

# Forenede sager T-355/04 og T-446/04

## Co-Frutta Soc. coop. mod Europa-Kommissionen

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter vedrørende Fællesskabets marked for import af bananer — stiltiende afslag efterfulgt af et udtrykkeligt afslag på aktindsigt — annullationssøgsmål — formaliteten — undtagelse vedrørende beskyttelse af en tredjeparts forretningsmæssige interesser — iagttagelse af frister — medlemsstatens forudgående samtykke — begrundelsespligt«

Rettens dom (Anden Afdeling) af 19. januar 2010 . . . . . II - 8

### Sammendrag af dom

- 1. Annullationssøgsmål — akter, der kan være genstand for søgsmål — begreb — akter, der fremkalder bindende retsvirkninger — forberedende akter — ikke omfattet (Art. 230 EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 8; Kommissionens afgørelse 2001/937, bilag, art. 3 og 4)*

2. *Annulationssøgsmål — retlig interesse — søgsmål til prøvelse af Kommissionens stiltiende afgørelse om afvisning af en begæring om aktindsigt*  
(Art. 230 EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 6-8; Kommissionens afgørelse 2001/937, bilag, art. 2-4)
3. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — offentlighedens ret til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*  
(Art. 253 EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 8, stk. 1 og 2; Kommissionens afgørelse 2001/937)
4. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — offentlighedens ret til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*  
(Art. 10 EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 4, stk. 1-3, 7 og 8; Kommissionens afgørelse 2001/937)
5. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — offentlighedens ret til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*  
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 4, stk. 1-3 og 5)
6. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — offentlighedens ret til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001 — undtagelser til retten til aktindsigt — begrundelsespligt — rækkevidde*  
(Art. 253 EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001)
7. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — offentlighedens ret til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*  
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 4, stk. 2, 3 og 6)
8. *De Europæiske Fællesskaber — institutioner — offentlighedens ret til aktindsigt — forordning nr. 1049/2001*  
(Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1049/2001, art. 4, stk. 2 og 7)

1. Kun foranstaltninger, der har bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan udgøre retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF. Hvad særligt angår retsakter eller beslutninger, hvis

tilblivelse omfatter flere stadier, er det i princippet kun foranstaltninger, som definitivt fastlægger vedkommende institutions standpunkt som afslutning på denne procedure, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål. Det følger heraf, at foreløbige foranstaltninger eller foranstaltninger, der er af rent forberedende art, ikke

kan være genstand for et annullations-søgsmål.

2. Søgsmålsinteressen skal bestå lige indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornuddent at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel. Såfremt sagsøgerens søgsmålsinteresse bortfalder under sagens forløb, kan en afgørelse fra Unionens retsinstanser om sagens realitet ikke bibringe denne en fordel.

Inden for rammerne af proceduren vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Kommissionens dokumenter fremgår det i denne henseende klart af artikel 3 og 4 i bilaget til afgørelse 2001/937 om ændring af Kommissionens forretningsorden, sammenholdt med artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, at svaret på den oprindelige begæring kun udgjorde en første stillingtagen, som gav ansøgeren mulighed for at opfordre Kommissionens generalsekretær til at tage denne stillingtagen op til fornyet overvejelse. Følgelig kan kun en foranstaltning, som er vedtaget af Kommissionens generalsekretær, som har karakter af en afgørelse, og som fuldstændig træder i stedet for den tidligere stillingtagen, have retsvirkninger, der berører ansøgerens interesser, og dermed gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF.

