



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

21. juni 2012\*<sup>1</sup>

»Appel — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning (EF) nr. 1049/2001 — artikel 4, stk. 5 — rækkevidde — dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat — medlemsstatens indsigelse mod udbredelse af dokumenterne — udstrækningen af den kontrol, som institutionen og Unionens retsinstanter foretager af medlemsstatens begrundelse for indsigelsen — fremlæggelse af det omtvistede dokument for Unionens retsinstanter«

I sag C-135/11 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 16. marts 2011,

**IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gmbH**, Hamburg (Tyskland), ved advokaten S. Crosby og S. Santoro,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

**Europa-Kommissionen** ved C. O'Reilly og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

**Kongeriget Danmark**

**Republikken Finland**

**Kongeriget Sverige**

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Malenovský (refererende dommer), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász og D. Šváby,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

\* Processprog: engelsk.

<sup>1</sup> — Der er foretaget en sproglig rettelser i præmis 63 efter den oprindelige offentliggørelse af teksten.

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. marts 2012,

afsagt følgende

### Dom

- 1 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (herefter »IFAW«) har i appelskriftet nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-362/08, Sml. II, s. 11, herefter »den appellerede dom«), hvorved denne ikke gav IFAW medhold i denne organisations påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 19. juni 2008 (herefter »den anfægtede afgørelse«) vedrørende afslag på at give IFAW aktindsigt i et dokument, som de tyske myndigheder havde sendt til Kommissionen i forbindelse med en sag om nedklassificering af en lokalitet beskyttet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7).

### Retsforskrifter

- 2 Artikel 255, stk. 1 og 2, EF bestemmer:  
»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.  
2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden.«
- 3 Erklæring nr. 35 ad artikel [255], stk. 1, [EF], der er knyttet som bilag til Amsterdamtraktatens slutakt, har følgende ordlyd:  
»Konferencen er enig om, at de principper og betingelser, som er omhandlet i artikel [255], stk. 1, [EF], giver en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke.«
- 4 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) finder i henhold til sin artikel 19, stk. 2, anvendelse fra den 3. december 2001.
- 5 Anden, fjerde og tiende betragtning til forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:  
»(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

[...]

- (4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 255, stk. 2.

[...]

- (10) For at skabe større åbenhed i forbindelse med institutionernes arbejde bør Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen give aktindsigt ikke blot i dokumenter, institutionerne har udarbejdet, men også i dokumenter, de har modtaget. I denne forbindelse bemærkes det, at erklæring nr. 35 [...] fastslår, at en medlemsstat kan anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke.«

- 6 Artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 med overskriften »Formål« bestemmer i litra a):

»Formålet med denne forordning er:

- a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter.«

- 7 Den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1 og 3, fastsætter:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.«

- 8 Samme forordnings artikel 3 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »dokument«: ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde
- b) »tredjemand«: enhver fysisk eller juridisk person eller enhed uden for den pågældende institution, herunder medlemsstaterne, andre institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi og tredjelande.«

- 9 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, der opregner undtagelserne til retten til aktindsigt, er udformet som følger:

»1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

- a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

— offentlig sikkerhed

- forsvar og militære anliggender
- internationale forbindelser
- Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

[...]

3. [...]

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.

4. Med hensyn til dokumenter fra tredjemand rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. 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. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende privatlivets fred eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.«

### **Sagens baggrund**

- 10 IFAW er en ikke-statslig organisation, der er aktiv inden for dyre- og naturbeskyttelse. Da IFAW er imod virkeliggørelsen af et industriprojekt på et beskyttet område i Tyskland (herefter »det omhandlede industriprojekt«), har organisationen anmodet om aktindsigt i flere af de dokumenter, som Kommissionen har modtaget i forbindelse med undersøgelsen af dette industriprojekt, herunder især visse dokumenter, der hidrører fra forskellige myndigheder i Forbundsrepublikken Tyskland.

