

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

fremsat den 10. juli 2003¹

1. Den foreliggende appelsag er iværksat af Olli Mattila til prøvelse af dom afsagt den 12. juli 2001² af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Femte Afdeling), hvorved Retten frifandt Kommissionen og Rådet for Olli Mattilas påstand om annullation af deres afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999, om ikke at give ham aktindsigt i visse dokumenter³.

2. I denne sag har Olli Mattila navnlig kritiseret Retten for ikke at have taget hensyn til hans ret til delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, således som den er fastslået i retspraksis.

I — Retsforskrifter

3. Borgernes ret til aktindsigt i fællesskabsinstitutionernes dokumenter har været genstand for en løbende anerkendelse.

4. Retten blev først anerkendt i politiske erklæringer. Den første af dem er erklæring nr. 17, der er bilagt slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, om retten til adgang til oplysninger⁴, hvorefter »gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne«. Denne erklæring blev efterfulgt af flere andre erklæringer fra medlemsstaternes stats- eller regeringschefer under Det Europæiske Råds møder i 1992 og 1993, hvorefter Fællesskabet skal være mere åbent⁵ og borgerne have »størst mulig adgang til information«⁶.

5. Den 6. december 1993 vedtog Rådet og Kommissionen en adfærdskodeks⁷ for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter. Denne adfærdskodeks fastlægger de principper, som disse institutioner skal

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Sag T-204/99, Mattila mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2265, herefter »den appellerede dom«.

3 — Herefter »de anfægtede afgørelser«.

4 — EFT C 191, s. 95 og 101.

5 — Det Europæiske Råds møde i Birmingham (EF-Bull. 10-1992, s. 9) og i Edinburgh (EF-Bull. 12-1992, s. 7).

6 — Det Europæiske Råds møde i København (EF-Bull. 6-1993, s. 16, punkt 1.22).

7 — EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«.

gennemføre for at sikre aktindsigt i de dokumenter, som de ligger inde med. Kodeksen fastlægger det generelle princip, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne ligger inde med.

6. Kodeksen fastlægger ligeledes de undtagelser, som kan begrunde, at der ikke gives aktindsigt. Ifølge adfærdskodeksen kan institutionerne således »afslå[...] at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser) [...]«.

7. For at sikre gennemførelsen af adfærdskodeksen traf Rådet og Kommissionen henholdsvis afgørelse 93/731/EF⁸ og 94/90/EKSF, EF, Euratom⁹.

8. Bestemmelserne i afgørelse 93/731 og 94/90 er i det væsentlige identiske. Hvad angår behandlingen af begæringer om aktindsigt bestemmes det i afgørelserne, at den, der begærer aktindsigt, skal underrettes inden en måned om, hvorvidt begæringen er imødekommet eller ikke kan

forventes imødekommet. I sidstnævnte tilfælde kan den, der har begæret aktindsigt, inden en måned bekræfte sin begæring. Institutionen har herefter en ny frist på en måned til at besvare den bekræftende begæring. Hvis institutionen afslår at give aktindsigt, skal afgørelsen meddeles snarest og skriftligt. Afgørelsen skal være behørigt begrundet og angive klagemulighederne.

9. Hvad angår undtagelserne fra aktindsigt gentager afgørelse 93/731 i artikel 4, stk. 1, de i kodeksen fastsatte undtagelser med hensyn til beskyttelse af offentlige interesser. Afgørelse 94/90 bestemmer i artikel 1, at adfærdskodeksen vedtages og vedlægges afgørelsen som bilag.

10. I dom af 19. juli 1999 i sagen Hautala mod Rådet¹⁰ udtalte Retten, at artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 skal fortolkes således, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af en undtagelse i denne bestemmelse, dvs. en begrænset aktindsigt i de oplysninger i dokumentet, som ikke i sig selv er omfattet af denne undtagelse¹¹. Retten fandt, at da den pågældende institution ikke havde foretaget en sådan undersøgelse, idet princippet om aktindsigt efter institutionens opfattelse kun

8 — Rådets afgørelse af 20.12.1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43).

9 — Kommissionens afgørelse af 8.2.1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58).

10 — Sag T-14/98, Sml. II, s. 2489.

11 — Præmis 87.

fandt anvendelse på dokumenterne som sådanne og ikke på de oplysninger, de indeholder, berede afgørelsen om afslag på aktindsigt på en retsvildfarelse og måtte annulleres. Denne fortolkning blev udtrykkeligt bekræftet af Domstolen i dom af 6. december 2001 i sagen Rådet mod Hautala¹².

13. Ved skrivelser af 30. april 1999 indgav appellanten en bekræftende begæring til hver institution. Kommissionen og Rådet bekræftede deres afslag ved de anfægtede afgørelser med den begrundelse, at de pågældende dokumenter (med undtagelse af et af Kommissionens dokumenter, som ikke kunne identificeres) var omfattet af den obligatoriske undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser.

II — De faktiske omstændigheder

11. I marts 1999 begærede Olli Mattila aktindsigt i fem af Kommissionens dokumenter og seks af Rådets dokumenter. Dokumenterne vedrørte Den Europæiske Unions forhold til Den Russiske Føderation og Ukraine samt forhandlingerne med USA om forholdet til Ukraine. I det omfang dokumenterne delvist var udarbejdet af Rådet og Kommissionen i fællesskab, samordnede institutionerne deres svar på begæringerne.

14. Den 23. september 1999 anlagde Olli Mattila sag ved Retten til prøvelse af de anfægtede afgørelser.

III — Den appellerede dom

15. Retten beskrev de af appellanten påberåbte anbringender på denne måde:

12. Ved skrivelse af 19. april 1999 gav Rådet appellanten aktindsigt i et af de omhandlede dokumenter og afslog begæringen for de fem øvrige dokumenter. Ved skrivelse af samme dato afslog Kommissionen at give aktindsigt i de fem dokumenter i dens besiddelse. De to institutioner begrundede deres afslag med henvisning til beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser.

