

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. januar 2010*

I sag C-362/08 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Domstolen, iværksat den 7. august 2008,

Internationaler Hilfsfonds eV, Rosbach (Tyskland), ved Rechtsanwälte H. Kaltenecker og R. Karpenstein,

sagsøger,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved P. Costa de Oliveira, S. Fries og T. Scharf, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta og C. Toader samt dommerne C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (refererende dommer), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus og J.-J. Kasel,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. juni 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. september 2009,

afsagt følgende

Dom

- ¹ I appelskriftet har Internationaler Hilfsfonds eV (herefter »IH«) nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 5. juni 2008 i sagen Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (sag T-141/05, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten afviste IH's søgsmål med påstand om annullation af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutning af 14. februar 2005, hvorved IH blev meddelt afslag på aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen var i besiddelse af (herefter »den omtvistede retsakt«).

Retsforskrifter

- 2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) har til formål at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter som omhandlet i artikel 255 EF.
- 3 Forordningens artikel 2 med overskriften »Personer, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde« giver ifølge stk. 1 enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter »med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning«.
- 4 Forordningens artikel 4, stk. 3, med overskriften »Undtagelser« bestemmer:

»Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.«

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.«

5 Artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:

»Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. [...]«

6 Forordningens artikel 6 med overskriften »Begæringer« bestemmer følgende i stk. 1:

»Begæring om aktindsigt skal indgives i skriftlig form, herunder elektronisk form, på et af de i [...] artikel 314 [EF] omhandlede sprog og være affattet tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument. Den, der fremsætter begæringen, er ikke forpligtet til at begrunde denne.«

7 Hvad angår behandlingen af oprindelige begæringer bestemmer forordningens artikel 7, stk. 1 og 2:

»1. En begæring om aktindsigt i et dokument skal behandles straks. En bekræftelse af modtagelsen fremsendes til den, der har fremsat begæringen. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af begæringen skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til det ønskede dokument i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives

helt eller delvist afslag, og oplyse vedkommende om retten til at genfremsætte begæringen i henhold til stk. 2 i denne artikel.

2. Giver institutionen den, der har fremsat begæringen, helt eller delvis afslag, kan vedkommende inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af institutionens svar genfremsætte begæringen over for institutionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling.«

8. Hvad angår behandlingen af genfremsatte begæringer bestemmer artikel 8, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1049/2001:

»En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag. Afslår institutionen helt eller delvist begæringen om aktindsigt, oplyser den, den der har fremsat begæringen, om mulighederne for domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i [...] artikel 230 [EF] og 195 [EF].

[...]

3. Har institutionen ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist, anses dette for et afslag på begæringen, og den, der har fremsat begæringen, kan herefter iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i EF-traktaten.«

Sagens faktiske omstændigheder

- 9 IH er en tysk ikke-statslig organisation, som er aktiv inden for området for humanitær bistand. Den 28. april 1998 indgik IH en aftale med Kommissionen benævnt »LIEN 97-2011-aftalen« (herefter »aftalen«) om medfinansiering af et medicinsk støtteprogram i Kasakhstan.
- 10 Den 1. oktober 1999 opsagde Kommissionen aftalen, og den 6. august 2001 meddelte den IH sin beslutning — der blev truffet efter opsigelsen af aftalen — om tilbagesøgning af et nærmere angivet beløb, som var blevet udbetalt til IH i henhold til aftalen.
- 11 Den 9. marts 2002 indgav IH en begæring til Kommissionen om aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen.
- 12 Ved skrivelse af 8. juli 2002 tilstillede Kommissionen IH en fortegnelse over dokumenter, der var indeholdt i fire mapper (herefter »skrivelse af 8. juli 2002«). Med henvisning til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 afviste Kommissionen i skrivelsen IH's begæring, for så vidt den vedrørte visse dokumenter i de tre første mapper og samtlige dokumenter i den fjerde mappe.
- 13 Ved skrivelse af 11. juli 2002 fremsatte IH en begæring til Kommissionens formand om fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen.

14 Ved skrivelse af 26. juli 2002, underskrevet af direktøren for direktoratet »Europa, Kaukasus og Centralasien« ved Samarbejdskontoret EuropeAid (herefter »skrivelse af 26. juli 2002«), besvarede Kommissionen denne begæring med følgende:

»Jeg skal herved henvise til Deres skrivelse af 11. juli 2002 til formand Prodi, som jeg er blevet anmodet om at besvare.

[...]