#### *Om IFAW's første begæring om aktindsigt*

- 11 Ved skrivelse af 20. december 2001 til Kommissionen anmodede IFAW om aktindsigt i flere dokumenter, som denne institution havde modtaget i forbindelse med vurderingen af det omhandlede industriprojekt, nemlig visse dokumenter, der hidrørte fra Forbundsrepublikken Tyskland og byen Hamburg samt en skrivelse af 15. marts 2000 fra den tyske kansler til Kommissionens formand (herefter »skrivelsen fra den tyske kansler«).
- 12 Idet Kommissionen fandt, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 i tilfælde af manglende forudgående samtykke fra den berørte medlemsstat forbød udbredelse af de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, vedtog den den 26. marts 2002 en afgørelse, hvorefter IFAW fik afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter.

- 13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 2002 anlagde IFAW sag med påstand om annullation af den nævnte afgørelse.
- 14 Ved dom af 30. november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-168/02, Sml. II, s. 4135), frifandt Retten Kommissionen.
- 15 Den 10. februar 2005 iværksatte Kongeriget Sverige, der var intervenient i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, appel ved Domstolen til prøvelse af Rettens dom.
- 16 Ved dom af 18. december 2007, Sverige mod Kommissionen (sag C-64/05 P, Sml. I, s. 11389), ophævede Domstolen dommen i sagen IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, der er nævnt ovenfor, og annullerede Kommissionens afgørelse af 26. marts 2002.

*Om IFAW's anden begæring om aktindsigt*

- 17 Efter dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, der er nævnt ovenfor, fremsatte IFAW over for Kommissionen ved skrivelse af 13. februar 2008 på ny begæring om aktindsigt i de dokumenter, som Kommissionen havde modtaget fra de tyske myndigheder i forbindelse med vurderingen af det omhandlede industriprojekt.
- 18 Ved skrivelse af 20. februar 2008 bekræftede Kommissionen modtagelsen af appellants skrivelser af 13. februar 2008.
- 19 Den 26. marts 2008 opfordrede appellanten Kommissionen til at besvare begæringen af 13. februar 2008.
- 20 Ved skrivelse af 7. april 2008 oplyste Kommissionen IFAW om, at der pågik en høring af de tyske myndigheder om udbredelsen af de ønskede dokumenter.
- 21 Den 9. april 2008 opfordrede appellanten på ny Kommissionen til at besvare begæringen af 13. februar 2008, og dette inden den 22. april 2008.
- 22 Da Kommissionen ikke havde svaret på den nævnte dato, genfremsatte appellanten ved skrivelse af 29. april 2008 sin begæring.
- 23 Den 19. maj 2008 skrev Kommissionen til appellanten og bekræftede modtagelsen af den genfremsatte begæring samt oplyste, at begæringen ville blive besvaret inden for fristen fastsat i forordning nr. 1049/2001.
- 24 Den 19. juni 2008 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse vedrørende IFAW's genfremsatte begæring, som blev meddelt sidstnævnte samme dag. Ved denne afgørelse udleverede Kommissionen alle de af appellanten begærede dokumenter, nemlig otte dokumenter fra byen Hamburg og Forbundsrepublikken Tyskland, men afslog at tage begæringen til følge vedrørende aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler, idet de tyske myndigheder havde modsat sig udbredelsen af dette dokument.
- 25 Ifølge den anfægtede afgørelse havde de tyske myndigheder erklæret, at udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler ville kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands internationale forbindelser og økonomiske politik som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, i forordning nr. 1049/2001.