»28 I stævningen har sagsøgeren nærmere bestemt fremført fem anbringender til støtte for søgsmålet. Han har for det første anført, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn vedrørende fortolkningen af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, for det andet, at proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat, idet delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter hverken er blevet over-

12 — Sag C-353/99 P, Sml. I, s. 9565, præmis 27 og 31.

vejet eller imødekommet, for det tredje, at princippet om, at en begæring om aktindsigt skal undersøges for hvert enkelt dokument, er blevet tilsidesat, for det fjerde, at begrundelsespligten ikke er blevet overholdt og endelig, for det femte, at der ikke er blevet taget hensyn til sagsøgerens særlige interesse i at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

29 I replikken har sagsøgeren tilføjet følgende to anbringender:

— Med de anfægtede afgørelser har Rådet og Kommissionen tilsidesat »princippet om en selvstændig vurdering« [...]

— De anfægtede afgørelser er udtryk for magtfordrejning [...].

30 Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren påberåbt sig yderligere et anbringende til støtte for annullationspåstanden, nemlig at de sagsøgte institutioner har tilsidesat deres forpligtelse til loyalt samarbejde, idet de til dels har afslået sagsøgerens begæringer med den begrundelse, at de ikke var tilstrækkeligt præcise, mens de ikke har forsøgt at identificere eller finde de omhandlede dokumenter«.

16. Retten afviste anbringenderne om tilsidesættelse af »princippet om en selvstændig vurdering«, om magtfordrejning og om manglende overholdelse af den forpligtelse til loyalt samarbejde, der påhviler institutionerne. Retten udtalte, at disse anbringender hverken var direkte eller indirekte fremsat i stævningen, og at de ikke havde nogen nær sammenhæng med de andre anbringender i stævningen. Retten udledte heraf, at de derfor måtte betragtes som nye anbringender. Retten anførte derefter, at det hverken var påvist eller påstået, at disse anbringender støttedes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

17. Vedrørende realiteten foretog Retten en samtidig gennemgang af det første og det andet anbringende, hvorefter der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn vedrørende fortolkningen af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, og hvorefter proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat, idet delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter hverken var blevet overvejet eller imødekommet.

18. Vedrørende det første anbringende anførte Retten, at det i denne sag ikke var bestridt, at de omtvistede dokumenter indeholdt oplysninger om Den Europæiske Unions holdning i forholdet til Den Russiske Føderation og Ukraine samt om de forhandlinger, der skulle føres med USA vedrørende Ukraine. Retten fremhævede, at de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, var udarbejdet i forbindelse med interna-

tionale forhandlinger, som berørte Den Europæiske Unions interesser i forholdet til tredjelande, navnlig Rusland, Ukraine og USA.

Retten udtalte, at Rådet herefter er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne (jf. Hautala mod Rådet, præmis 87).

19. Retten konkluderede, at de sagsøgte institutioner ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at påstå, at en offentliggørelse af de omtvistede dokumenter ville kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser.

[...]

20. Vedrørende det andet anbringende udtalte Retten i den appellerede doms præmis 74, at de sagsøgte institutioner ikke fandtes at have tilsidesat proportionalitetsprincippet ved ikke at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter. Retten begrundede denne vurdering på følgende måde:

68 Det fremgår af dommen i sagen Hautala mod Rådet, at i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre Rådet og Kommissionen en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan Rådet og Kommissionen på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde. I sådanne særlige tilfælde vil Rådet og Kommissionen således kunne varetage hensynet til god forvaltningsskik.

»66 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at institutionerne burde have undersøgt muligheden for at meddele ham delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, således som fastslået i dommen i sagen Hautala mod Rådet. I denne dom fastslog Retten, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser må fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitetsprincippet.

69 Rådet og Kommissionen er således i overensstemmelse med dommen i sagen Hautala mod Rådet forpligtet til at undersøge, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i oplysninger, som ikke er omfattet af undtagelserne. I henhold til princippet om god forvaltningsskik bør kravet om, at der meddeles delvis aktindsigt, dog ikke medføre en uforholdsmæssig administrativ byrde i forhold til den interesse, som den, der begærer aktindsigt, har i

at få adgang til oplysningerne. I den forbindelse kan det fastslås, at Rådet og Kommissionen under alle omstændigheder har ret til at ikke at meddele delvis aktindsigt i dokumenter, såfremt det ved en gennemgang af de omhandlede dokumenter måtte vise sig, at en sådan delvis aktindsigt ville være uden mening, som følge af, at såfremt de pågældende dele af dokumenterne blev udleveret, ville de ikke være til nogen nytte for den, der har begæret aktindsigt.

har under de foreliggende særlige omstændigheder ikke haft nogen afgørende betydning for resultatet af de to institutioners vurdering (jf. Rettens dom af 5.6.1996, sag T-75/95, Günzler Aluminium mod Kommissionen, Sml. II, s. 497, præmis 55, og af 27.2.1997, sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 229, præmis 199).

- 70 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at der i den konkrete sag ikke kunne gives delvis aktindsigt, idet de dele af dem, der kunne være givet adgang til, indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for sagsøgeren. Under den mundtlige forhandling har Rådet tilkendegivet, at de omhandlede dokumenter generelt er vanskelige at opdele og ikke indeholder afsnit, som med lethed kan tages ud af sammenhængen.
- 71 De sagsøgte institutioner har således ikke bestridt, at de ikke har overvejet muligheden for at meddele delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Ud fra de sagsøgte institutioners forklaringer og karakteren af de omtvistede dokumenter må det således antages, at en sådan vurdering under ingen omstændigheder kunne have ført til, at de havde meddelt delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter. Det forhold, at de sagsøgte institutioner ikke har undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i dokumenterne,
- 72 I den forbindelse bemærkes for det første, at som det tidligere er fastslået, er de omtvistede dokumenter udarbejdet i en forhandlingsammenhæng og indeholder oplysninger om Den Europæiske Unions holdning i forholdet til Rusland og Ukraine samt i de forhandlinger, der skulle føres med USA for så vidt angår Ukraine. [...]
- 73 For det andet bemærkes, at der ikke er noget, der taler imod Rådets påstand om, at det er vanskeligt at opdele dokumenterne, og at de ikke indeholder afsnit, som med lethed kan udtages af sammenhængen [...]«
21. Dernæst forcastede Retten det tredje og fjerde anbringende om tilsidesættelse af henholdsvis princippet om, at en begæring om aktindsigt skal vurderes for hvert enkelt dokument, og om tilsidesættelse af begrundelsespligten

22. Endelig udtalte Retten, at det femte anbringende om, at der ikke var blevet taget hensyn til appellants særlige interesse i at få aktindsigt i dokumenterne, var uden nogen relevans. Retten bemærkede, at enhver kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst dokument fra Kommissionen eller Rådet, uden at skulle begrunde sin begæring, og at en interesseafvejning kun kommer på tale, når disse institutioner skal vurdere en begæring om aktindsigt i dokumenter, der vedrører deres drøftelser, hvilket ikke er tilfældet i denne sag.