I den sidste skrivelse, De modtog fra Kommissionen, dateret den 8. juli 2002, som svar på deres anmodning om at få kendskab til indholdet af mapperne vedrørende aftalen [...], blev der stillet en fortegnelse over indholdet til Deres rådighed. På baggrund af denne fortegnelse blev De anmodet om at informere Kommissionens tjenestegrene om, hvilke af disse dokumenter De ønskede en kopi af.

Ved fremsættelse af en sådan anmodning kan De opnå umiddelbar adgang til de dokumenter, der ikke er underkastet nogen restriktioner. Hvad angår de dokumenter, der er underkastet restriktioner i henhold til artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, vil der normalt blive truffet en beslutning i hvert konkret tilfælde.

Jeg skal henlede Deres opmærksomhed på den betydning, Kommissionens tjenestegrene tillægger Deres anmodning, der vil blive behandlet så hurtigt som muligt.«

15 Den 26. august 2002 konsulterede IH de dokumenter, som Kommissionen havde givet IH aktindsigt i.

- 16 Efterfølgende forsøgte Kommissionen og IH at finde en mindelig løsning, hvad angår tilbagebetalingen af det beløb, som Kommissionen opkrævede med henvisning til aftalen. I begyndelsen af oktober 2003 konstaterede Kommissionen og IH imidlertid, at de ikke var i stand til at nå frem til en sådan løsning.
- 17 Den 6. oktober 2003 indgav IH en klage til Den Europæiske Ombudsmand over Kommissionens afslag på at give IH fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen. Klagen blev registreret under nr. 1874/2003/GG (herefter »IH's klage«).
- 18 Den 15. juli 2004 sendte ombudsmanden et forslag til henstilling til Kommissionen, hvori han konstaterede, at Kommissionen ikke havde behandlet IH's begæring om fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen korrekt, og hvori han opfordrede Kommissionen til at foretage en fornyet behandling af denne begæring. Han opfordrede i øvrigt Kommissionen til at give aktindsigt i dokumenterne, medmindre Kommissionen kunne godtgøre, at afslaget havde hjemmel i en af undtagelsesbestemmelserne i forordning nr. 1049/2001.
- 19 Den 12. og den 21. oktober 2004 sendte Kommissionen en detaljeret udtalelse til ombudsmanden på engelsk, der blev efterfulgt af en tysk oversættelse (herefter »den detaljerede udtalelse«). I denne udtalelse konstaterede Kommissionen bl.a. følgende:

»Kommissionen accepterer hermed Den Europæiske Ombudsmands forslag til henstilling og har behandlet [IH's] begæring om aktindsigt i dokumenterne [vedrørende aftalen] på ny. Kommissionen har foretaget en fornyet gennemgang af spørgsmålet om, hvorvidt de dokumenter, som IH blev nægtet aktindsigt i, i ringbind nr. 1, 2, og 3 og samtlige dokumenter i ringbind nr. 4 skal udleveres helt eller delvist i medfør af bestemmelserne i forordning [...] nr. 1049/2001.«

- 20 Efter denne fornyede behandling accepterede Kommissionen at udlevere fem af de dokumenter, som den oprindeligt havde nægtet IH aktindsigt i, og vedlagde kopier heraf i den detaljerede udtalelse.
- 21 Kommissionen opretholdt imidlertid sit afslag på at give IH aktindsigt i de andre dokumenter, der var omhandlet af aktindsigtsbegæringen.
- 22 Ombudsmanden sendte henholdsvis den 18. og den 25. oktober 2004 en genpart af den engelske og den tyske version af den detaljerede udtalelse til IH og opfordrede IH til at fremsætte sine bemærkninger hertil, hvilket IH gjorde den 22. oktober 2004.
- 23 Den 14. december 2004 traf ombudsmanden en endelig afgørelse vedrørende IH's klage. Afslutningsvis fremsatte ombudsmanden i afgørelsens punkt 3.1 en kritisk bemærkning med hensyn til Kommissionens forvaltningspraksis i den foreliggende sag. I denne forbindelse konstaterede ombudsmanden, at den omstændighed, at Kommissionen ikke angav nogen gyldige grunde, der kunne begrunde dets afslag på at give IH aktindsigt i flere dokumenter vedrørende aftalen, udgjorde en fejl eller forsømmelse. Da ombudsmanden imidlertid ikke mente, at Europa-Parlamentet kunne træffe foranstaltninger, som kunne støtte hans og IH's synspunkter i den foreliggende sag, fandt han det ikke nødvendigt at udarbejde en særlig rapport til Parlamentet og besluttede derfor i afgørelsens punkt 3.5 at afslutte proceduren vedrørende klagen.
- 24 Den 22. december 2004 indgav IH på grundlag af ombudsmandens konklusioner i den endelige afgørelse en begæring til Kommissionens formand om fuld aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen. Begæringen havde følgende ordlyd:

»[...] Jeg fremsætter hermed over for Dem en formel begæring [med henblik på], at IH opnår uindskrænket adgang til Kommissionens sagsakter vedrørende [aftalen], herunder alle de dokumenter, som Kommissionens tjenestegrene hidtil har nægtet

aktindsigt i. Jeg skal venligst anmode Dem om at udstede de fornødne retningslinjer med henblik på fastsættelse [...] af en snarlig dato for at imødekomme denne begæring [...]

Til støtte for denne anmodning skal jeg [henvise] til ombudsmandens afgørelse [...] af 14. december 2004 [...]

Jeg håber ikke, at det bliver nødvendigt at foretage retslige skridt, og at De udsteder de fornødne retningslinjer over for deres tjenestegrene [med henblik på] at sikre uindskrænket adgang til de omhandlede dokumenter. [...]

Jeg har angivet den 21. januar 2005 som den dato, hvor jeg håber at modtage Deres svar.

[...]«

25 Som svar på denne begæring sendte Kommissionen den 21. januar 2005 IH en skrivelse med følgende ordlyd:

»Tak for Deres brev af 22. december 2004 [...], hvormed De i medfør af forordning [nr.] 1049/2001 har anmodet om aktindsigt i dokumenterne [vedrørende aftalen] [...]

Eftersom Kommissionen endnu ikke har truffet en endelig afgørelse [vedrørende] ombudsmandens afgørelse af 14. december 2004, bedes De venligst bemærke, at Deres begæring vil blive behandlet så hurtigt som muligt.

På forhånd tak for Deres forståelse for situationen [...] Med venlig hilsen.«

26 Den 14. februar 2005 svarede Kommissionen ved den omtvistede retsakt, underskrevet af direktøren for direktoratet for »Støtte til generelle operationer« under Samarbejds-kontoret EuropeAid, på den begæring, som IH havde fremsat den 22. december 2004, som følger:

»Tak for Deres brev af 22. december 2004 [...], hvormed De i medfør af forordning [nr.] 1049/2001 har begæret aktindsigt i dokumenterne [vedrørende aftalen] [...]

[Den] 21. januar 2005 informerede jeg Dem om, at Kommissionen skulle træffe en endelig afgørelse [vedrørende] ombudsmandens afgørelse af 14. december 2004, inden den kunne besvare Deres anmodning.

Kommissionen har truffet en endelig afgørelse vedrørende ombudsmandens afgørelse, og den er ikke enig i den fortolkning, som ombudsmanden har anlagt vedrørende ovennævnte forordnings [artikel 4, stk. 1, litra b), og stk. 3, andet afsnit], som vedrører [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning [(EF) nr.] 45/2001 [af 18. december 2000] om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne [og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1)]. Kommissionen har derfor besluttet ikke at give aktindsigt i de dokumenter, som — ifølge Kommissionen — er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i forordning nr. 1049/2001, således som angivet af Kommissionen i dens meddelelse til ombudsmanden af 12. oktober 2004.

Jeg må således desværre meddele Dem, [at] ud over de dokumenter, som De fik aktindsigt i, da Deres klient fik adgang til sagsakterne [vedrørende aftalen] den 26. [august] 2002, og de [fem] dokumenter, som Kommissionen vedlagde meddelelsen til ombudsmanden — og hvis indhold er blevet fremsendt — har Kommissionen ikke til hensigt at give Dem aktindsigt i andre dokumenter [...]

Sagen for Retten og den appellerede dom

27 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. april 2005 anlagde IH et annullationssøgsmål vedrørende den omtvistede retsakt.

28 Ved særskilt dokument har Kommissionen fremsat en påstand om afvisning i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. IH indgav indlæg vedrørende denne afvisningspåstand den 26. juni 2005.

29 Til støtte for afvisningspåstanden gjorde Kommissionen bl.a. gældende, at den omtvistede retsakt udelukkende bekræfter en beslutning, der blev truffet i juli 2002, således som det fremgår af skrivelserne af 8. og 26. juli 2002, og som ikke har været genstand for nogen retssag anlagt af IH inden for den foreskrevne frist. Den omtvistede retsakt udgør således ikke en retsakt, der kan anfægtes inden for rammerne af et annullationssøgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 230 EF.