- 26 Denne skrivelse vedrørte nemlig en fortrolig erklæring, der var afgivet udelukkende til internt brug og vedrørte Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik. Udbredelsen af dokumentet ville ikke alene krænke fortroligheden til skade for de internationale forbindelser mellem Forbundsrepublikken Tyskland, institutionerne og andre medlemsstater, men ville også bringe Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik i fare. Følgelig blev der givet afslag på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, i forordning nr. 1049/2001.
- 27 Endvidere havde de tyske myndigheder påpeget, at udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler ville være til alvorlig skade for beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.
- 28 Skrivelsen vedrørte en fortrolig erklæring rettet til Kommissionen udfærdiget udelukkende til internt brug i forbindelse med dennes overvejelser vedrørende vurderingen af det omhandlede industriprojekt. Udbredelsen af dokumentet ville være til alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces. Følgelig fandt undtagelsen i henhold til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 anvendelse i forhold til skrivelsen fra den tyske kansler.
- 29 Kommissionen gentog i den anfægtede afgørelse hovedindholdet af den begrundelse, der blev påberåbt af de tyske myndigheder. Endvidere undersøgte Kommissionen, om der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der ville berettiggende udbredelsen af nævnte skrivelse. I det foreliggende tilfælde fandt Kommissionen, at den ikke var i besiddelse af nogen oplysninger, der kunne indikere eksistensen af en eventuel mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i denne bestemmelse, og som gik forud for kravet om at beskytte Kommissionens beslutningsproces.
- 30 Hvad angår spørgsmålet om delvis aktindsigt i det omhandlede dokument har Kommissionen i den anfægtede afgørelse oplyst, at den i henhold til dommen i sagen Sverige mod Kommissionen var tvunget til at drage konsekvenserne af resultatet af høringsproceduren og afslå aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler på grundlag af de undtagelser, der var gjort gældende af de tyske myndigheder, og de begrundelser, de havde fremført. Eftersom disse myndigheder modsatte sig udbredelsen af hele skrivelsen fra den tyske kansler, kunne der ikke i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 gives delvis aktindsigt i dokumentet.

### **Sagen for Retten og den appellerede dom**

- 31 IFAW indgav den 28. august 2008 et søgsmål med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, hvorved Retten frifandt Kommissionen.
- 32 Retten har i den appellerede doms præmis 67-88 i det væsentlige bemærket, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at medlemsstatens forudgående samtykke er en nødvendig betingelse for udbredelsen af et dokument, der hidrører fra denne.
- 33 Imidlertid har Retten ligeledes mindet om, således som Domstolen fastslog i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, at forordning nr. 1049/2001 ikke indrømmer den berørte medlemsstat en generel og ubetinget veto, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, gør det muligt at modsætte sig udbredelse af ethvert dokument, som en institution er i besiddelse af, alene af den grund, at dokumentet hidrører fra denne medlemsstat. Denne forordnings artikel 4, stk. 5, giver nemlig kun den berørte medlemsstat mulighed for at modsætte sig udbredelse af dokumenter, som hidrører fra denne, såfremt den henviser til de materielle undtagelser, der er fastsat i denne artikels stk. 1-3, og giver en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende.