Inden for rammerne af proceduren for aktindsigt i Kommissionens dokumenter, der er omfattet af artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og i artikel 2-4 i bilaget til Kommissionens afgørelse 2001/937 om ændring af Kommissionens forretningsorden, har sagsøgeren i tilfælde af et søgsmål til prøvelse af en stiltiende beslutning efterfulgt af en udtrykkelig beslutning ikke længere søgsmålsinteresse i forhold til den stiltiende beslutning på grund af vedtagelsen af den udtrykkelige beslutning, til prøvelse af hvilken sagsøgeren har anlagt annullationssøgsmål. Kommissionen har nemlig i kraft af vedtagelsen af den udtrykkelige beslutning trukket den tidligere stiltiende beslutning tilbage. I sådanne tilfælde kan behandlingen af søgsmålet vedrørende den stiltiende beslutning hverken begrundes med det formål at undgå, at ulovligheden

(jf. præmis 32, 33, 35 og 36)

gentager sig, eller at lette adgangen til en eventuel erstatningssag, idet disse mål kunne opfyldes ved behandlingen af søgsmålet til prøvelse af den udtrykkelige beslutning.

beskyttelse af borgernes rettigheder, der forfølges med artikel 253 EF, og tillader ikke Kommissionen at se bort fra de ufravigelige frister, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001 og i afgørelse 2001/937 om ændring af Kommissionens forretningsorden.

(jf. præmis 34 og 43-46)

(jf. præmis 56, 59 og 60)

3. Den frist på 15 arbejdsdage — med mulighed for forlængelse — som institutionen i henhold til artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter har til at besvare den genfremsatte begæring, er ufravigelig. Udløbet af denne frist har imidlertid ikke den virkning, at institutionen fratages beføjelsen til at træffe en beslutning. Intet juridisk princip kan nemlig medføre, at administrationen mister sin kompetence til at besvare en begæring, selv uden for de herfor fastsatte frister. Ordningen med en stiltiende afvisning er blevet oprettet for at mindske risikoen for, at administrationen vælger ikke at besvare en begæring om aktindsigt og undgå enhver domstolskontrol, og ikke med henblik på at ulovliggøre enhver forsinket beslutning. Derimod har administrationen i princippet en forpligtelse til — om end forsinket — at fremkomme med et begrundet svar på en begæring fra en borger. En sådan fremgangsmåde er i overensstemmelse med den måde, hvorpå ordningen med den stiltiende afvisning fungerer, som består i at tillade borgerne at få prøvet administrationens passivitet med henblik på at få et begrundet svar fra denne. En sådan fortolkning påvirker ikke det formål vedrørende
4. Den institution, der modtager en begæring om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, skal uophødeligt og sammen med medlemsstaten, når institutionen har videresendt begæringen til den, indlede loyale drøftelser om den eventuelle anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, idet de navnlig skal være opmærksomme på, at institutionen skal have mulighed for at træffe afgørelse inden for de fastsatte frister, inden for hvilke institutionen i henhold til forordningens artikel 7 og 8 har pligt til at besvare en anmodning om aktindsigt. Overskridelsen af de i artikel 8 fastsatte frister medfører imidlertid ikke, at den beslutning, der blev vedtaget efter fristens udløb, automatisk annulleres. Annullation af en beslutning udelukkende på grund af den omstændighed, at der er sket overskridelse af de i forordning nr. 1049/2001 og afgørelse 2001/937 om ændring af Kommissionens forretningsorden fastsatte frister, ville nemlig kun have den virkning, at den administrative procedure vedrørende aktindsigt blev genåbnet. I alle

tilfælde kan der gennem et erstatnings-søgsmål fremsættes krav om erstatning for eventuelt tab, der måtte være lidt som følge af en forsinkelse af Kommissionens besvarelse.

(jf. præmis 70 og 71)

5. Fællesskabslovgiver har med vedtagelsen af forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter forladt ophavsmandsreglen, som indtil da var gældende. I denne sammenhæng er en fortolkning af artikel 4, stk. 5, i denne forordning — som bestemmer, at en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, der hidrører fra denne stat, uden medlemsstatens forudgående samtykke — hvorefter en medlemsstat indrømmes en generel og ubetinget vetoret, som helt skønsmæssigt, og uden at den skal begrunde sin beslutning, hindrer udlevering af ethvert dokument, som en fællesskabsinstitution er i besiddelse af, udelukkende ud fra den betragtning, at omhandlede dokument hidrører fra denne medlemsstat, ikke forenelig med hensynene bag nævnte forordning.