Domstolen træffer afgørelse infra eller ultra petita. Domstolen er således af den opfattelse, at stiltiende påstande kan påkendes, i det omfang de let kan identificeres¹³.

24. I denne sag følger det af gennemgangen af appelskriftet, at det heri udtrykkeligt er angivet, at sagen vedrører annullation af den appellerede dom. Endvidere fremgår det klart af angivelserne på skriftets s. 2, at Olli Mattila har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

»1) Rådets og Kommissionens afgørelser, der er genstand for denne appelsag, annulleres.

IV — Appellen

2) Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og meddele appellanten aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

A — Indledende bemærkninger

23. Olli Mattilas appelskrift indeholder ingen formelle påstande, selv om artikel 112, litra a), i Domstolens procesreglement kræver, at skriftet skal indeholde appellants påstande. Domstolens praksis lægger dog mindre vægt på det formelle i dette krav end på dets formål, der er at tydeliggøre sagens genstand, for at undgå, at

3) Der meddeles i det mindste delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

13 — Jf. dom af 10.12.1957, sag 8/56, ALMA mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 49, org.ref.: Rec. s. 179, s. 191, og af 1.7.1964, sag 80/63, Degreef mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 507, org.ref.: Rec. s. 767, s. 798. Jf. ligeledes kendelse af 7.2.1994, sag C-388/93, PIA Hiifi mod Kommissionen, Sml. I, s. 387, præmis 10.

- 4) Rådet og Kommissionen tilpligtes i forening at betale sagens omkostninger.«
- 4) tilsidesættelse af begrundelsespligten

25. Jeg finder på den baggrund, at appelskriftet kan anses for at opfylde de formelle krav i procesreglementets artikel 112, litra d).

- 5) tilsidesættelse af princippet om objektivitet og af ligebehandlingsprincippet ved bedømmelsen af appellantens særlige interesse i at få aktindsigt i dokumenterne

26. Olli Mattila har til støtte for appellen anført, at Retten anvendte fællesskabsretten urigtigt, navnlig afgørelse 93/731 og 94/90. Han har gjort følgende otte anbringender gældende:

- 6) tilsidesættelse af princippet om en selvstændig vurdering

1) åbenbart urigtigt skøn vedrørende undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser

- 7) magtfordrejning

2) tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som der hverken er givet eller overvejet at give delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter

- 8) tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde.

3) tilsidesættelse af princippet om, at en begæring om aktindsigt skal undersøges for hvert enkelt dokument

27. Rådet har anført, at det er åbenbart, at appellen skal afvises, for så vidt appellanten har nedlagt påstand om, at Domstolen skal give institutionerne et påbud eller sætte sig i deres sted. Rådet har tilføjet, at appellanten endvidere overlader det til Domstolen at vurdere, om appellen opfylder kravene i retspraksis, hvorefter en appel ikke blot må være en fornyet prøvelse af den stævning, der blev indgivet til Retten. I denne sag har appellanten begrænset sig til i det væsentlige at gentage de argumenter, der blev fremført for Retten.

28. Kommissionen er af den opfattelse, at det er åbenbart, at appellen skal afvises, da formålet er at opnå en fornyet prøvelse af den oprindelige sag. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at den anden og tredje påstand skal afvises.

B — Formaliteten

1) Formaliteten for så vidt angår den anden og tredje påstand¹⁴

29. Olli Mattila har med den anden påstand anmodet om, at Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og meddele ham aktindsigt i de pågældende dokumenter, og med den tredje påstand, at der i det mindste meddeles delvis aktindsigt i dokumenterne efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

30. Jeg deler institutionernes opfattelse hvad angår disse påstandes formalitet. Det fremgår nemlig af artikel 233 EF, at den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, eller hvis undladelse er erklæret

stridende mod traktaten, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Domstolen og Retten har af denne bestemmelse stedse udledt, at det inden for rammerne af legalitetskontrollen i henhold til artikel 230 EF ikke tilkommer dem at træde i fællesskabsinstitutionernes sted og præcisere de foranstaltninger, der skal gennemføres for at opfylde dommene eller at give påbud til institutionerne¹⁵. Denne begrænsning gælder under samme betingelser for Domstolen i en appelsag¹⁶. Den finder ligeledes anvendelse i forbindelse med legalitetskontrollen af fællesskabsinstitutionernes afgørelser vedrørende aktindsigt¹⁷.

31. Appellantens anden og tredje påstand må derfor afvises.

2) Formaliteten for så vidt angår appelbringenderne

32. I modsætning til Kommissionen er det min opfattelse, at den foreliggende appel

15 — Jf. dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1963, præmis 23, af 25.5.1993, sag C-199/91, Foyer culturel du Sart-Tilman mod Kommissionen, Sml. I, s. 2667, præmis 17, af 15.9.1998, forenede sager T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-388/94, European Night Services m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3141, præmis 53, og af 14.5.2002, sag T-126/99, Graphischer Maschinenbau mod Kommissionen, Sml. II, s. 2427, præmis 17.

16 — Jf. dom af 8.7.1999, sag C-5/93 P, DSM mod Kommissionen, Sml. I, s. 4695, præmis 36.

17 — Jf. kendelse af 27.10.1999, sag T-106/99, Meyer mod Kommissionen, Sml. II, s. 3273, præmis 21.

14 — Jf. ovenfor, punkt 24.

delvist opfylder kravene i Domstolens praksis vedrørende formaliteten, således at den ikke åbenbart kan afvises. Det vil være hensigtsmæssigt at opregne disse krav.

