomföra inom ramen för det förfarande som avses i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, av den motivering som en medlemsstat anfört när den med stöd av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 motsatt sig att de begärda handlingarna utlämnas.

- 25 Förbundsrepubliken Tyskland anser, med stöd av Konungariket Spanien, att institutionen inte har rätt att pröva huruvida den motivering som medlemsstaten har anfört är välgrundad. Republiken Polen stöder Förbundsrepubliken Tyskland men har preciserat att kommissionen på sin höjd kan kontrollera huruvida den medlemsstat som har åberopat ett undantag, utan någon som helst tvekan har tillämpat bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 på ett uppenbart oriktigt sätt.
- 26 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Danmark, Republiken Finland och Konungariket Sverige, hävdad att den är skyldig att pröva huruvida medlemsstatens motivering vid första påseende är välgrundad, mot bakgrund av omständigheterna i ärendet och rättspraxis.
- 27 Såsom föreskrivs i artikel 2.3 i förordning nr 1049/2001, omfattar rätten till tillgång till institutionernas handlingar inte endast handlingar som har upprättats av institutionerna, utan också sådana handlingar som de har mottagit från tredje part, bland vilka medlemsstaterna ingår, vilket uttryckligen framgår av artikel 3 b i samma förordning.
- 28 Genom denna bestämmelse avskaffade unionslagstiftaren upphovsmannaregeln som gällde innan förordning nr 1049/2001 antogs. Enligt denna regel skulle, när en institution innehade en handling som hade upprättats av en tredje part, ansökan om att få tillgång till handlingen ställas direkt till dess upphovsman.
- 29 Sedan förordning nr 1049/2001 trädde i kraft omfattas alla handlingar som finns hos institutionerna av förordningens tillämpningsområde, vare sig dessa har upprättats av institutionen eller härrör från medlemstater eller tredje parter. Bestämmelserna i förordningen är således tillämpliga på dessa handlingar, i synnerhet de bestämmelser i vilka det föreskrivs materiella undantag från rätten till tillgång till handlingar.
- 30 Vad avser handlingar som härrör från tredje part anges i artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 att institutionen ska samråda med den berörda tredje parten för att bedöma om de undantag som anges i 4.1 och 4.2 i förordningen ska tillämpas, om det inte är uppenbart att handlingen ska eller inte ska lämnas ut.
- 31 I enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 får en medlemsstat, vad gäller handlingar som härrör från den medlemsstaten, begära att institutionen inte ska lämna ut dessa utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande. Enligt rättspraxis ger denna bestämmelse medlemsstaten möjlighet att delta i det beslut som institutionen ska anta, och genom bestämmelsen inrättas därför ett beslutsförfarande för att avgöra huruvida de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 utgör hinder för att de berörda handlingarna lämnas ut (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkterna 76, 81, 83 och 93).
- 32 Enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 har nämligen genomförandet av unionsbestämmelser överlåtits gemensamt på institutionen och den medlemsstat som har använt sig av den möjlighet som föreskrivs i punkt 5, och dessa är i enlighet med skyldigheten att samarbeta lojalt som föreskrivs i artikel 10 EG skyldiga att agera och samarbeta så att de nämnda bestämmelserna verkligen kan tillämpas (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 85).
- 33 Av detta följer för det första att den institution som har mottagit en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, och den berörda medlemsstaten, så snart som denna institution har delgett medlemsstaten ansökan, genast ska inleda en lojal dialog avseende huruvida undantagen som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eventuellt ska tillämpas, samt särskilt vara uppmärksamma på att det är nödvändigt att institutionen får möjlighet att fatta sitt beslut inom de frister inom vilka den i enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordningen ska besluta om ansökan om tillgång till handlingar (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 86).