30 Retten har for det første i den appellerede doms præmis 72-75 kvalificeret skrivelsen af 8. juli 2002 som et oprindeligt svar på en begæring om aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001.

- 31 For det andet har Retten i den appellerede doms præmis 76-79 kvalificeret skrivelsen af 26. juli 2002 som et svar på en genfremSAT begæring som omhandlet i forordningens artikel 8, hvilken IH sendte til Kommissionen den 11. juli 2002.
- 32 I den appellerede doms præmis 81 konstaterede Retten for det tredje, at eftersom afgørelsen i skrivelsen af 26. juli 2002 ikke blev anfægtet inden for den fastsatte frist, var den allerede blevet endelig på det tidspunkt, hvor IH anlagde sag.
- 33 I henhold til fast retspraksis skal et annullationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse, som blot er udtryk for en bekræftelse af en tidligere beslutning, som ikke er blevet anfægtet inden for de foreskrevne frister, afvises. Derfor har Retten undersøgt, om den omtvistede retsakt blot udgør en bekræftelse af beslutningen af 26. juli 2002.
- 34 I denne forbindelse henviste Retten i den appellerede doms præmis 82 til retspraksis, hvorefter en afgørelse blot er en bekræftelse af en tidligere afgørelse, hvis den ikke indeholder et nyt element i forhold til den tidligere akt, og hvis der ikke forud er indledt en fornyet vurdering af adressatens retstilling. Retten henviste i denne forbindelse til Domstolens dom af 10. december 1980, Grasselli mod Kommissionen (sag 23/80, Sml. s. 3709, præmis 18), Rettens kendelse af 4. maj 1998, BEUC mod Kommissionen (sag T-84/97, Sml. II, s. 795, præmis 52), og Rettens dom af 11. juni 2002, AICS mod Parlamentet (sag T-365/00, Sml. II, s. 2719, præmis 30).
- 35 Retten tog i den appellerede doms præmis 83-92 for det første stilling til, om de af IH påberåbte omstændigheder udgjorde et »nyt element« i ovennævnte retspraksis' forstand. Den fastslog, at hverken konklusionerne i ombudsmandens afgørelse af 14. december 2004 eller forløbet og resultaterne af den undersøgelse, han havde foretaget under behandlingen af IH's klage, udgjorde nye elementer, som gjorde det muligt at adskille den omtvistede retsakt fra skrivelsen af 26. juli 2002.

- 36 Dernæst undersøgte Retten, om der forud for den omtvistede retsakt havde været foretaget en »fornyet vurdering« af IH's retsstilling som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 34. Retten afviste denne mulighed i den appellerede doms præmis 93-100.
- 37 Retten anså derfor i den appellerede doms præmis 102 Kommissionens argument om, at den omtvistede retsakt blot er en bekræftende retsakt, for begrundet. Følgelig tog den Kommissionens afvisningspåstand til følge.
- 38 Endelig bemærkede Retten for fuldstændighedens skyld i den appellerede doms præmis 103-110, at selv om det lægges til grund, at den omtvistede retsakt ikke blot er en bekræftelse af skrivelsen af 26. juli 2002, kan den ikke anses for en anfægtelig retsakt, eftersom den i så fald ville skulle kvalificeres som et oprindeligt svar som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, der ikke kan anfægtes ved et annullations-søgsmål i henhold til artikel 230 EF.
- 39 På grundlag af samtlige de ovenfor anførte betragtninger afviste Retten den af IH anlagte sag.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 40 IH har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Der træffes endelig afgørelse i sagen, og den omtvistede retsakt annulleres. Subsidiært hjemvises sagen til Retten til fornyet behandling.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

⁴¹ Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises delvist eller forkastes.

— IH tilpligtes at betale sagens omkostninger.

⁴² Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. oktober 2009 har IH begæret genåbning af den mundtlige forhandling i henhold til artikel 61 i Domstolens procesreglement, der i henhold til samme reglements artikel 118 finder anvendelse i appelsager.

Om begæringen om genåbning af den mundtlige forhandling

⁴³ Domstolen kan, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes begæring i overensstemmelse med artikel 61 i Domstolens procesreglement, ex officio træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at den skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke

har været drøftet af parterne (dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

44 Derimod giver hverken statuten for Den Europæiske Unions Domstol eller Domstolens procesreglement mulighed for, at parterne kan afgive bemærkninger som svar på generaladvokatens forslag til afgørelse.