Institutionen kan ikke godtage en medlemsstats modstand mod udlevering af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis de anførte begrundelser ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning

nr. 1049/2001. Såfremt en berørt medlemsstat undlader at fremsætte en begrundelse, til trods for at institutionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstaten herom, skal institutionen give aktindsigt i det ønskede dokument, hvis den finder, at ingen af de nævnte undtagelser kan finde anvendelse. Når den af en eller flere medlemsstater udtrykte modstand mod udleveringen af et dokument derimod ikke opfylder dette krav om begrundelse, kan Kommissionen uafhængigt beslutte, at en eller flere af de i nævnte artikel 4, stk. 1-3, fastsatte undtagelser finder anvendelse på dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt.

(jf. præmis 80-82)

6. Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område.

Hvad angår en begæring om aktindsigt i dokumenter, når den pågældende institution har afslået at give en sådan aktindsigt, skal institutionen i hvert enkelt tilfælde, på baggrund af de oplysninger, den råder over, påvise, at de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Det kan imidlertid være umuligt for hvert enkelt dokument at angive de hensyn, der begrundes, at det skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres; det egentlige formål med undtagelsen ville følgelig ikke blive nået.

(jf. præmis 99-101)

7. Undtagelserne fra retten til aktindsigt skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne ligger inde med, ikke bringes i fare.

Ydermere skal den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, være konkret. Det forhold, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, kan således ikke alene begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse. En sådan anvendelse kan i princippet kun begrundes, såfremt institutionen forud herfor dels har foretaget en vurdering af, om aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne skade den beskyttede interesse, dels såfremt der i de tilfælde,

der er omhandlet i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde indsigt i det omhandlede dokument. En konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument er ligeledes nødvendig, eftersom det selv i tilfælde, hvor det er åbenbart, at en begæring om aktindsigt omhandler dokumenter, der er omfattet af en undtagelse, alene er en sådan undersøgelse, der gør det muligt for institutionen at bedømme muligheden for at give den, der har indgivet begæring herom, delvis aktindsigt i overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. En bedømmelse af dokumenter, der er foretaget på grundlag af kategorier snarere end på grundlag af de konkrete oplysninger, som disse dokumenter indeholder, er ikke tilstrækkelig, da den undersøgelse, der kræves af en institution, skal gøre det muligt for den konkret at tage stilling til, om den anførte undtagelse reelt omfatter alle de oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder.

Med henblik på at undersøge, om udbredelsen af dokumenterne konkret og faktisk påvirker den beskyttede interesse, kan Kommissionen i princippet basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter. Den er dog i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at efterprøve, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter,

konkret har gyldighed for det dokument, som der begæres aktindsigt i.

(jf. præmis 122-124 og 130)

8. I overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

Dokumenterne vedrørende den fælles markedsordning for bananer såvel som listerne, der indeholder angivelse af omfanget af importen af bananer i løbet af en fastlagt periode og de foreløbige referencemængder, der er tildelt hver enkelt erhvervsdrivende, indeholder fortrolige oplysninger, der vedrører de virksomheder, der importerer bananer og deres forretningsmæssige aktiviteter og derfor skal anses for omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

Selv inden for en fælles markedsordning kan offentliggørelsen af de foreløbige referencemængder og den reelle anvendelse af disse således være til skade for de pågældende virksomheders forretningsmæssige interesser, idet disse oplysninger muliggør en fastsættelse af omfanget af såvel den maksimale teoretiske som den reelle aktivitet blandt de erhvervsdrivende, deres konkurrencemæssige position og udfaldet af deres forretningsstrategier.

Det følger desuden af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, at de dokumenter, hvis offentliggørelse vil skade forretningsmæssige interesser, opnår en særlig beskyttelse, idet aktindsigt heri kan være forbudt for en periode på over 30 år. En sådan beskyttelse skal imidlertid under alle omstændigheder være berettiget på baggrund af disse dokumenters indhold. Indholdet af dokumenter, der vedrører selve genstanden for importaktiviteterne, berettiger imidlertid denne særlige beskyttelsesfrist, idet de angiver de omhandlede virksomheders markedsdele, forretningsstrategier og salgspolitikker.

(jf. præmis 126-128, 132, 136 og 137)