- 34 Den medlemsstat som, efter en sådan dialog, motsätter sig att handlingen i fråga lämnas ut är sedan skyldig att motivera sin ståndpunkt utifrån de nämnda undantagen. Institutionen ska nämligen inte godta en medlemsstats invändning att en handling som härrör från medlemsstaten inte ska lämnas ut om denna invändning 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. Om den berörda medlemsstaten inte lämnar en sådan motivering till institutionen, trots att institutionen uttryckligen uppmanat den att göra detta, ska institutionen, om den anser att inget av de nämnda undantagen är tillämpligt, ge tillgång till den begärda handlingen (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkterna 87 och 88).
- 35 I detta sammanhang ska det erinras om att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 inte på något sätt ger medlemsstaten en allmän och ovillkorlig vetorätt att, helt skönsmässigt 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 (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 58).
- 36 Såsom framgår särskilt av artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 är institutionen själv skyldig att motivera sitt beslut att vägra sökanden tillgång till handlingen. En sådan skyldighet innebär att institutionen i sitt beslut ska hänvisa inte endast till att den berörda medlemsstaten har motsatt sig att den begärda handlingen lämnas ut, utan också till de skäl som denna medlemsstat 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. Sådana uppgifter möjliggör för sökanden att förstå bakgrunden och skälen till beslutet att vägra tillgång till handlingen och möjliggör för den behöriga domstolen att i förekommande fall göra den prövning som det ankommer på den att göra (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 89).
- 37 Av vad som anförts framgår att i enlighet med rättspraxis får en medlemsstat enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 endast motsätta sig att handlingar som härrör från den lämnas ut med de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordningen som grund och om den vederbörligen motiverar sin ståndpunkt i detta avseende (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 99).
- 38 Det framgår vidare av artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001 att om den berörda institutionen anser att det är uppenbart att tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat ska vägras med stöd av undantagen som föreskrivs i artikel 4.1 eller 4.2, ska institutionen vägra att ge sökanden tillgång till handlingen utan att ens behöva samråda med den medlemsstat från vilken handlingen härrör, och detta oavsett om denna medlemsstat tidigare har begärt det i enlighet med artikel 4.5 i den nämnda förordningen eller inte. I ett sådant fall är det följaktligen uppenbart att beslutet avseende ansökan om tillgång till handlingar fattas av institutionen med beaktande endast av de undantag som direkt följer av unionsbestämmelserna (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 68).
- 39 Förbundsrepubliken Tyskland har i förevarande mål gjort gällande att kommissionen, i enlighet med domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen (punkt 88), endast kan gå emot en medlemsstats invändning mot att handlingarna lämnas ut i två fall, nämligen om invändningen helt saknar motivering i den mening som avses i artikel 253 EG eller om den inte har motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. Förbundsrepubliken Tyskland har härvidlag åberopat principen om lojalt samarbete samt den tydliga åtskillnaden mellan å ena sidan artikel 4.4 i förordning nr 1049/2001, i vilken det föreskrivs ett enkelt samrådsförfarande med avseende på andra tredje parter än medlemsstater, och å andra sidan artikel 4.5 i förordningen, enligt vilken tillgång till en handling förutsätter medlemsstatens godkännande.