45 I sin begæring anførte IH derfor kun, at generaladvokatens forslag til afgørelse er baseret på en forkert fortolkning af forordning nr. 1049/2001.

46 Efter at have hørt generaladvokaten er Domstolen af den opfattelse, at den i det foreliggende tilfælde har alle de oplysninger til rådighed, som er nødvendige, for at den kan træffe afgørelse i den foreliggende sag, og at sagen ikke skal undersøges på grundlag af et argument, som ikke er blevet drøftet for Domstolen.

47 Herefter er det ufornuddent at træffe afgørelse om genåbning af den mundtlige forhandling.

Appellen

48 I den appellerede dom tog Retten Kommissionens afvisningspåstand til følge i det væsentlige med den begrundelse, at den omtvistede retsakt ikke udgør en anfægtelig retsakt.

- 49 IH har fremsat tre anbringender til støtte for appellen. Med det første anbringende er det gjort gældende, at Retten urigtigt har kvalificeret afgørelsen i skrivelsen af 26. juli 2002 som svar på en genfremsat begæring som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001. Med det andet og det tredje anbringende, som vedrører den omtvistede retsakt, er det gjort gældende, at der er foretaget en urigtig kvalificering af retsakten som værende en retsakt, der blot bekræfter nævnte afgørelse, eller som værende en skriftlig begrundelse som omhandlet i artikel 7, stk. 1, i samme forordning.
- 50 Der skal indledningsvis under ét tages stilling til det andet og det tredje anbringende.
- 51 Ifølge fast retspraksis er det kun foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål (jf. bl.a. dom af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis vedrørende annulationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling, at der ved kvalificeringen heraf skal lægges vægt på såvel de anfægtede retsakters indhold som deres ophavsmænds formål hermed. Sådanne anfægtelige retsakter er herved principielt foranstaltninger, som endeligt fastlægger Kommissionens standpunkt ved afslutningen af en administrativ procedure, og som tilsigter at skabe bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser, i modsætning til bl.a. foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning, og som ikke skaber sådanne virkninger, og retsakter, der blot bekræfter en tidligere retsakt, som ikke er blevet anfægtet inden for den foreskrevne frist (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, sag C-521/06 P, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, Sml. I, s. 5829, præmis 42).
- 53 Artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 indeholder en totrinsprocedure, der dels har til formål at fremme en hurtig og enkel behandling af begæringer om aktindsigt i de berørte institutioners dokumenter, dels at eventuelle tvister først og fremmest løses i mindelighed. I tilfælde hvor der opstår sådanne tvister mellem parterne, foreskriver

artikel 8, stk. 1, to retsmidler, nemlig muligheden for domstolsprøvelse og for at indgive en klage til ombudsmanden.

54 Idet en begæring kan genfremsættes i henhold til denne procedure, har den berørte institution bl.a. mulighed for at revurdere sin stillingtagen, inden den træffer en endelig afgørelse, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål ved EU's retsinstanser. En sådan procedure gør det muligt at behandle oprindelige begæring endnu hurtigere og dermed at indfri ansøgerens forventninger oftere. Den indebærer, at den berørte institution har mulighed for at indtage et detaljeret standpunkt, inden den endeligt afviser at udlevere de dokumenter, ansøgeren har begæret aktindsigt i, bl.a. når ansøgeren fornyer sin begæring om at få udleveret disse dokumenter, selv om den berørte institution skriftligt har begrundet afslaget.

55 Med henblik på at fastslå, om en retsakt kan være genstand for et søgsmål i henhold til artikel 230 EF, skal der lægges vægt på retsaktens indhold, snarere end dens form (jf. dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9).

56 Det skal derudover understreges, at forordning nr. 1049/2001 foreskriver en vidtgående aktindsigt i de berørte institutioners dokumenter, idet forordningens artikel 6, stk. 1, ikke stiller noget krav om, at indehaveren af denne ret skal begrunde sin begæring. Ifølge forordningens artikel 4, stk. 7, finder undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, desuden kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold.

57 Heraf følger, at en person kan indgive en ny begæring om aktindsigt i de dokumenter, som vedkommende tidligere er blevet nægtet aktindsigt i. En ny begæring forpligter den berørte institution til at undersøge, om et tidligere afslag på aktindsigt stadig er berettiget, henset til den ændring, der i mellemtiden kan være sket af de retlige og faktiske omstændigheder.