33. Kravene følger af princippet om, at appellen har til formål at anfægte den måde, hvorpå Retten afgjorde sagen i første instans, og ikke blot at opnå en fornyet prøvelse af denne sag, hvilket i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen ikke er omfattet af Domstolens kompetence. Ifølge fast retspraksis følger det af artikel 225 EF, artikel 51, første afsnit, i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 112, stk. 1, litra c), at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand¹⁸. Et appelskrift, der blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund, opfylder dermed ikke de krav til begrundelse, der følger af ovennævnte bestemmelser¹⁹.

34. Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt en appellant bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten²⁰. Hvis en appellant nemlig ikke kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening²¹.

35. I denne sag er det korrekt, at appelskriftets formulering er uheldig, idet appellanten har anført, at han inden for rammerne heraf »gentager alle de anbringender, der var gjort gældende for Retten«, og at »der ikke er redegjort for disse anbringender igen for at undgå unyttige gentagelser«²². Det har ligeledes for så vidt angår sjette til ottende anbringende, som Retten afviste, vist sig, at appellanten har begrænset sig til at påstå, at de udgør en videreudvikling og uddybning af anbringender, der allerede var gjort gældende i den oprindelige stævning, og at de har en nær sammenhæng med disse sidstnævnte anbringender, uden at der er givet nogen forklaring til støtte for disse påstande. Det samme gælder for det tredje og fjerde anbringende, for hvilke appellanten er uenig i Rettens vurdering, uden at han har fremført noget forhold til støtte for denne anfægtelse.

18 — Jf. bl.a. dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 34, og af 8.1.2002, sag C-248/99 P, Frankrig mod Monsanto og Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 68.

19 — Jf. bl.a. kendelse af 25.3.1998, sag C-174/97 P, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1303, præmis 24.

20 — Jf. dom af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 43.

21 — Jf. dom af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

22 — S. 2.

36. En omhyggelig gennemgang af appelskriftet viser imidlertid, at appellanten i forbindelse med det første, andet og femte anbringende har anfægtet Rettens vurdering af retlige spørgsmål, og at appelskriftet indeholder en præcis angivelse af de forhold i den appellerede dom, som kritiseres, samt de argumenter, som annullationspåstanden støttes på.

37. Appellanten har således i forbindelse med det første anbringende anfægtet Rettens konklusioner i den appellerede doms præmis 65, hvorefter de sagsøgte institutioner ikke findes at have begået en åbenbar fejl ved at påstå, at en offentliggørelse af de omtvistede dokumenter vil kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser. Appellanten har bygget sin argumentation på en sammenligning mellem de omtvistede dokumenter og de i sagen Rådet mod Hautala omhandlede dokumenter.

38. I forbindelse med det andet anbringende har appellanten anfægtet Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 71, hvorefter det under de foreliggende særlige omstændigheder ikke har haft nogen afgørende betydning for resultatet af de sagsøgte institutioners vurdering, at de ikke har undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i dokumenterne. Appellanten har ligeledes anført, at begrundelsen i den appellerede doms præmis 70, hvorefter de dele af dokumenterne, der kunne være givet delvis adgang til, indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for ham, er retligt forkert under hensyn til den grundlæggende ret til aktindsigt, således som det er beskrevet i mit forslag til afgørelse i sagen Rådet mod Hautala.

Appellanten har også gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 73 ikke tog hensyn til de beviskrav, der stilles på området for aktindsigt, med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der i dokumenterne er afsnit, som med lethed kan tages ud af sammenhængen.

39. Endelig har appellanten i forbindelse med det femte anbringende anført, at Retten begik en retlig fejl, da den fandt, at appellanten havde begæret aktindsigt i de omhandlede dokumenter på grund af hans særlige interesse. Ifølge appellanten er det i henhold til dommen i sagen Hautala mod Rådet uden større betydning, om begæringen fremsættes af et medlem af Europa-Parlamentet eller af en person, der har modtaget en ugunstig dom i Finland. Appellanten har anført, at de særlige grunde for begæringen kun kan styrke den og ikke gøre den svagere. Han har påberåbt sig, at alle borgere i Unionen er lige.

40. På baggrund af disse konstateringer er det min opfattelse, at det første, andet og femte anbringende kan antages til realitetsbehandling.

C — *Realiteten*

41. Jeg vil først behandle det andet anbringende. Appellanten har med dette anbrin-

gende i det væsentlige kritiseret Retten for ikke at have taget hensyn til hans ret til delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, idet Retten ikke annullerede de anfægtede afgørelser, selv om Kommissionen og Rådet ikke havde undersøgt muligheden for at give ham delvis aktindsigt.

1) Tilsidesættelse af retten til delvis aktindsigt

a) Parternes argumenter

42. Appellanten har til støtte for dette anbringende påberåbt sig to klagepunkter. Han har for det første anfægtet Rettens konklusion, hvorefter det forhold, at de sagsøgte institutioner ikke havde undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt, under hensyn til deres forklaringer og de omtvistede dokumenters art ikke havde nogen betydning for resultatet af deres vurdering. For det andet har han kritiseret Retten for at have tiltrådt, at afvisningen af at give delvis aktindsigt kunne være begrundet i det forhold, at de dele af dokumenterne, der kunne være givet adgang til, »indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for sagsøgeren«, og for at have anvendt begrundelsen, at »de omhandlede dokumenter generelt er vanskelige at opdele og ikke indeholder afsnit, som med lethed kan tages ud af sammenhængen«.

43. Rådet har anført, at selv om det i almindelighed tilkommer den, der begærer aktindsigt, at afgøre, om de udleverede afsnit er af værdi for ham, kan der være objektive omstændigheder, som gør det åbenbart, at den delvise udlevering af et dokument ikke giver den, der har begæret aktindsigt, andre oplysninger end dem, han allerede er i besiddelse af. I denne sag var oplysningerne begrænset til datoer, overskrifter og dokumenternes formål, som Olli Mattila allerede kendte i kraft af Rådets svar på hans begæring. Endvidere erklærede Olli Mattila i punkt 22 og 23 i replikken for Retten, at han havde et »vist kendskab« til de dokumenter, han begærede aktindsigt i, via hans arbejde i det finske udenrigsministerium eller hans deltagelse i Rådets arbejdsgruppe vedrørende Rusland og Østeuropa, og han kunne give en forholdsvis detaljeret beskrivelse af deres indhold. Det ville derfor være absurd og i strid med princippet om god forvaltningsskik og proportionalitetsprincippet at udlevere tilpassede versioner af dokumenterne, som næsten udelukkende bestod af blanke sider.