- 40 Vid förhandlingen har Förbundsrepubliken Tyskland även hävdad att artikel 255.1 EG och artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, s. 1) (nedan kallad stadgan) hänvisar till tillgång till institutionernas handlingar och inte till handlingar som härrör från medlemsstaterna.
- 41 För det första, vad avser Förbundsrepubliken Tysklands hänvisning till artikel 255 EG och artikel 42 i stadgan, ges rådet enligt artikel 255.2 EG ansvaret att fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. Förordning nr 1049/2001, vilken antogs av Europaparlamentet och rådet och vars lagenlighet inte har ifrågasatts av Förbundsrepubliken Tyskland, utsträcker uttryckligen rätten till tillgång till alla handlingar som innehas av en institution (se punkterna 27 och 28 ovan).
- 42 Det är vidare vedertaget att medlemsstaterna i högsta grad medverkar i unionens lagstiftning och förvaltning, såväl genom att vara representerade i rådet som genom deltagande i åtskilliga kommittéer som inrättats av rådet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 63). Att utesluta ett stort antal handlingar som härrör från medlemsstaterna från tillämpningsområdet för rätten till tillgång till handlingar i den mening som avses i artikel 255.1 EG skulle strida mot den öppenhet som eftersträvas med denna artikel och som säkerställs genom artikel 42 i stadgan, med vissa undantag som ska ges en restriktiv tolkning (domarna i det ovan i punkt 8 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 63 och i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 66).
- 43 I förklaring nr 35 om artikel 255.1 EG, som fogats till slutakten till Amsterdamfördraget, anges slutligen att konferensen är enig om att de principer och villkor som avses i nämnda artikel ska 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. Härav följer att fördragets upphovsmän inte avsett att handlingar som härrör från medlemsstaterna inte skulle omfattas av tillämpningsområdet för artikel 255.1 EG.
- 44 Förbundsrepubliken Tysklands argument att det enligt unionens primärrätt ska göras en restriktiv tolkning av rätten till tillgång till handlingar som härrör från medlemsstaterna, kan således inte godtas.
- 45 Det ska för det andra, vad gäller frågan hur grundligt en institution kan kontrollera den motivering som en medlemsstat anfört till stöd för sin invändning mot att en handling lämnas ut, erinras om att enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 vilar genomförandet av förordningens mål på institutionen och medlemsstaten gemensamt. I detta syfte inrättas därigenom ett beslutsförfarande i vilket institutionen och medlemsstaten är skyldiga att samarbeta lojalt, i enlighet med kraven i artikel 10 EG, för att säkerställa att förordningens bestämmelser tillämpas på ett verkningsfullt sätt och i enlighet med rättspraxis.
- 46 Från denna utgångspunkt är Förbundsrepubliken Tysklands ståndpunkt oförenlig med systematiken i och målen med förordning nr 1049/2001, eftersom denna ståndpunkt går ut på att institutionen, vad avser artikel 4.5 i förordningen, regelmässigt ska godta medlemsstatens vägran så fort denna är motiverad på något sätt och denna motivering innehåller en hänvisning till något av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning. En sådan situation skulle nämligen inte motsvara den lojala dialog som institutionen och medlemsstaten ska ha för att säkerställa ett verkningsfullt genomförande av förordning nr 1049/2001.
- 47 Enligt artikel 8 i förordning nr 1049/2001 är det vidare institutionen som har det slutliga ansvaret för en korrekt tillämpning av förordningen och det ankommer på denna att försvara sitt beslut vid unionsdomstolen eller inför ombudsmannen. Om institutionen med automatik skulle följa den av medlemsstaten föreslagna motiveringen skulle den i förhållande till den som ansökt om tillgång till handlingarna, och i förekommande fall vid dessa kontrollorgan, vara tvungen att företräda ståndpunkter som institutionen inte själv anser vara försvarbara.

