



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Afdeling)

27. november 2019*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – dokumenter vedrørende en flådeoperation udført i det centrale Middelhav i 2017 af Frontex – indsatte fartøjer – afslag på aktindsigt – artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 – undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed«

I sag T-31/18,

Luisa Izuzquiza, Madrid (Spanien),

Arne Semsrott, Berlin (Tyskland),

ved advokaterne S. Hilbrans og R. Callsen samt barrister J. Pobjoy,

sagsøgere,

mod

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) ved H. Caniard og T. Knäbe, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne B. Wägenbaur og J. Currall,

sagsøgte,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Frontex' afgørelse CGO/LAU/18911 c/2017 af 10. november 2017, hvorved sagsøgerne fik afslag på aktindsigt i dokumenter angående navnet, flaget og typen af ethvert fartøj, der var indsat af Frontex i det centrale Middelhavsområde under den fælles operation Triton i perioden fra den 1. juni 2017 til den 30. august 2017,

har

RETTEN (Første Afdeling),

sammensat af dommerne P. Nihoul, som fungerende formand, J. Senningsen og U. Öberg (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. juli 2019,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Sagens baggrund

- 1 Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (herefter »Frontex«) blev oprettet i 2004 og er på nuværende tidspunkt reguleret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og Rådets beslutning 2005/267/EF (EUT 2016, L 251, s. 1).
- 2 I henhold til artikel 1 i forordning 2016/1624 har den europæiske grænse- og kystvagt, som ifølge samme forordnings artikel 3 udgøres af Frontex og medlemsstaternes nationale myndigheder, som er ansvarlige for grænseforvaltningen, til formål at sikre integreret europæisk grænseforvaltning ved de ydre grænser, hvilket »omfatter håndtering af migrationsmæssige udfordringer og potentielle fremtidige trusler ved disse grænser for dermed at bidrage til imødegåelsen af alvorlig kriminalitet med en grænseoverskridende dimension for at sikre et højt sikkerhedsniveau internt i Unionen under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, samtidig med at den frie bevægelighed for personer i Unionen opretholdes«.
- 3 Frontex bistår medlemsstaternes grænseforvaltningsmyndigheder og kystvagter bl.a. ved at koordinere disse sidstnævnte myndigheder i forbindelse med »fælles operationer« mellem værtsmedlemsstaten og andre medlemsstater. De indsatsregler, de ressourcer, det personale, det udstyr og de infrastrukturer, der anvendes af deltagerne, fastlægges af den operative plan for hver operation.
- 4 Frontex iværksatte operation Triton i begyndelsen af november 2014 efter at have modtaget en yderligere budgetbevilling fra Europa-Kommissionen.
- 5 Operation Triton tilsigtede at forbedre overvågningen og kontrollen af grænsesikkerheden ved hjælp af fælles patruljer og det udstyr, som medlemsstaterne stiller til rådighed. Det operationelle område omfattede Italiens og Maltas territorialfarvande samt disse medlemsstaters egne eftersøgnings- og redningszoner og strakte sig op til 138 sømil syd for Sicilien.
- 6 Operation Triton 2017, der blev indledt den 1. januar 2017, blev afsluttet den 31. januar 2018.
- 7 Artikel 74, stk. 1, i forordning 2016/1624 har følgende ordlyd: »[Frontex] er omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43)] ved behandling af ansøgninger om aktindsigt i dets dokumenter«.
- 8 Desuden fastsætter artikel 8, stk. 3, i forordning 2016/1624 følgende:

»Agenturet deltager i kommunikationsaktiviteter på eget initiativ på de områder, der er omfattet af dets mandat. Det giver offentligheden nøjagtige og detaljerede oplysninger om dets aktiviteter.