- 34 Ifølge Retten tilkommer det således Kommissionen, før den giver afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, at undersøge, om denne medlemsstat har baseret sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i nævnte artikel 4, stk. 1-3, og om den har givet en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende.
- 35 Endelig har Retten i den appellerede doms præmis 84-88 fastslået, at det ikke – idet det i det foreliggende tilfælde drejede sig om et afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrørte fra en medlemsstat, og hvor afslaget var begrundet med den indsigelse, der var gjort gældende af medlemsstaten – var nødvendigt at træffe afgørelse i spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var forpligtet til – ud over en udelukkende formel kontrol af, om der fra medlemsstaten forelå en begrundelse for at afslå aktindsigt og en henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 – at foretage en begrænset eller en fuldstændig kontrol af medlemsstatens begrundelse for indsigelsen.
- 36 Retten anførte, at hvis der er overensstemmelse mellem Kommissionens afgørelse om udbredelse af et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, og dennes holdning i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, skal der alene foretages den type kontrol, som Unionens retsinstanter er bemyndigede til at foretage i forhold til Kommissionens afgørelse om at give afslag på aktindsigt i det pågældende dokument.
- 37 Efterfølgende, nemlig i den appellerede doms præmis 101-127, vurderede Retten velbegrundetheden af Kommissionens afslag på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler.
- 38 Retten bemærkede først i den appellerede doms præmis 103, at i det foreliggende tilfælde med Kommissionens afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 var anvendelsen af undtagelserne vedrørende offentlighedens interesser i henhold til nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), baseret på medlemsstatens materielle vurdering og ikke på Kommissionens.
- 39 Retten bemærkede dernæst i den appellerede doms præmis 105 og 106, at der, hvad angår udstrækningen af Unionens retsinstanter prøvelse af lovligheden af en sådan afgørelse, i forbindelse med anvendelsen af en af de materielle undtagelser i nævnte artikel 4, stk. 1, litra a), skulle indrømmes Forbundsrepublikken Tyskland et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen af dokumenter, der henhører under områder, som er dækket af de nævnte undtagelser, kan skade offentlighedens interesser.
- 40 Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 107, at Unionens retsinstanter prøvelse burde begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse er blevet overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eller om der er begået magtfordrejning.
- 41 På baggrund af denne prøvelse nåede Retten til den konklusion, at den vurdering, hvorefter udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler kunne være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik, ikke hvilede på en åbenbar fejl begået af de tyske myndigheder. I den appellerede doms præmis 138 konkluderede Retten derfor, at Kommissionen med rette havde givet afslag på udbredelsen som følge af denne medlemsstats indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 på grundlag af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til en medlemsstats økonomiske politik som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led.
- 42 Selv om IFAW havde opfordret Retten til gennem bevisoptagelse at pålægge Kommissionen at fremlægge skrivelsen fra den tyske kansler, afslog Retten at anordne fremlæggelse af dokumentet, idet den fandt, at den havde en reel mulighed for at træffe afgørelse i den foreliggende sag på grundlag af de påstande, anbringender og argumenter, der var fremført under sagen.

## Parternes påstande

43 IFAW har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, og den anfægtede afgørelse annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale samtlige omkostninger i forbindelse med sagens behandling i første og anden instans.

44 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- IFAW tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Om appellen

45 Til støtte for påstanden om ophævelse af den appellerede dom har appellanten fremsat to anbringender om retlige fejl begået af Retten, for det første vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og for det andet, at der ikke er foretaget en fuldstændig undersøgelse af skrivelsen fra den tyske kansler med henblik på at vurdere berettigelsen af begrundelsen for afslaget på aktindsigt i dokumentet.

### *Det første anbringende*

46 Med sit første anbringende har IFAW i det væsentlige gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved ikke at anerkende, at det påhvilede Kommissionen med hensyn til det dokument, som den berørte medlemsstat modsatte sig udbredelsen af, at foretage en udtømmende vurdering af begrundelsen for den indsigelse, der var gjort gældende af sidstnævnte på grundlag af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

### Parternes argumenter

47 IFAW har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den fandt, at det ikke var hverken nødvendigt eller relevant, at Kommissionen foretog en dybtgående vurdering af begrundelsen for den berørte medlemsstats indsigelse, og således tilsidesatte artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, som fortolket af Domstolen. Ifølge appellanten tilkom det derfor Kommissionen ud over vurderingen af, om denne medlemsstat havde begrundet sin indsigelse, dels at kontrollere, om begrundelsen knyttede sig til undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, dels konkret at vurdere, om undtagelserne og den anførte begrundelse kunne finde anvendelse på det omhandlede dokument.

48 Kommissionen har i sit svarskrift gjort gældende, at den har undersøgt, om undtagelserne og begrundelsen umiddelbart var påberåbt med rette under hensyntagen til sagens omstændigheder, og da dette var tilfældet, har Kommissionen anført, at den fremlagde begrundelsen for sin afgørelse om afslag.