- 48 Det ska preciseras att enligt bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 ges, med förbehåll för de undantag som anges i förordningen, en rätt till tillgång till alla handlingar som innehas av en institution. Det ankommer således på den institution till vilken ansökan om tillgång till handlingar inkommit att på ett verkkningsfullt sätt säkerställa att denna rätt kan verkställas, och inte enbart efter det att en talan väckts vid unionsdomstolen. Förbundsrepubliken Tysklands argument, att möjligheten att väcka en sådan talan medför att den aktuella institutionen berövas sin möjlighet att pröva den motivering som medlemsstaten har anfört, kan således inte godtas.
- 49 En prövning som begränsas till frågan huruvida en medlemsstats invändningar är formellt korrekta skulle slutligen göra det möjligt för medlemsstaten att hindra allt utlämnande av handlingar, även om det inte finns verkliga skäl för att det ska göras undantag från den princip som anges i artikel 2.1 i förordning nr 1049/2001, endast genom att formellt åberopa de materiella undantag som anges i artikel 4.1–4.3 i förordningen. En sådan rent formell kontroll skulle i praktiken innebära en återgång till den upphovsmannaregel som avskaffades genom förordning nr 1049/2001 och strida mot principen att utövandet av den befogenhet som den berörda medlemsstaten ges enligt artikel 4.5 i förordningen begränsas av de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i samma förordning (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 76).
- 50 Av vad som anförts följer att Förbundsrepubliken Tyskland felaktigt har hävdats att, när en medlemsstat har framställt en invändning enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, ska institutionen endast göra en formell prövning av att invändningen inte saknar motivering och att den motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001, innan den antar ett beslut enligt artikel 8.1 i samma förordning i vilket den anger skälen för att vägra tillgång till de begärda handlingarna.
- 51 Enligt det beslutförfarande som inrättats genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 krävs i stället att såväl den berörda medlemsstaten som institutionen ska hålla sig till de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordningen (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 83). Institutionen har således befogenhet att förvissa sig om att den motivering som den medlemsstat som motsatt sig ett utlämnande av de begärda handlingarna anfört, och som enligt artikel 8.1 i förordning nr 1049/2001 måste anges i beslutet att vägra tillgång till handlingarna, inte saknar grund.
- 52 Det kan inte, såsom Förbundsrepubliken Tyskland har hävdats i andra hand, analogt med de kriterier som slogs fast i domstolens dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl. (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513), punkt 13, anses att institutionen endast kan göra en prövning i de fall unionsdomstolen redan har meddelat en dom i ett mål som är identiskt med eller liknar den omtvistade situationen eller när den korrekta rättstillämpningen är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Prövningen ska inte heller, såsom Republiken Polen har hävdats, avse huruvida det är ställt utom allt tvivel att medlemsstatens motivering är felaktig.
- 53 Institutionens prövning består i att mot bakgrund av omständigheterna i ärendet och tillämpliga rättsregler avgöra huruvida den motivering som medlemsstaten har anfört till stöd för sin invändning vid första påseende kan utgöra grund för en sådan vägran (se, analogt, beslut av domstolens ordförande av den 23 februari 2001 i mål C-445/00 R, Österrike mot rådet, REG 2001, s. I-1461, punkterna 73 och 74) och, följaktligen, om det därigenom är möjligt för institutionen att ikläda sig det ansvar som den ges enligt artikel 8 i förordning nr 1049/2001.
- 54 Det är inte fråga om att institutionen ska få igenom sin ståndpunkt eller att institutionen ska ersätta medlemsstatens bedömning med sin egen bedömning, utan att den inte ska anta ett beslut som den inte anser är försvarbart. Institutionen är nämligen i sin egenskap av upphovsman till beslutet att bevilja eller vägra tillgång till handlingarna 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 (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 99).

- 55 Det ska påpekas att denna prövning ska ske inom ramen för den lojala dialog som kännetecknar det beslutförfarande som inrättats genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, eftersom institutionen är skyldig att låta medlemsstaten utveckla sin motivering eller att ompröva densamma för att den vid första påseende ska kunna försvaras (se punkt 53 ovan).
- 56 Denna prövning ska även göras med vederbörlig hänsyn till principen enligt vilken undantagen från allmänhetens rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt, med beaktande av de mål som eftersträvas i förordningen, särskilt den omständigheten, vilken det erinras om i skäl 2 i förordningen, att allmänhetens rätt till tillgång till unionens institutioners handlingar har ett samband med dessa institutioners demokratiska karaktär och den omständigheten att den nämnda förordningen, såsom anges i skäl 4 och artikel 1, syftar till att ge allmänheten största möjliga tillgång till handlingar (domarna i det ovan i punkt 8 nämnda målet Sison mot rådet, punkt 63, och i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 66).
- 57 Av det anförda följer att Förbundsrepubliken Tysklands argument, att kommissionen genom att pröva huruvida den motivering till invändningen som framförts var välgrundad har överskridit gränserna för sin prövning enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, inte kan godtas.

Förbundsrepubliken Tysklands motivering till stöd för sin invändning mot att handlingarna lämnas ut