Kommunikationsaktiviteter må ikke være til skade for de opgaver, der er omhandlet i stk. 1, navnlig ikke ved at afsløre operative oplysninger der, hvis de offentliggøres, ville bringe indfrielsen af operationernes mål i fare. Kommunikationsaktiviteter gennemføres uden at det berører artikel 50 og i overensstemmelse med de relevante kommunikations- og formidlingsplaner, som bestyrelsen har vedtaget.«

9 Endelig bestemmer artikel 74, stk. 2, i forordning 2016/1624 følgende:

»[Frontex] kommunikerer i sager, der falder inden for dets ansvarsområde, på eget initiativ. Agenturet offentliggør relevante informationer, herunder [en] årsberetning[...], og sørger navnlig [...] for, at offentligheden og alle interesserede parter hurtigt får objektive, detaljerede, pålidelige og letforståelige oplysninger om dets arbejde. Agenturet gør dette uden at afsløre operative oplysninger, som, hvis de blev offentliggjort, ville kunne skade opnåelsen af operationens mål.«

10 Ved skrivelse af 1. september 2017 indgav sagsøgerne, Luisa Izuzquiza og Arne Semsrott, en begæring til Frontex i henhold til artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) om aktindsigt i dokumenter, som indeholdt oplysninger om navn, type og flag vedrørende alle de fartøjer, som Frontex havde indsat mellem den 1. juni 2017 og den 30. august 2017 i det centrale Middelhav i forbindelse med operation Triton.

11 Ved skrivelse af 8. september 2017, som blev meddelt sagsøgerne samme dag, gav Frontex afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter på grundlag af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed.

12 I denne skrivelse anførte Frontex følgende:

»De oplysninger, der er indeholdt i det pågældende dokument, sammenholdt med de oplysninger, der er offentligt kendt, såsom dem, der er tilgængelige på webstedet www.marinetraffic.com, vil gøre det muligt at opnå kendskab til patruljefartøjernes nuværende position.

Såfremt de var i besiddelse af denne oplysning, ville de kriminelle netværk, der er involveret i illegal smugling af migranter og menneskehandel kunne få kendskab til området og tidspunkterne for patruljeringen, hvilket ville gøre det muligt for dem at tilpasse deres måde at operere på for at undgå grænseovervågningen og dermed at krydse den ydre grænse og få uretmæssig adgang til en EU-medlemsstats område.

Grænseovervågningen har til formål at bekæmpe ulovlig migration og menneskehandel og [at] forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed og den offentlige sikkerhed.«

13 Ved skrivelse af 29. september 2017 genfremsatte sagsøgerne deres begæring i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

14 I deres genfremsatte begæring har sagsøgerne for det første gjort gældende, at navnene, flag og hvilken type fartøj, der anvendes i operation Sophia, som forstås af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (herefter »EU-Udenrigstjenesten«), proaktivt var blevet offentliggjort online og aktivt udbredt i medierne, for det andet var navnene, flag og hvilken type af fartøj, der var involveret i operation Triton således tilgængelig online, og for det tredje havde Frontex den 12. september 2017 proaktivt offentliggjort en del af de pågældende oplysninger på Twitter.

15 Ved skrivelse af 17. oktober 2017 anmodede Frontex om en yderligere frist på 15 arbejdsdage på grundlag af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001.

16 Ved afgørelse CGO/LAU/18911c/2017 af 10. november 2017 (herefter »den anfægtede afgørelse«) bekræftede Frontex afslaget på at udbrede de begærede dokumenter med den begrundelse, at »udbredelsen af detaljer om det tekniske udstyr, der er indsat i de igangværende operationer, ville være til skade for den offentlige sikkerhed«.