### Domstolens bemærkninger

49 Indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 1049/2001, som det fremgår af fjerde betragtning dertil og af artikel 1, har til formål at give offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, som en institution ligger inde med, størst mulig virkning. I henhold til forordningens artikel 2, stk. 3, omfatter denne ret



ikke alene de dokumenter, hvortil en institution er ophavsmand, men også dem, den har modtaget fra tredjemand, herunder fra medlemsstaterne, således som det udtrykkeligt fremgår af samme forordnings artikel 3, litra b).

- 50 Imidlertid fastsætter forordning nr. 1049/2001 i artikel 4 undtagelserne til retten til aktindsigt i et dokument. I særdeleshed bestemmer denne artikels stk. 5, at en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.
- 51 I det foreliggende tilfælde har Forbundsrepublikken Tyskland udnyttet den mulighed, som nævnte artikel 4, stk. 5, giver, og har anmodet Kommissionen om ikke at give aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler. Denne medlemsstat har begrundet sin indsigelse med undtagelserne vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser og en medlemsstats økonomiske politik som fastsat i nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, og med undtagelsen vedrørende beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces som fastsat i samme artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Følgelig har Kommissionen i den anfægtede afgørelse begrundet sit afslag på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler med indsigelsen fra de tyske myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.
- 52 Domstolen har tidligere haft lejlighed til i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen at præcisere rækkevidden af en indsigelse fra en medlemsstat i henhold til nævnte bestemmelse.
- 53 Domstolen har således understreget, at denne bestemmelse har karakter af en procedureregulering, idet den begrænser sig til at fastsætte et krav om et forudgående samtykke fra den berørte medlemsstat, når denne har fremsat en specifik anmodning herom, og at bestemmelsen vedrører proceduren for vedtagelse af en unionsafgørelse (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 78 og 81).
- 54 Til forskel fra artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, der alene tildeler tredjemand en ret til at blive hørt af den berørte institution vedrørende dokumenter, der hidrører fra denne tredjemand, med hensyn til anvendelsen af en af undtagelserne i samme artikel 4, stk. 1 og 2, fastsætter denne artikels stk. 5, at medlemsstatens forudgående samtykke, såfremt den har anmodet herom, er en nødvendig betingelse for udbredelsen af et dokument, der hidrører fra denne.
- 55 Domstolen har således fastslået, at når en medlemsstat gør brug af muligheden, jf. artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, for at anmode om, at et specifikt dokument, som hidrører fra medlemsstaten, ikke udleveres uden dennes forudgående samtykke, skal der indhentes forudgående samtykke fra medlemsstaten, før institutionen i givet fald kan udlevere dokumentet (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 50).
- 56 Heraf følger, a contrario, at den institution, der ikke er i besiddelse af den berørte medlemsstats samtykke, ikke er berettiget til at udlevere det pågældende dokument (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 44). I det foreliggende tilfælde afhang Kommissionens afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler således af de tyske myndigheders beslutning i forbindelse med proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse.
- 57 Ifølge præmis 58 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen indrømmer artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 imidlertid ikke den berørte medlemsstat en generel og ubetinget veto, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, gør det muligt at modsætte sig udbredelse af ethvert dokument, som en institution er i besiddelse af, alene af den grund, at dokumentet hidrører fra denne medlemsstat.
- 58 Ifølge præmis 76 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen begrænses udøvelsen af den beføjelse, som artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 tildeler den berørte medlemsstat, af de materielle undtagelser, der er opregnet i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot

tillægges en beføjelse til at deltage i institutionens afgørelse. Den berørte medlemsstats forudgående samtykke, jf. nævnte artikel 4, stk. 5, har således ikke karakter af en skønsmæssig veto, men snarere af en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i samme artikels stk. 1-3 er opfyldt. Beslutningsprocessen, som er indført ved nævnte artikel 4, stk. 5, kræver således, at institutionen og den berørte medlemsstat kun kan henholde sig til de materielle undtagelser i nævnte stk. 1-3 (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 83).