- 58 Det följer av ovanstående överväganden (se punkterna 32, 33, 45, 46 och 55 ovan) att genomförandet av artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, i syfte att avgöra huruvida en vägran att lämna ut handlingen som härrör från en medlemsstat kan motiveras med de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3, vilar på ett lojalt samarbete mellan institutionen och berörd medlemsstat. Det är således endast efter en öppen och konstruktiv dialog om möjligheten att motivera en vägran att ge tillgång till handlingar med stöd av artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 som institutionen får besluta att avvika från den motivering som medlemsstaten har anført, om institutionen finner att motiveringen inte är försvarbar.
- 59 I förevarande fall har skriftväxling ägt rum mellan Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen innan det angripna beslutet antogs. Särskilt genom skrivelse av den 15 september 2008 riktade kommissionen en motiverad uppmaning till Förbundsrepubliken Tyskland att ompröva sin ståndpunkt. Den sistnämnda har emellertid inte omprövat sitt beslut att vägra tillgång till handlingarna. Kommissionen antog det angripna beslutet först efter nämnda skriftväxling. Tvärtemot vad Förbundsrepubliken Tyskland har påstått har kommissionen således inte endast ersatt de tyska myndigheternas bedömning med sin egen bedömning. Det angripna beslutet antogs i stället efter en lojal dialog i enlighet med det beslutförfarande som föreskrivs i artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001.
- 60 Det ska därefter prövas huruvida kommissionen – såsom denna har gjort gällande – kunde slå fast att den motivering som Förbundsrepubliken Tyskland hade anført, till stöd för sin invändning mot att de begärda handlingarna skulle lämnas ut, vid första påseende saknade grund.
- 61 Vad för det första avser det undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, om internationella förbindelser, anser Förbundsrepubliken Tyskland att de argument som framförts till kommissionen till stöd för dess invändning var åtminstone försvarbara.

- 62 Begreppet internationella förbindelser, som anges i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, är ett unionsrättsligt begrepp och kan följaktligen inte vara beroende av vilket innehåll det ges i medlemsstaternas nationella rätt. Artikel 4.5 i den nämnda förordningen, liksom artikel 4.1–4.4, innehåller nämligen inte någon hänvisning till bestämmelserna i medlemsstatens nationella rätt (domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 69).
- 63 Genom de fördrag genom vilka unionen upprättas har vidare, i likhet med vad kommissionen har påpekat och till skillnad mot vanliga internationella fördrag, införts en ny rättsordning med egna institutioner till vars förmån staterna i allt större utsträckning inskränkt sina suveräna rättigheter och under vilka inte enbart medlemsstaterna utan även deras medborgare lyder (domstolens dom av den 5 februari 1963 i mål 26/62, Van Gend & Loos, REG 1963, s. 1, 3, svensk specialutgåva, volym 1, s. 161, och domstolens yttrande nr 1/91 av den 14 december 1991, REG 1991, s. I-6079, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-533). Vad gäller genomförandet av unionens målsättningar på de områden som omfattas av fördragen omfattas förhållandet mellan medlemsstaterna och unionens institutioner av den konstitutionella urkund som fördragen utgör.
- 64 Detta gäller särskilt för kommunikationen mellan en medlemsstat och kommissionen i ett fördragsbrottsförfarande som inletts för att säkerställa att en medlemsstat iakttar sina fördragsenliga skyldigheter.
- 65 Slutligen skulle Förbundsrepubliken Tysklands uppfattning – att kommunikationen mellan denna medlemsstat och unionens institutioner omfattas av begreppet internationella förbindelser i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 – medföra att en betydande andel av de handlingar som omfattas av unionens verksamhetsområden inte skulle omfattas av allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar. Detta skulle emellertid utgöra ett hinder för det mål med öppenhet som ska uppnås genom förordning nr 1049/2001 och vara oförenligt med den ovan angivna principen att de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 ska tolkas och tillämpas restriktivt (se punkterna 42 och 56 ovan).
- 66 Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den fann att den motivering som åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland avseende skyddet för internationella förbindelser, vilket avses i artikel 4.1 a tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vid första påseendet saknade grund.
- 67 Det ska vidare preciseras att detta konstaterande inte medför att nationell rätt som skyddar allmänna eller enskilda intressen inte kan anses vara ett skyddsvärt intresse som omfattas av de undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001. Begreppen i nationell rätt och begreppen i unionsrätten kan nämligen sammanfalla, komplettera varandra eller hänvisa till varandra (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 27, och domen i det ovan i punkt 6 nämnda målet Sverige mot kommissionen, punkt 84).
- 68 Vad för det andra gäller undantaget avseende syftet med inspektioner, utredningar och revisioner som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vilket undantag också åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland, omfattas de fördragsbrottsförfaranden som inleds av kommissionen enligt artikel 226 EG av begreppet utredningar i nämnda bestämmelse.
- 69 Det ska vidare erinras om att i de fall institutionen beslutar att vägra tillgång till de begärda handlingarna ankommer det på institutionen att ange på vilket sätt utlämnande av handlingen konkret kan skada det åberopade intresset, vilket intresse föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. Institutionen kan i förekommande fall grunda sig på allmänna presumptionsregler, som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (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, punkterna 49 och 50, och av den 29 juni 2010 i mål C-139/07 P, kommissionen mot Technische Glaswerke Ilmenau, REU 2010, s. I-5885, punkterna 53 och 54).