17 I den anfægtede afgørelse bekræftede Frontex følgende:

- »På grundlag af de oplysninger, der er indeholdt i de dokumenter, der er anmodet om, [kan det] ved at kombinere disse oplysninger med de oplysninger, der er offentligt tilgængelige på visse websteder og via maritime instrumenter, være muligt at få kendskab til den nuværende position for patruljerende fartøjer.«
- »I besiddelse af disse oplysninger ville de kriminelle netværk, der er involveret i illegal smugling af migranter og menneskehandel, få kendskab til området og tidspunkterne for fartøjernes patruljering«, hvilket »ville gøre det muligt for disse kriminelle netværk at tilpasse deres måde at operere på for at undgå grænseovervågningen og dermed at krydse den ydre grænse og få uretmæssig adgang til en EU-medlemsstats område.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. januar 2018 har sagsøgerne anlagt nærværende søgsmål.

19 Frontex indleverede svarskrift den 27. marts 2018.

20 Den 30. maj 2018 indleverede sagsøgerne deres replik.

21 Frontex indleverede sin duplik den 20. juli 2018.

22 Den 1. oktober 2018 indgav Frontex en anmodning om lukkede døre i henhold til artikel 109, stk. 2, i Rettens procesreglement. Den 24. oktober 2018 indleverede sagsøgerne deres bemærkninger til anmodningen om lukkede døre.

23 Ved beslutning af 30. april 2019 afviste Retten anmodningen om lukkede døre.

24 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 89, anmodet parterne om at besvare visse skriftlige spørgsmål. Parterne svarede herpå inden for den fastsatte frist.

25 Som led i bevisoptagelsen som omhandlet i procesreglementets artikel 91, litra c), anmodede Retten Frontex om at fremlægge »alle dokumenter med oplysninger om navnet, flaget og fartøjstypen for alle de fartøjer, der var indsat i operation Triton fra den 1. juni 2017 til den 30. august 2017«, idet den præciserede, at disse oplysninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 104 ikke tilstilles sagsøgerne. Frontex indleverede som svar på denne anmodning om bevisoptagelse et enkelt dokument, der indeholdt alle de krævede oplysninger, inden for de fastsatte frister.

26 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 2. juli 2019.

27 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelse annulleres.
- Frontex tilpligtes under alle omstændigheder at betale sagsomkostningerne.

28 Frontex har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.

- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om formaliteten

- 29 Frontex har anført, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at forud for og efter begæringen om aktindsigt i de omtvistede dokumenter indgav sagsøgerne en række separate begæring (punkt 33 i svarskriftet), som – i det mindste til dels – omhandler de samme oplysninger. Med nærværende søgsmål tilsigter sagsøgerne i virkeligheden at omgå de gældende klagefrister, idet afgørelserne om afslag vedrørende de andre begæring er blevet endelige, fordi de ikke er blevet indbragt for Retten.
- 30 Ifølge fast retspraksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling (dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, 60/81, EU:C:1981:264, præmis 9, og kendelse af 2.9.2009, E.ON Ruhrgas og E.ON Földgáz Trade mod Kommissionen, T-57/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:297, præmis 30).
- 31 Derimod skal et annulationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der blot bekræfter en tidligere afgørelse, som ikke er blevet anfægtet inden for fristerne, afvises (jf. dom af 11.1.1996, Zunis Holding m.fl. mod Kommissionen, C-480/93 P, EU:C:1996:1, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 16.3.1998, Goldstein mod Kommissionen, T-235/95, EU:T:1998:56, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I denne forbindelse skal det bemærkes, at blandt de tilsvarende begæring, der er nævnt i svarskriftets punkt 33, er det kun begæringen af 19. juni 2017, der har givet anledning til en afgørelse, som går forud i tid for den anfægtede afgørelse, dvs. den 30. juni 2017. Det er således udelukkende i forhold til denne afgørelse, at den anfægtede afgørelse vil kunne have en bekræftende karakter.
- 33 Den anfægtede afgørelse har imidlertid ikke en bekræftende karakter i forhold til afgørelsen af 30. juni 2017.
- 34 Som sagsøgerne har fremhævet, omhandler de to begæring om aktindsigt rent faktisk forskellige oplysninger. Begæringen af 19. juni 2017, der gav anledning til afgørelsen af 30. juni 2017, vedrørte aktindsigt i en liste over de fartøjer, som Frontex havde indsat i forbindelse med de fælles operationer Triton og Poseidon, der indeholdt detaljerede oplysninger om flåden, herunder om fartøjernes navne, deres radiokaldesignaler, identifikationsnummeret i den maritime mobiltjeneste (MMSI), hjemstedshavnene, hastigheder, fartøjstyper og brændstofkapaciteten, mens begæringen af 1. september 2017, som gav anledning til den anfægtede afgørelse, vedrørte disse fartøjers navn, type og flag i perioden mellem den 1. juni 2017 og den 30. august 2017.
- 35 Selv om begæringen af 19. juni 2017 ganske rigtigt omfattede oplysninger, der er identiske med dem, der er omfattet af begæringen af 1. september 2017, dvs. navnene, flagene og hvilke typer af fartøjer, der var indsat i forbindelse med operation Triton, angik disse begæring forskellige perioder. Mens de oplysninger, der er omfattet af begæringen af 19. juni 2017, angik de fartøjer, der var indsat på tidspunktet for denne begæring, angik begæringen af 1. september 2017 de fartøjer, der var indsat i perioden mellem den 1. juni 2017 og den 30. august 2017, som derfor var afsluttet på tidspunktet for nævnte begæring. Ydermere blev den første af disse begæring indgivet af Arne Semsrott, mens den anden begæring blev indgivet af begge sagsøgere.
- 36 Det skal derfor konstateres, at begæringen af 1. september 2017 er forskellig fra den af 19. juni 2017, hvorfor den anfægtede afgørelse ikke kan anses for at være en bekræftende afgørelse i forhold til afgørelsen af 30. juni 2017.