44. Ifølge Rådet er mit forslag til afgørelse i sagen Rådet mod Hautala, ikke relevant i denne sag, fordi sagen vedrørte det generelle spørgsmål om delvis aktindsigt i dokumenter, mens Retten i den appellerede dom udelukkende behandlede spørgsmålet om, hvorvidt det forhold, at institutionerne ikke overvejede en delvis aktindsigt, havde haft betydning for afgørelsen om helt at nægte aktindsigt. Der er dog intet, der begrunder en kritik af Retten på dette punkt, når henses til de oplysninger om de omtvistede dokumenters indhold, som Retten var i besiddelse af.

45. Endelig blev der ikke i den appellerede dom rejst tvivl med hensyn til dommen i sagen Hautala mod Rådet, hvorefter Rådet var forpligtet til at overveje at give delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke var omfattet af en undtagelse. Retten tog i overensstemmelse med retspraksis kun stilling til, om den urigtige retsanvendelse havde haft indflydelse på resultatet af den vurdering, som den pågældende institution havde foretaget. Retten konkluderede med rette, at dette ikke var tilfældet, og at de anfægtede afgørelser skulle opretholdes.

46. Ifølge Kommissionen tilsidesatte Retten ikke proportionalitetsprincippet under de foreliggende omstændigheder i denne sag. Retten tiltrådte udtrykkeligt appellants argument, hvorefter institutionerne burde have undersøgt muligheden for at meddele ham i det mindste delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Retten tiltrådte og anvendte vurderingen i dommen i sagen Hautala mod Rådet vedrørende såvel proportionalitetsprincippet som opretholdelsen af hensynet til princippet om god forvaltningsskik.

anfægtede afgørelser ikke havde undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, da det var deres opfattelse, at adfærdskodeksen og afgørelse 94/90 og 93/731 ikke pålagde dem en sådan forpligtelse. Institutionerne har heller ikke under appelsagen bestridt, at deres fortolkning var urigtig, således at de burde have foretaget en sådan undersøgelse, i overensstemmelse med Rettens fortolkning af retten til aktindsigt i dommen i sagen Hautala mod Rådet, der blev stadfæstet af Domstolen. Som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 67, klarlagde denne dom, selv om den blev afsagt efter udstedelsen af de anfægtede afgørelser, rækkevidden af en allerede eksisterende rettighed, nemlig retten til aktindsigt i dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med, således som det er fastsat i adfærdskodeksen og gennemført af de to institutioner med afgørelse 93/731 og 94/90.

48. Det følger heraf, at de anfægtede afgørelser er behæftet med en retlig fejl.

b) Bedømmelse

i) Det første klagepunkt

47. Det er ubestridt, at Kommissionen og Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af de

49. Spørgsmålet i denne appelsag er, om Retten gyldigt kunne udtale, at »[u]d fra de sagsøgte institutioners forklaringer« under sagen og »karakteren af de omtvistede dokumenter« kunne denne fejl ikke begrunde en annullation af de anfægtede afgørelser, da den ikke havde haft nogen betydning for resultatet af institutionernes vurdering.

50. I modsætning til de sagsøgte institutioner er det min opfattelse, at Rettens vurdering ikke kan tiltrædes på grund af følgende betragtninger.

51. For det første kunne Retten efter min opfattelse ikke støtte sig på de forklaringer, som Kommissionen og Rådet havde afgivet under sagen, og som havde til formål at bevise, at det ikke havde været muligt i det konkrete tilfælde at meddele delvis aktindsigt, når institutionerne ikke havde undersøgt muligheden for at give en sådan aktindsigt i de anfægtede afgørelser.

52. Der henvises til, at lovligheden af en fællesskabsretsakt ifølge fast retspraksis vedrørende annulationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsaktens blev udstedt²³. Denne regel forbyder retsinstanden at tage hensyn til omstændigheder, der er indtrådt efter retsaktens. Det følger heraf, at denne regel på samme måde, som den er til hinder for, at en sagsøger anfægter en retsacts lovlighed ved at påberåbe sig faktiske og retlige omstændigheder, der ligger efter retsaktens²⁴, også er til hinder for, at retsaktens ulovlighed efterfølgende dækkes eller afhjælpes af den udstedende institution.

23 — Jf. dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7, og af 17.5.2001, sag C-449/98 P, IECC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, præmis 87.

24 — Jf. f.eks. dom af 6.7.1983, sag 225/81, Geist mod Kommissionen, Sml. s. 2217, præmis 25, og af 19.9.2000, sag T-252/97, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. II, s. 3031, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis.

53. Reglen har i dette omfang til formål at sikre, at Det Europæiske Fællesskab fungerer som et retsfællesskab. Reglen tager sigte på, at institutionerne udøver deres virksomhed retmæssigt, og sikrer derved, at en ulovlig retsakt sanktioneres ved annullation. Det er således i medfør af legalitetsprincippet, at en afgørelse skal bedømmes på den dag, den er truffet.

54. Selv om det i Domstolens praksis i meget begrænsede tilfælde er anerkendt, at denne regel kan fraviges for så vidt angår en formalitetsmangel eller en processuel fejl, og at sådanne mangler, der påvirker en retsacts formelle lovlighed, kan afhjælpes under retsforhandlingerne²⁵, findes der ingen tilsvarende fravigelse i Domstolens