- 70 Slutligen, när medlemsstaten inom ramen för det förfarande som inrättats genom artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001, har invändningar mot att handlingar som härrör från denna medlemsstat lämnas ut, ankommer det på densamma att tillhandahålla institutionen samtliga uppgifter som gör det möjligt för den sistnämnda att fatta ett beslut som kan motivera att tillgång till de aktuella handlingarna vägras.
- 71 Det framgår av handlingarna i målet att Förbundsrepubliken Tyskland till stöd för sin invändning mot att de begärda handlingarna skulle lämnas ut hävdade att ett utlämnande till tredje part skulle försvåra förbindelserna mellan Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen, vilka förbindelser kännetecknas av förtroende och samarbete i strävan att finna en lösning som överensstämmer med unionsrätten i ett fördragsbrottsförfarande. Förbundsrepubliken Tyskland har i detta avseende hänvisat till förstainstansrättens dom av den 11 december 2001 i mål T-191/99, Petrie m.fl. mot kommissionen (REG 2001, s. II-3677), punkterna 68 och 69, och av den 14 oktober 1999 i mål T-309/97, Bavarian Lager mot kommissionen (REG 1999, s. II-3217), punkt 46.
- 72 Förbundsrepubliken Tyskland har angett att detta övervägande även äger tillämplighet efter det att fördragsbrottsförfarandet avslutats, eftersom förhandlingstekniker, kompromissförslag och strategier som använts i ett sådant förfarande kan tänkas användas på nytt i framtida fördragsbrottsförfaranden. Denna intressekombination är enligt Förbundsrepubliken Tyskland värd att skyddas, även om det inte finns någon särskild risk i ett visst fördragsbrottsförfarande. Förbundsrepubliken Tyskland har påpekat att i förevarande mål innehåller de begärda handlingarna beskrivningar av de faktiska omständigheterna och det anges däri vilka steg i förfarandet som vidtagits eller som ska vidtas. Dessa bör inte avslöjas på det att det lojala samarbetet mellan medlemsstaten och kommissionen ska kunna säkerställas och snabba och flexibla lösningar inte ska förhindras.
- 73 Enligt rättspraxis är undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte avsett att skydda utredningen i sig utan syftet med utredningen, vilket vid ett fördragsbrottsförfarande är att förmå den berörda medlemsstaten att följa gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 september 2007 i mål T-36/04, API mot kommissionen, REG 2007, s. II-3201, punkterna 127 och 133, och domen i det ovan i punkt 8 nämnda målet Bavarian Lager, punkt 149).
- 74 Det är av denna anledning som handlingar som upprättats inom ramen för en utredning kan fortsätta att omfattas av undantaget i fråga så länge som detta syfte inte uppnåtts, även om den utredning eller inspektion som i det enskilda fallet gett upphov till handlingen som begärts utlämnad är avslutad (domen i de ovan i punkt 8 nämnda förenade målen Franchet och Byk mot kommissionen, punkt 110, se, analogt, avseende tillämpningen av 1993 års uppförandekodex, förstainstansrättens dom av den 13 september 2000 i mål T-20/99, Denkavit Nederland mot kommissionen, REG 2000, s. II-3011, punkt 48).
- 75 För att motivera att det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska tillämpas, måste det emellertid visas att ett utlämnande av handlingarna i fråga faktiskt riskerar att skada syftet med kommissionens utredning rörande det aktuella fördragsbrottet (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovan i punkt 8 nämnda förenade målen Franchet och Byk, punkterna 105 och 109, och i det ovan i punkt 73 nämnda målet API mot kommissionen, punkt 127). Den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar ska nämligen vara konkret. Risken för att det skyddade intresset skadas måste rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (domarna i de ovan i punkt 8 nämnda förenade målen Franchet och Byk, punkt 115, i det ovan i punkt 8 nämnda målet Bavarian Lager, punkt 151, och i det ovan i punkt 69 nämnda förenade målen Sverige och Turco mot rådet, punkterna 43 och 63)