37 Som følge heraf kan det foreliggende søgsmål realitetsbehandles.

Om realiteten

38 Sagsøgerne har fremsat fem anbringender.

39 Det første anbringende består af to led. I det første led har sagsøgerne gjort gældende, at Frontex har tilsidesat artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet Frontex ikke undersøgte, om hvert af de dokumenter, der var anmodet om, var omfattet af undtagelsen vedrørende den offentlige sikkerhed, mens sagsøgerne i det andet led har foreholdt Frontex at have tilsidesat begrundelsespligten.

40 De fire andre anbringender vedrører henholdsvis:

- Tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet afgørelsen er støttet på åbenbart urigtige faktiske omstændigheder: De fartøjer, der var indsat i forbindelse med operation Triton, ville ikke kunne spores ved hjælp af midler, der stilles til rådighed for den brede offentlighed under missionerne.
- Tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet udbredelsen af oplysninger vedrørende de fartøjer, der var indsat i en forgangen periode, ikke automatisk medfører ulemper for grænseovervågningen.
- Tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet en del af de oplysninger, der var anmodet om, allerede var blevet offentliggjort.
- Tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, idet en eventuel risiko for at kriminelle netværk omgår grænseovervågningen, ikke kan begrunde et afslag på at videregive oplysningerne om de pågældende fartøjers type eller flag.

41 Det første anbringendes andet led vil blive undersøgt som det sidste.

Om det første anbringendes første led vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet Frontex ikke undersøgte, om hvert af de dokumenter, der var anmodet om, var omfattet af undtagelsen vedrørende den offentlige sikkerhed

42 Sagsøgerne har foreholdt Frontex i den anfægtede afgørelse ikke at have foretaget en individuel undersøgelse af de forskellige dokumenter, der indeholdt de oplysninger, der var anmodet om, med henblik på at afgøre, om de var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001.

43 Frontex har gjort gældende, at det første anbringendes første led er ugrundet og har fremhævet, at sagsøgerne ikke har begæret aktindsigt i bestemte dokumenter, men i oplysninger, der er indeholdt i ikke nærmere bestemte dokumenter.