25 — I personalesager har Domstolen anerkendt, at det under retsforhandlingerne oplyste i undtagelsestilfælde kan bevirke, at der ikke længere er noget grundlag for et anbringende om, at afgørelsen ikke er blevet begrundet, således at det ikke længere kan begrunde en annullation af den anfægtede afgørelse (dom af 8.3.1988, forenede sager 64/86, 71/86 til 73/86 og 78/86, Sergio m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1399, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har ligeledes udtalt, at når der i den anfægtede retsakt er en vis begrundelse, kan den udbygges eller præciseres under sagens behandling (dom af 12.12.1996, sag T-16/91 RV, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1827, præmis 55). I dette sidste tilfælde er der imidlertid ikke længere tale om en afhjælpning i snæver forstand, det vil sige en rettelser af en allerede eksisterende ulovlighed, da retsaktens oprindeligt indeholdt en begrundelse i overensstemmelse med artikel 253 EF. Hvad angår retten til kontradiktion har Domstolen i dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, præmis 15, udtalt, at hvis mangler afhjælpes under sagens behandling for Domstolen, medfører de ikke nødvendigvis, at den anfægtede beslutning skal ophæves, »for så vidt retten til kontradiktion ikke berøres af denne efterfølgende afhjælpning«. Denne afgørelse er imidlertid en enlig svale, og en tilsidesættelse af retten til kontradiktion kan i princippet ikke være genstand for en efterfølgende afhjælpning (dom af 8.7.1999, sag C-51/92 P, Hercules Chemicals mod Kommissionen, Sml. I, s. 4235, præmis 78). Det er korrekt, at Retten efterprøver hver sag i lyset af de konkrete omstændigheder, om proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis der ikke havde været en ulovlighed (samme sted, præmis 82). Denne retspraksis er imidlertid ikke ensbetydende med, at Domstolen anerkender, at der kan ske efterfølgende afhjælpning af en tilsidesættelse af retten til kontradiktion. Jf. om afhjælpningsproblematikken D. Ritleng, *Le contrôle de légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, Thèse, Strasbourg (punkt 121-128).

praksis for så vidt angår den materielle lovlighed. I det tilfælde, hvor Domstolen således har fundet, at en mangel, der påvirker en afgørelses materielle lovlighed, ikke skal føre til dens annullation, er den pågældende afgørelse ligeledes støttet på en anden begrundelse, der er tilstrækkelig til at begrunde dens lovlighed²⁶. I et sådant tilfælde anses manglen for ikke at have nogen betydning for den pågældende afgørelses lovlighed, idet afgørelsen i sig selv, dvs. ved udstedelsen, indeholdt en begrundelse, der var tilstrækkelig for dens lovlighed. For så vidt skal anbringendet om en retlig fejl forkastes²⁷.

55. Denne vurdering bekræftes ligeledes af dommen i sagen *Günzler Aluminium mod Kommissionen* og i sagen *FFSA m.fl. mod Kommissionen*, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 71. I disse to domme støttede Retten sin vurdering, hvorefter den retlige fejl, der var begået i den omtvistede beslutning, ikke havde haft nogen afgørende betydning for resultatet

26 — Jf. dom af 24.2.1987, sag 312/84, *Continentalte Produkten Gesellschaft mod Kommissionen*, Sml. s. 841, præmis 21, af 12.7.1990, sag C-169/84, *CdF Chimie AZF mod Kommissionen*, Sml. I, s. 3083, præmis 16, og af 6.11.1990, sag C-86/89, *Italien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 3891, præmis 20.

27 — Jf. dommen i sagen *Italien mod Kommissionen*, præmis 20.

af institutionens vurdering, på forhold i beslutningens begrundelse²⁸.

56. I den appellerede dom støttede Retten imidlertid sin vurdering, hvorefter den manglende undersøgelse af muligheden for at give delvis aktindsigt ikke havde haft nogen afgørende betydning for resultatet af de to institutioners vurdering, på oplysninger, som institutionerne havde afgivet under sagen, og som ikke fremgik af de anfægtede afgørelser. Ved at gøre dette tillod Retten, at der kunne ske efterfølgende afhjælpning af den retlige fejl, som afgørelserne var behæftet med. En sådan praksis er imidlertid i strid med legalitetsprincippet, hvorefter en ulovlig retsakt skal annulleres.

57. Endvidere indebærer en sådan praksis, at den effektive virkning af den ret til aktindsigt i dokumenter, der er fastslået i Domstolens praksis, forringes væsentligt, idet institutionerne kan undlade at foretage en sådan undersøgelse med henvisning til, at de altid kan afhjælpe denne undladelse under sagen, hvis den berørte part anlægger

28 — I dommen i sagen *Günzler Aluminium mod Kommissionen*, der vedrørte efteroprævning af importafgifter, fandt Retten, at den af Kommissionen begåede retlige fejl i den omtvistede beslutning var af rent formel art, da den af Kommissionen anvendte bestemmelse og den bestemmelse, der burde være anvendt, forfulgte samme formål og fastsatte tilsvarende betingelser. I dommen i sagen *FFSA m.fl. mod Kommissionen* tog Retten stilling til et søgsmål, der var anlagt til prøvelse af en afgørelse fra Kommissionen om en skattefordel, som den franske regering havde indrømmet *La Poste*. Retten fandt, at den pågældende fordel udgjorde en statsstøtte i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 87, stk. 1, EF, der var forenelig med fællesmarkedet i henhold til artikel 86, stk. 2, EF. Retten var af den opfattelse, at Kommissionens vurdering i den anfægtede beslutning, hvorefter den pågældende foranstaltning i henhold til artikel 86, stk. 2, EF, ikke udgjorde en statsstøtte, ikke havde haft nogen betydning for resultatet af undersøgelsen af den pågældende støtte og ikke kunne medføre, at den anfægtede afgørelse blev annulleret (præmis 199).

en sag. Dette forekommer mig at være så meget desto mere ubegrundet, da lovgiver udtrykkeligt har sikret den ret til delvis aktindsigt, der er fastslået i retspraksis, ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001²⁹, der erstattede afgørelse 93/731 og 94/90.

58. Hvad angår de omtvistede dokumenters art, der ligeledes er behandlet i den appellerede doms præmis 71, kunne Retten ikke konkludere, at den manglende undersøgelse af muligheden for at meddele delvis aktindsigt ikke havde haft afgørende betydning for resultatet af institutionernes vurdering i de anfægtede afgørelser. På den ene side er det netop, når dokumenterne er omfattet af en undtagelse med hensyn til beskyttelsen af den offentlige interesse, og når de har et »følsomt indhold«, således som Retten anførte i den appellerede doms præmis 72, at spørgsmålet om muligheden for at meddele delvis aktindsigt opstår. På den anden side tilkommer det institutionerne at vurdere, om en delvis adgang er mulig, og Retten kan ikke sætte sin vurdering i stedet for institutionernes.