- 59 Det følger heraf, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 kun giver den berørte medlemsstat mulighed for at modsætte sig udbredelse af dokumenter, som hidrører fra denne, såfremt denne henviser til de materielle undtagelser, der er fastsat i denne artikels stk. 1-3, og giver en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 99).
- 60 Hvad i det foreliggende tilfælde angår rækkevidden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 i forhold til den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, bemærkes, at Domstolen allerede i præmis 94 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen fastslog, at i forhold til den part, der har begæret aktindsigt, påvirker den berørte medlemsstats deltagelse ikke den EU-retlige karakter af den afgørelse, som institutionen efterfølgende træffer over for den begærende part til besvarelse af den anmodning om aktindsigt, som den har modtaget vedrørende et dokument, den er i besiddelse af.
- 61 Den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, og som er ophavsmand til en afgørelse om afslag på aktindsigt, er dermed ansvarlig for lovligheden af denne. Domstolen har således fastslået, at denne institution ikke kan godtage en medlemsstats indsigelse mod udbredelse af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis de af medlemsstaten anførte begrundelser for, at der gives afslag på aktindsigt i det omhandlede dokument, ikke henviser til undtagelserne opregnet i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 88).
- 62 Følgelig påhviler det den berørte institution, før den giver afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, at undersøge, om denne medlemsstat har baseret sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og om den har givet en behørig begrundelse for sit standpunkt i den henseende. Under proceduren for vedtagelse af en afgørelse om afslag på aktindsigt skal Kommissionen derfor sikre sig, at der foreligger en sådan begrundelse, og henvise til den i den afgørelse, som den vedtager efter afslutningen af proceduren (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 99).
- 63 I modsætning til det af IFAW anførte tilkommer det derimod ikke den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, at foretage en udtømmende vurdering af den berørte medlemsstats indsigelse og dermed en kontrol, der går ud over en simpel undersøgelse af, om der foreligger en begrundelse, der henviser til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001.
- 64 At kræve en sådan udtømmende vurdering ville nemlig kunne medføre, at den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, efter at have foretaget sin vurdering, med urette giver den person, der har anmodet herom, aktindsigt i det omhandlede dokument, uanset indsigelsen, der er behørigt begrundet som omhandlet i denne doms præmis 61 og 62, fra den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører.
- 65 Følgelig kan der ikke gives IFAW medhold i, at Retten begik en retlig fejl ved ikke at anerkende, at det påhvilede Kommissionen med hensyn til det dokument, der nægtes udbredt, at foretage en udtømmende vurdering af begrundelsen for den indsigelse, der er gjort gældende af medlemsstaten på grundlag af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.
- 66 Herefter skal det første anbringende, som IFAW har fremsat til støtte for appellen, forkastes.

### *Det andet anbringende*

- 67 Med sit andet anbringende har IFAW i det væsentlige gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den fandt, at den var i stand til at foretage den prøvelse, der påhviler den, uden selv at undersøge det dokument, som Kommissionen havde afslået at give aktindsigt i.

### Parternes argumenter

- 68 Appellanten finder, at Retten med urette afslog at pålægge Kommissionen at udlevere skrivelsen fra den tyske kansler, idet udleveringen af dokumentet var nødvendig med henblik på, at Retten selv ud fra de faktiske omstændigheder efterprøver eksistensen og følgelig anvendeligheden af de undtagelser, der var påberåbt af nævnte institution som begrundelse for dens afgørelse om afslag på aktindsigt i skrivelsen, og som oprindeligt var blevet gjort gældende af Forbundsrepublikken Tyskland. I denne henseende har appellanten anført, at Retten ikke kunne udføre denne opgave uden at have hverken set eller analyseret det pågældende dokument.
- 69 Kommissionen har heroverfor anført, at Retten har en skønsbeføjelse for så vidt angår bevisoptagelsen, herunder vedrørende fremlæggelsen af dokumenter.