44 Det skal i denne forbindelse konstateres, at sagsøgerne i deres skrivelse af 1. september 2017 begærede aktindsigt i »dokumenter, der indeholder oplysninger« om navn, type og flag for så vidt angår alle de fartøjer, Frontex har indsat mellem den 1. juni 2017 og den 30. august 2017 i det centrale Middelhav i forbindelse med operation Triton 2017.

- 45 Det skal for så vidt angår en sådan begæring bemærkes, at begæringer om aktindsigt i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 skal angå dokumenter, og at begæringer om aktindsigt i henhold til ordlyden af samme forordnings artikel 6, stk. 1, skal være affattet »tilstrækkelig præcist til, at institutionen kan identificere det ønskede dokument«.
- 46 Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at »[e]r en begæring ikke tilstrækkelig præcis, anmoder institutionen den, der har fremsat begæringen, om at præcisere denne og bistår vedkommende hermed, f.eks. ved at give oplysninger om anvendelse af offentlige registre over dokumenter«.
- 47 Den i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001 fastsatte procedure har for det første til formål at fremme en hurtig og enkel behandling af begæringer om aktindsigt i disse dokumenter og for det andet at undgå – i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik – at institutionen pålægges en uforholdsmæssig arbejdsbyrde (dom af 3.5.2018, Malta mod Kommissionen, T-653/16, EU:T:2018:241, præmis 77; jf. ligeledes i denne retning dom af 2.10.2014, Strack mod Kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, præmis 25, 27 og 28).
- 48 Desuden fastsætter artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, at »[f]or at gøre borgernes udnyttelse af deres rettigheder i henhold til [nævnte] forordning effektiv giver hver institution adgang til et register over dokumenter«.
- 49 I den foreliggende sag har Frontex ikke ført et register over dokumenterne i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001. Frontex har heller ikke opfordret sagsøgerne til yderligere at præcisere deres begæring om aktindsigt og har ikke hjulpet dem til at gøre dette. Frontex har tilsyneladende heller ikke afgivet andre informationer, der ville kunne hjælpe sagsøgerne med at finde, beskrive eller definere de relevante dokumenter.
- 50 Frontex indleverede som svar på Rettens anmodning om yderligere bevisoptagelse et dokument, der indeholdt alle de oplysninger, som var omfattet af sagsøgernes begæring. I retsmødet har Frontex anført, at det havde hentet alle disse oplysninger i en elektronisk database, inden de blev samlet i det dokument, der blev fremsendt til Retten.
- 51 I denne henseende har Domstolen fastslået, at selv om retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter kun vedrører eksisterende dokumenter, der rent faktisk er i den pågældende institutions besiddelse, skal sontringen mellem et eksisterende dokument og et nyt dokument, for så vidt angår elektroniske databaser, foretages på grundlag af et kriterium, der er tilpasset disse databasers tekniske specifikationer og på en måde, der er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 1049/2001, der, således som det fremgår af fjerde betragtning til forordningen og af nævnte forordnings artikel 1, litra a), har til formål at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter (dom af 11.1.2017, Typke mod Kommissionen, C-491/15 P, EU:C:2017:5, præmis 31 og 35).
- 52 Alle data, der ved hjælp af forprogrammerede søgeværktøjer kan udtrækkes af en elektronisk database i forbindelse med dennes normale brug, skal derfor kvalificeres som eksisterende dokumenter, selv om disse data ikke før er blevet vist i denne form eller aldrig har været genstand for en søgning fra de ansatte ved institutionernes side (dom af 11.1.2017, Typke mod Kommissionen, C-491/15 P, EU:C:2017:5, præmis 37).
- 53 Af dette retspraksis følger, i modsætning til det af sagsøgerne anførte, at institutionerne for at opfylde kravene i forordning nr. 1049/2001 kan være nødt til at oprette et dokument ud fra data, der er indeholdt i en database, ved at anvende eksisterende søgeværktøjer (dom af 11.1.2017, Typke mod Kommissionen, C-491/15 P, EU:C:2017:5, præmis 38).