59. Endvidere forekommer den af Retten i den appellerede dom valgte løsning mig at være kritisabel, fordi den fratager den berørte part alle procedurermæssige garantier, der er forbundet med behandlingen af en begæring om aktindsigt, samt vedkommendes ret til kontradiktion.

60. Når der gives medhold i et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse, med den begrundelse, at afgørelsen er behæftet med en retlig fejl, skal den pågældende afgørelse i overensstemmelse med artikel 230 EF og 231 EF annulleres. Som jeg har redegjort for, påhviler det i henhold til artikel 233 EF den institution, fra hvilken den annullerede retsakt hidrører, at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen afsagt af en af Fællesskabets retsinstanser. På området for aktindsigt skal den institution, der ikke har undersøgt muligheden for at meddele delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, således genoptage drøftelserne med den, der begærede aktindsigt, og meddele vedkommende begrundelsen for dens fuldstændige eller delvise afvisning.

61. Når institutionerne — som i denne sag — er af den opfattelse, at en delvis adgang ikke kan gives, skal de meddele den berørte part begrundelsen herfor, således at vedkommende får mulighed for at bestride begrundelsen i en bekræftende begæring. Hvis institutionerne fastholder deres synspunkt, skal de præcist angive grundene til, at den berørte parts argumenter ikke giver ham mulighed for at få aktindsigt³⁰. Det skal i øvrigt fremgå af begrundelsen, at institutionerne har foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt dokument³¹. Den berørte part skal på baggrund af begrundelsen kunne tage stilling til, om der skal anlægges et søgsmål med påstand om annullation af disse afgørelser.

30 — Jf. i denne retning dom af 6.4.2000, sag T-188/98, *Kuijer mod Rådet*, Sml. II, s. 1959, præmis 44-46.

31 — Jf. dom af 5.3.1997, sag T-105/95, *WWF UK mod Kommissionen*, Sml. II, s. 313, præmis 64 og 74, af 6.2.1998, sag T-124/96, *Interporc mod Kommissionen*, Sml. II, s. 231, præmis 54, af 17.6.1998, sag T-174/93, *Svenska Journalistförbundet mod Rådet*, Sml. II, s. 2289, præmis 117, dommen i sagen *Kuijer mod Rådet*, præmis 38, og dom af 12.10.2000, sag T-123/99, *JT's Corporation mod Kommissionen*, Sml. II, s. 3269, præmis 64.

29 — Forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43). Det bestemmes i artikel 4, stk. 6, at »[h]vis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres«.

62. Det må fastslås, at den appellerede dom fratager appellanten alle proceduremæssige garantier og muligheden for effektivt at anfægte begrundelsen for institutionernes opfattelse af, at det i det foreliggende tilfælde ikke er muligt at give delvis adgang til dokumenterne. Appellanten fik nemlig først begrundelsen under retssagen. Han har således hverken kunnet drøfte begrundelsen under den administrative procedure eller i rette tid kunnet forsvare sine rettigheder for Retten.

63. På baggrund af disse betragtninger er det min opfattelse, at Retten tilsidesatte appellants ret til delvis aktindsigt, idet den fastslog, at den omstændighed, at institutionerne ikke havde undersøgt muligheden for at give en sådan adgang, ikke havde haft afgørende betydning for resultatet af deres vurdering i de anfægtede afgørelser.

64. Da denne retlige fejl er tilstrækkelig til at begrunde en ophævelse af den appellerede dom, er det således kun subsidiært, at jeg vil fremsætte mine bemærkninger til appellants andet klagepunkt.

ii) Det andet klagepunkt

65. Efter min opfattelse indebærer Rettens vurdering i den appellerede doms præmis

69, hvorefter institutionerne har ret til at ikke at meddele delvis aktindsigt i dokumenter, såfremt de pågældende dele af dokumenterne, der kunne udleveres, ikke ville have nogen værdi for den, der har begæret aktindsigt, uafhængigt af hensynet til den arbejdsbyrde, som en sådan aktindsigt ville medføre, en alt for vid fortolkning af den undtagelse, der er fastslået i retspraksis, fra forpligtelsen til at give delvis aktindsigt.

66. Retten fortolkede ligeledes efter min opfattelse den i Domstolens praksis fastslåede delvise aktindsigt forkert, da den i denne sag fandt, at den delvise aktindsigt kunne afvises med den begrundelse, at »de dele af [dokumenterne], der kunne være givet adgang til, indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for sagsøgeren«, og at de omhandlede dokumenter generelt ikke indeholdt afsnit, som med lethed kunne tages ud af sammenhængen.

67. Det skal erindres i hvilken retlig sammenhæng, den omtvistede undtagelse er blevet anerkendt.

68. For det første fremgår det ifølge fast retspraksis af opbygningen af afgørelse 93/731 og 94/90, at enhver kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort dokument fra Rådet og Kom-

missionen, uden at begæringen skal begrundes³². Gentagelsen af denne regel i artikel 6 i forordning nr. 1049/2001 bekræfter meget klart, at retten til aktindsigt ikke er underlagt en betingelse om, at dokumenterne skal være af værdi for den, der begærer aktindsigt.

69. Endvidere er retten til aktindsigt i dokumenter, det vil sige i de oplysninger, som findes heri³³, hovedreglen, og et afslag er kun gyldigt, hvis det bygger på en af de udtrykkelige undtagelser i artikel 4 i afgørelse 93/731 eller i adfærdskodeksen, der er bilagt afgørelse 94/90. Disse undtagelser fra retten til aktindsigt, der skal fortolkes og anvendes indskrænkende³⁴, kan ikke være til hinder for aktindsigt i de oplysninger, der ikke i sig selv er omfattet af undtagelserne. I modsat fald ville den effektive virkning af retten til aktindsigt forringes væsentligt. Endvidere udgør et afslag på at meddele aktindsigt i disse oplysninger en foranstaltning, der helt åbenbart ikke står i forhold til hensynet til at sikre fortroligheden af de oplysninger, der er omfattet af en af undtagelserne.

70. Det er i denne sammenhæng, at Retten i præmis 86 i dommen i sagen Hautala mod Rådet anførte, at institutionen »i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre [den] en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan [den] på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde«. Domstolen bekræftede denne vurdering i præmis 30 i dommen i sagen Rådet mod Hautala, idet den henviste til »særlige tilfælde«, hvorunder pligten til at garantere delvis aktindsigt medfører en »uforholdsmæssig administrativ byrde«.