- 76 Det är i förevarande mål ostridigt att det fördragsbrottsförfarande i vilket de begärda handlingarna upprättats avslutades den 28 juni 2006, det vill säga mer än två år före ansökan om tillgång till dessa handlingar, vilken ansökan inkom den 19 juli 2008. Förbundsrepubliken Tyskland kan således inte åberopa domarna i de ovan i punkt 71 nämnda målen Petrie m.fl. mot kommissionen och Bavarian Lager mot kommissionen. Dessa mål avsåg nämligen fall där fördragsbrottsförfarandet fortfarande pågick, i dess administrativa eller judiciella fas, vid tidpunkten för de angripna besluten.
- 77 Det är således klarlagt att det i förevarande fall inte pågick någon som helst undersökning vars syfte hade kunnat komma att äventyras genom att de begärda handlingarna utlämnades, när ansökan om tillgång till handlingarna gjordes i juli 2008.
- 78 Vad avser Förbundsrepubliken Tysklands argument att handlingarna inte kan utlämnas för att kommunikationen mellan kommissionen och Förbundsrepubliken Tyskland i fördragsbrottsförfaranden ska förbli hemlig (se punkterna 71 och 72 ovan), ska det erinras om att det till skillnad från pågående fördragsbrottsförfaranden inte föreligger en allmän presumtion för att utlämnande av skriftväxlingen mellan kommissionen och en medlemsstat i ett fördragsbrottsförfarande som avslutats skulle undergräva syftet med de utredningar som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 79 Det ska vidare erinras om att förbundsrepubliken Tyskland inte anfört några omständigheter som gör det möjligt att förstå på vilket sätt ett utlämnande av de begärda handlingarna två år efter det att fördragsbrottsförfarandet avslutats, konkret och faktiskt skulle kunna äventyra syftet med undersökningen i fråga eller med andra undersökningar som har samband därmed. I synnerhet har Förbundsrepubliken Tyskland inte gjort gällande att det förfarande som avslutades av kommissionen den 28 juni 2006 skulle kunna komma att återupptas eller att det skulle förekomma ett fördragsbrottsförfarande som har samband med det förstnämnda förfarandet och vars genomförande skulle kunna komma att påverkas genom att de begärda handlingarna lämnades ut.
- 80 Konungariket Spaniens argument att, eftersom kommissionen har en obegränsad möjlighet att återuppta ett fördragsbrottsförfarande ska skriftväxlingen mellan kommissionen och medlemsstaterna inom ramen för dessa förfaranden alltid omfattas av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 avseende skyddet för undersökningens syfte, kan inte heller godtas. Ett sådant argument vilar nämligen på ett helt hypotetiskt resonemang och Konungariket Spanien har inte visat att det i det aktuella fallet rimligen kan förutses att förfarandet skulle återupptas.
- 81 Tribunalen konstaterar mot denna bakgrund att de skäl som Förbundsrepubliken Tyskland har anfört till stöd för sin invändning mot att handlingarna ska lämnas ut är abstrakta och hypotetiska. Dessa skäl kunde således inte utgöra tillräckligt rättsligt stöd för kommissionen att motivera ett beslut att vägra tillgång till handlingarna enligt artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 82 Kommissionen gjorde följaktligen en riktig bedömning när den fann att de skäl som Förbundsrepubliken Tyskland anfört, som motivering till sin invändning mot att de begärda handlingarna skulle lämnas ut, vid första påseende saknade grund.
- 83 Talan ska därför ogillas.

Rättegångskostnader

- 84 Enligt artikel 87.2 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland ska förpliktas att ersätta kommissionens rättegångskostnad. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet ska Förbundsrepubliken Tyskland förpliktas bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

85 Enligt artikel 87.4 första stycket i tribunalens rättegångsregler ska medlemsstater som intervenerat bära sina rättegångskostnader. Således ska Konungariket Danmark, Konungariket Spanien, Republiken Finland, Republiken Polen och Konungariket Sverige bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Konungariket Danmark, Konungariket Spanien, Republiken Finland, Republiken Polen och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 februari 2012.

Underskrifter