- 54 Når et dokument, som indeholder sådanne oplysninger, er oprettet, har den pågældende institution eller det pågældende agentur ikke pligt til at foretage en individuel vurdering af hvert af de dokumenter, hvorfra de oplysninger, der er anmodet om, hidrører, idet det væsentlige, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, er, at de omhandlede oplysninger har været genstand for en sådan undersøgelse.
- 55 Det første anbringendes første led skal følgelig forkastes.

Om det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet afgørelsen er truffet på grundlag af åbenbart urigtige faktiske omstændigheder

- 56 Sagsøgerne har bestridt, at det – som Frontex har hævdet i skrivelsen af 8. september 2017 og i den anfægtede afgørelse – er muligt at spore de fartøjer, der var indsat i forbindelse med operation Triton, ved hjælp af maritime websteder, der er offentligt tilgængelige, såsom marinetraffic.com. De fartøjer, der var indsat i forbindelse med operation Triton, er udstyret med et automatisk identifikationssystem (SIA), der gør det muligt at give meddelelse bl.a. om deres navn, deres position, deres hastighed og deres rute ved hjælp af radiotransmission til stationer eller satellitter. De transmitterer imidlertid ikke deres SIA-data, når de er på mission, for således at undgå at gøre sig sporbare. På grund af denne fremgangsmåde vil oplysninger om indsatte fartøjers identitet ikke kunne hjælpe tredjemænd til at få kendskab til disse fartøjers position eller deres patruljevaner, når de er på mission, bl.a. for at overvåge grænserne. Ifølge sagsøgerne svarer den begrundelse, som Frontex har anført i den anfægtede afgørelse, derfor ikke til virkeligheden.
- 57 Frontex har anført, at dette argument er ugrundet.
- 58 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 1049/2001, således som det anføres i fjerde betragtning til denne og i artikel 1, tilsigter at give offentligheden den videst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 61, jf. ligeledes dom af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Denne ret er ikke desto mindre underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 62, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 35).
- 60 Nærmere bestemt fastsætter artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 i overensstemmelse med 11. betragtning dertil en ordning med undtagelser, der tillader institutionerne at give afslag på aktindsigt i et dokument i tilfælde, hvor dets udbredelse ville kunne skade en af de af denne artikel beskyttede interesser (dom af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 35).
- 61 Idet disse undtagelser afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, skal de fortolkes og anvendes snævert (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 63, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 36), således at den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet af en undtagelse, ikke er tilstrækkelig til at begrunde anvendelse af undtagelsen (dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 36).
- 62 Når en berørt institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den således i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, og

som institutionen har påberåbt sig. Endvidere skal risikoen for en sådan skade være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk (dom af 3.7.2014, Rådet mod in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 52, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 37).