71. I betragtning heraf kan den undtagelse, der i retspraksis er fastslået, fra den berørte institutions forpligtelse til at meddele delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter efter min opfattelse ikke fortolkes således, at institutionen har ret til at nægte at give aktindsigt i oplysninger, der ikke er fortrolige, fordi den mener, at en sådan aktindsigt ikke har nogen værdi for den, der har begæret aktindsigt.

32 — Jf. hvad angår afgørelse 93/731, dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, præmis 109, og hvad angår afgørelse 94/90, dommen af 6.2.1998 i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 48, dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 37, og af 10.10.2001, sag T-111/00, British American Tobacco International (Investments) mod Kommissionen, Sml. II, s. 2997, præmis 42.

33 — Jf. dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 23.

34 — Jf. dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27, og dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 25.

72. Selv om den pågældende institution inden for rammerne af god forvaltningsskik i besvarelsen af den oprindelige begæring kan meddele den, der har begæret aktindsigt, at den delvise aktindsigt, der kan gives vedkommende, er begrænset til oplysninger, som han allerede synes at have kend-

skab til, har institutionen derimod ikke efter min opfattelse ret til at nægte at give aktindsigt i disse oplysninger, hvis den berørte part fastholder sin begæring i en bekræftende begæring.

73. Det er kun, når omfanget af opgaven i forbindelse med tilbageholdelsen af de oplysninger, der ikke skal offentliggøres, går ud over grænserne for, hvad den pågældende institution med rimelighed kan forlange, at denne under hensyn til god forvaltningsskik må undersøge, om en sådan aktindsigt har nogen interesse, og vurdere værdien heraf. Endvidere kan den særlige interesse, som den, der har begæret aktindsigt, har i et sådant tilfælde — således som appellanten har gjort gældende — forpligte institutionen til at give ham delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter på trods af den betydelige arbejdsbyrde, der er forbundet hermed³⁵.

74. Det følger heraf, at en institution ikke har ret til at nægte aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af en undtagelse, med den begrundelse, at det er dens opfattelse, at oplysningerne er for få til at have nogen værdi, og ved at påberåbe sig enkelte administrative vanskeligheder.

35 — For den forvaltning, der er forpligtet til for hvert dokument, der indeholder fortrolige oplysninger, at afgrænse, hvilke afsnit der faktisk er omfattet af den pågældende undtagelse, kan tilbageholdelsen af disse afsnit logisk set ikke indebære en overdreven arbejdsbyrde.

75. En sådan fortolkning af den nævnte undtagelse medfører faktisk, at administrationen overlades et skøn i forbindelse med muligheden for at meddele aktindsigt i oplysninger, der ikke er fortrolige, alt efter om den finder, at oplysningerne er af værdi for den, der har begæret aktindsigt, og det arbejde, som aktindsigten i disse oplysninger indebærer for den. Fortolkningen rejser tvivl om den effektive virkning af retten til aktindsigt, der, således som der er redegjort for, har til formål at sikre, at enhver kan bede om aktindsigt i en hvilken som helst oplysning, der ikke er fortrolig, uden at vedkommende skal dokumentere at have nogen interesse heri.

76. I forbindelse med denne analyse forekommer det mig at være vigtigt at understrege, at i forordning nr. 1049/2001 er den undtagelse, der er fastslået i retspraksis, fra forpligtelsen til at give delvis aktindsigt, og som er forbundet med en overdreven arbejdsbyrde, ikke gentaget. Dette forhold bekræfter efter min opfattelse — i lyset af den bekræftelse af retten til aktindsigt i den primære fællesskabsret, der er indført ved i artikel 255 EF og i artikel 41 og 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der er undertegnet i Nice den 7. december 2000³⁶ — den meget strenge fortolkning, som undtagelsen skal gives inden for rammerne af afgørelse 93/731 og 94/90, uden at der i øvrigt her skal tages stilling til, i hvilket omfang denne undtagelse, der er fastslået i retspraksis, kan finde anvendelse i forbindelse med denne forordning.

36 — EFT 2000 C 364, s. 1.

77. På baggrund af disse betragtninger er det min opfattelse, at Retten ligeledes har anlagt en urigtig fortolkning af retten til delvis aktindsigt, idet den fandt, at en sådan aktindsigt ikke var mulig i denne sag, da de dele, der kunne være givet adgang til, indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for appellanten, og da de pågældende dokumenter ikke indeholdt afsnit, som med lethed kunne tages ud af sammenhængen.

afgørelse vedrørende sagens realitet. Det er nemlig ubestridt, at Kommissionen og Rådet i forbindelse med vedtagelsen af de anfægtede afgørelser ikke undersøgte, om der kunne gives delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, da de havde den opfattelse, at retten til aktindsigt ikke pålagde dem en sådan forpligtelse.

78. Jeg foreslår derfor Domstolen at ophæve den appellerede dom, idet det i øvrigt er ufornuddent at behandle appellan- tens øvrige anbringender.

80. Da de anfægtede afgørelser er behæftet med en retlig fejl, foreslår jeg Domstolen at annullere afgørelserne.

V — Sagens omkostninger

2) Appellens konsekvenser

79. Det bestemmes i artikel 54 i statuten for Domstolen, at giver Domstolen appel- lanten medhold, ophæver den den af Retten truffne afgørelse, og træffer selv endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påken- delse. Hvis Domstolen ophæver den appel- lerede dom, således som jeg har foreslået, er det min opfattelse, at Domstolen skal træffe

81. I overensstemmelse med artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen, såfremt der gives appel- lanten medhold, og den selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagens omkostninger.

82. Jeg foreslår Domstolen at pålægge institutionerne at bære deres egne omkost- ninger og at betale de af appellanten afholdte omkostninger for begge retsinstan- ser.

VI — Forslag til afgørelse

83. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Dommen af 12. juli 2001 i sag T-204/99, Mattila mod Rådet og Kommissionen, afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, ophæves.

- 2) Kommissionens og Rådets afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999, hvorved appellanten blev nægtet aktindsigt i visse dokumenter, annulleres.

- 3) Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger for begge instanser.«