- 58 Det må herefter fastslås, at den omtvistede retsakt, henset til såvel dens indhold, der udtrykkeligt henviser til Kommissionens »endelige afgørelse«, som til den sammenhæng, hvori den er vedtaget, udgør et endeligt afslag fra Kommissionen på at udlevere samtlige de dokumenter, som IH har begæret aktindsigt i. Dette afslag afslutter en lang række på hinanden følgende skridt, jf. denne doms præmis 11-26, som IH tog i løbet af næsten tre år med henblik på at opnå aktindsigt i dokumenterne vedrørende aftalen, og som omfattede adskillige begæringer fremsat af IH med dette formål for øje.
- 59 Som anført i denne doms præmis 57 kunne IH indgive en ny begæring om aktindsigt i disse dokumenter, uden at Kommissionen kunne nægte IH adgang til dokumenterne med henvisning til de tidligere afslag.
- 60 Ligeledes kan Kommissionen under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede heller ikke med rette påstå, at IH, efter at være blevet meddelt den omtvistede retsakt, skulle have fremsat en ny begæring og afventet, at Kommissionen endnu engang gav afslag, for at denne retsakt kunne anses for endelig og dermed for anfægtelig. Uafhængigt af den omstændighed, at Kommissionen ikke i den omtvistede retsakt underrettede IH om muligheden for at genfremsætte en begæring, ville en sådan begæring ikke have haft det ønskede resultat for IH, henset til, at Kommissionen — som det fremgår af den detaljerede udtalelse og af de fem dokumenter, der blev udleveret under ombudsmandssagen — havde foretaget en detaljeret behandling af IH's begæring om aktindsigt, og henset til, at den klart og endeligt havde truffet afgørelse om at give afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter.
- 61 Et krav om fremsættelse af en sådan begæring ville desuden være i strid med selve formålet med proceduren i forordning nr. 1049/2001, som er at sikre en hurtig og enkel behandling af begæringer om aktindsigt i de berørte institutioners dokumenter.
- 62 I lyset af alle disse omstændigheder skal det fastslås, at det var med urette, at Retten fastslog, at den omtvistede retsakt ikke udgør en anfægtelig retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF. Det fremgår således af

ovenstående betragtninger, at i modsætning til hvad Retten har fastslået, kan et søgsmål til prøvelse af en sådan retsakt antages til realitetsbehandling.

- 63 Som følge heraf skal der gives medhold i det andet og det tredje anbringende, som IH har anført til støtte for appellen. Appellen tages dermed til følge, og den appellerede dom ophæves, hvorved det er uforholdende at undersøge det første anbringende.

Søgsmålet i første instans

- 64 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statuten for Domstolen kan denne, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

- 65 På dette stadium af sagen er Domstolen imidlertid ikke i stand til at træffe afgørelse om realiteten i den sag, der er anlagt af IH ved Retten. Dette indebærer nemlig en undersøgelse af anbringender og forhold, som ikke er blevet vurderet af Retten, idet denne traf afgørelse vedrørende en afvisningspåstand, der var fremsat ved særskilt dokument. Sagens realitet er således ikke moden til påkendelse. Domstolen råder derimod over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse vedrørende den afvisningspåstand, som Kommissionen nedlagde under sagen ved førsteinstansen.

- 66 Påstanden om, at den omtvistede retsakt ikke kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, skal dermed forkastes af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 51-62.

- 67 Sagen skal dermed hjemvises til Retten, for at denne kan behandle den af IH anlagte sag om annullation af den omtvistede retsakt.

Sagens omkostninger

- 68 I henhold til artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, når der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af procesreglementets artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 69 Idet appellanten har fået medhold, og Domstolen har forkastet Kommissionens afvisningspåstand, pålægges Kommissionen i overensstemmelse med IH's påstand at betale appelsagens omkostninger og omkostningerne i første instans i forbindelse med afvisningspåstanden. Afgørelsen om sagens øvrige omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 5. juni 2008, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (sag T-141/05), ophæves.**
- 2) **Den afvisningspåstand, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagde for De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, tages ikke til følge.**

- 3) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret, således at denne kan træffe afgørelse om den af Internationaler Hilfsfonds eV nedlagte påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 14. februar 2005, hvorved Internationaler Hilfsfonds eV blev meddelt afslag på aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen var i besiddelse af.
- 4) Europa-Kommissionen betaler omkostningerne i appelsagen og omkostningerne i forbindelse med afvisningspåstanden i første instans.
- 5) Afgørelsen om sagens øvrige omkostninger udsættes.

Underskrifter