### Domstolens bemærkninger

- 70 Det fremgår af den appellerede doms præmis 87, at anvendelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ifølge Retten ikke er til hinder for, at denne foretager en prøvelse af Kommissionens afgørelse om afslag, der er mere end blot en prima facie-kontrol, og som omfatter en materiel vurdering af, om undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 71 Denne vurdering er ikke behæftet med nogen retlig fejl.
- 72 I den situation, hvor en medlemsstat har begrundet sin modstand mod udbredelse af det omhandlede dokument, og hvor den berørte institution derfor tvinges til at give afslag på aktindsigt, er den begærende part sikret domstolsbeskyttelse. Det tilkommer Unionens retsinstanser efter anmodning fra den part, som den pågældende institution har meddelt afslag på aktindsigt, at undersøge, om afslaget gyldigt kunne baseres på de nævnte undtagelser, og om det er af betydning, at vurderingen heraf er foretaget af institutionen selv eller af den berørte medlemsstat (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, præmis 90 og 94).
- 73 Den garanti, der indgår i en sådan domstolsbeskyttelse af den part, der af den institution, der behandler begæringen om aktindsigt, har fået afslag på aktindsigt – efter en medlemsstats indsigelse – i et eller flere dokumenter, der hidrører fra denne medlemsstat, indebærer, at Unionens retsinstanser konkret skal vurdere lovligheden af afgørelsen om afslag på aktindsigt (jf. i denne henseende dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 33-39) i lyset af alle relevante oplysninger, herunder først og fremmest de dokumenter, hvorom der er truffet afgørelse om afslag på udbredelse. Med henblik på overholdelse af forbuddet mod udbredelse af de pågældende dokumenter i tilfælde af et manglende forudgående samtykke fra den berørte medlemsstat tilkommer det Retten, som fastsat i artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, i Rettens procesreglement, at foretage undersøgelsen af disse dokumenter for lukkede døre, således at parterne ikke får adgang til de omhandlede dokumenter.
- 74 Det fremgår imidlertid af den appellerede doms præmis 152 og 153, at Retten ikke har fundet det nødvendigt at anordne udlevering af det dokument, hvorom der i den foreliggende sag er truffet afgørelse om afslag på udbredelse, dvs. skrivelsen fra den tyske kansler.

- 75 Det følger heraf, at Retten, idet den ikke selv har undersøgt denne skrivelse, i strid med det krav, der er anført i denne doms præmis 73, ikke var i stand til konkret at vurdere, om aktindsigt i dette dokument gyldigt kunne afslås på grundlag af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og dermed undersøge lovligheden af den anfægtede afgørelse.
- 76 På grundlag af det ovenstående har appellanten med rette gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den fandt, at den var i stand til at foretage den prøvelse, der påhviler den, uden selv at undersøge det dokument, som Kommissionen havde givet afslag på aktindsigt i.
- 77 Følgelig bør der gives medhold i det andet anbringende, og derfor bør den appellerede dom ophæves i sin helhed.

### **Om søgsmålet**

- 78 I henhold til artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den giver appellanten medhold, ophæve den af Retten truffene afgørelse. Domstolen kan herefter selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 79 I det foreliggende tilfælde er sagen ikke moden til påkendelse, og den hjemvises derfor til Retten til afgørelse med hensyn til skrivelsen fra den tyske kansler i den sag, der er anlagt for den af IFAW med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

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

- 1) **Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 13. januar 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-362/08), ophæves.**
- 2) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på, at denne træffer afgørelse i den sag, der er anlagt af IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH med påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 19. juni 2008 vedrørende afslag på at give IFAW aktindsigt i et dokument, som de tyske myndigheder havde sendt til Europa-Kommissionen i forbindelse med en sag om nedklassificering af en lokalitet beskyttet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.**
- 3) **Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.**

Underskrifter