- 63 Domstolen har i sin praksis udviklet et særligt system for de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender, internationale forbindelser og Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik.
- 64 For så vidt angår disse interesser har Domstolen udtalt, at den særligt følsomme og væsentlige karakter af den berørte offentligheds interesser, sammenholdt med den omstændighed, at aktindsigt skal nægtes af institutionen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, hvis udbredelsen til offentligheden af et dokument skadede de nævnte interesser, vil tillægge den afgørelse, der skal træffes af institutionen, en kompleks og særlig beskaffenhed, der vil kræve en helt særlig grad af forsigtighed, og at en sådan afgørelse i det foreliggende tilfælde derfor vil kræve et vidt skøn (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 35, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 38).
- 65 Princippet om en streng fortolkning af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 er således ifølge Domstolen ikke til hinder for, at den pågældende institution med hensyn til undtagelser vedrørende offentlighedens interesser, der er omhandlet i denne artikels stk. 1, litra a), råder over et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade de interesser, der er beskyttet ved denne bestemmelse, og den legalitetskontrol, som Retten udøver med hensyn til en afgørelse om afslag på aktindsigt i et dokument, som en institution har truffet i henhold til en af de nævnte undtagelser, skal tilsvarende begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været 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 (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 64, og af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 40).
- 66 Det skal følgelig i den foreliggende sag afgøres, om Frontex i den anfægtede afgørelse har givet en acceptabel begrundelse med hensyn til spørgsmålet om, på hvilken måde aktindsigt i de omtvistede dokumenter konkret og faktisk ville kunne skade beskyttelsen af Unionens retssikkerhed, og om den hævdede skade inden for grænserne af Frontex' brede skøn i henhold til undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 kunne anses for at være rimeligt forudsigelig og ikke kun af hypotetisk karakter (jf. i denne retning dom af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 41).
- 67 I den foreliggende sag rejser anbringendet tvivl om den materielle rigtighed af det af Frontex hævdede i den anfægtede afgørelse, hvorefter de oplysninger, der var anmodet om, såfremt de var blevet udbredt, ville kunne sammenholdes med oplysninger, der er tilgængelige på visse websteder eller via maritime instrumenter, for at kende positionen for de fartøjer, der deltog i operation Triton.
- 68 I denne forbindelse har sagsøgerne specifikt gjort gældende, at det ikke er muligt at spore positionen for fartøjer, der deltog i operation Triton 2017 på webstedet www.marinetraffic.com, der er nævnt af Frontex i agenturets skrivelse af 8. september 2017, da disse fartøjer afbryder deres sender under deres missioner, hvilke har til følge, at de ikke længere udsender noget signal, som ville kunne muliggøre en sporing ved hjælp af dette websted.
- 69 Det skal i denne henseende bemærkes, at ifølge de erklæringer, som Frontex afgav i retsmødet, afbrydes senderne på fartøjer, der deltager i missioner, som organiseres af Frontex, ikke systematisk under disse perioder.

- 70 Det fremgår derimod af Frontex' erklæringer i modsætning til det, der er anført i stævningen, at sendere, der er installeret på fartøjerne, nogle gange er tændt, idet beslutningen om at tænde eller afbryde dem tilkommer kaptajnen på det enkelte fartøj. Det tilkommer således denne sidstnævnte at beslutte på grundlag af de særlige omstændigheder, som fartøjet befinder sig i, om det af sikkerhedsmæssige årsager er hensigtsmæssigt at undgå at kunne lokaliseres, eller om det tværtimod, f.eks. for at undgå et sammenstød eller for at komme mennesker i nød til undsætning er hensigtsmæssigt, at fartøjets position vises på andre fartøjers radarer.
- 71 De oplysninger, som sagsøgerne har begæret aktindsigt i, er desuden ifølge Frontex tilstrækkelige – selv når SIA-systemet ikke anvendes – til at kunne lokalisere og derefter spore et fartøj, hvis de sammenholdes enten med lavteknologiske (low tech) overvågningsmidler, såsom observation af fartøjernes bevægelser fra kysten eller fra andre fartøjer, eller med højteknologiske (high tech) overvågningsmidler, såsom brugen af droner, idet anvendelsen af disse to typer af midler er udbredt blandt de kriminelle grupper, der er aktive på åbent hav eller i andre maritime områder.
- 72 Ved at have kendskab til fartøjernes lokalisering råder smuglerne over de nødvendige oplysninger til at undgå de kontroller, der har til formål at forhindre ulovlig adgang til grænserne.
- 73 Det forhold, at sådanne fartøjer vil kunne lokaliseres af smuglere, udgør en risiko, som er omfattet af den offentlige sikkerhed, i en sammenhæng, hvor disse smuglere ikke tøver med at angribe fartøjerne, nogle gange med militærvåben, eller at foretage manøvrer, som vil kunne bringe besætningen og udstyret i fare.
- 74 Det skal derfor konstateres, at trods de af sagsøgerne fremførte argumenter bevarer de forklaringer, som Frontex har afgivet i den anfægtede afgørelse, deres sandsynlighed, og godtgør, således som den i præmis 62 ovenfor nævnte retspraksis kræver, at der foreligger en forudsigelig og ikke blot hypotetisk risiko for den offentlige sikkerhed, som kan begrunde anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001 inden for rammerne af det brede skøn, som i henhold til den i præmis 63-65 nævnte retspraksis tilkommer Frontex med henblik på anvendelsen af denne undtagelse.
- 75 Følgelig skal det andet anbringende forkastes som ugrundet.

Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet udbredelsen af oplysninger vedrørende de fartøjer, der har været indsat i en forgangen periode, ikke automatisk medfører ulemper for grænseovervågningen

- 76 Sagsøgerne har anført, at Frontex har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at give afslag på aktindsigt i de oplysninger, der var anmodet om, fordi disse oplysninger vedrørte perioden fra den 1. juni 2017 til den 30. august 2017, som allerede var afsluttet, da de indgav deres begæring, og så meget desto mere da den anfægtede afgørelse blev vedtaget.
- 77 Frontex har bestridt dette anbringende.
- 78 I den foreliggende sag blev begæringen om aktindsigt fremsat den 1. september 2017 og vedrørte oplysninger vedrørende perioden fra den 1. juni 2017 til den 30. august 2017.
- 79 Den periode, som de oplysninger, der var anmodet om, knytter sig til, var ganske vist udløbet på tidspunktet for begæringens fremsættelse. Det forholder sig ikke desto mindre således, at denne periode var en del af en længere periode, hvor operation Triton 2017 skulle finde sted, og som for sit vedkommende afsluttedes den 31. januar 2018.

- 80 Eftersom operation Triton 2017 stadig var i gang på tidspunktet for begæringen, forelå der fortsat en risiko for, at de oplysninger, der var anmodet om, ville blive brugt af kriminelle med henblik på at lokalisere de fartøjer, der deltog i denne operation efter den 30. august 2017.
- 81 I denne forbindelse er der ingen grund til at antage, således som sagsøgerne har antydnet, at flåden af de fartøjer, der deltog i operation Triton 2017, var blevet ændret mellem den 31. august 2017 og den 1. september 2017.
- 82 Frontex har i denne forbindelse derfor ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at afslå at give aktindsigt i de omtvistede dokumenter.
- 83 Følgelig skal det tredje anbringende forkastes som ugrundet.

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001, idet en del af de oplysninger, der var anmodet om, allerede var blevet offentliggjort

- 84 Sagsøgerne har anført, at Frontex har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, idet det ikke gav dem delvis aktindsigt i de oplysninger, der var anmodet om, selv om disse oplysninger allerede tidligere var blevet offentliggjort.
- 85 I denne forbindelse har sagsøgerne gjort gældende, at for det første offentliggjorde Kommissionen den 2. februar 2017 i strategisk note nr. 22 fra Det Europæiske Center for Politisk Strategi (CESP) de flådeaktiver, der var blevet anvendt i forbindelse med operation Triton 2016, for det andet offentliggjorde Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten henholdsvis i 2017 og i 2016 i samme dokument oplysninger vedrørende de fartøjer, der var blevet anvendt i forbindelse med operation Sophia EUNAVFOR MED, og for det tredje offentliggjorde Frontex i 2017 navnet, flaget og typen på flere af de fartøjer, der var indsat i den fælles operation Triton 2017, på Twitter.
- 86 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de offentliggjorte data, som sagsøgerne har nævnt, ikke kan sammenlignes med de oplysninger, som var omfattet af deres begæring af 1. september 2017.
- 87 Det bemærkes først, at de oplysninger, som Kommissionen offentliggjorde den 2. februar 2017, knyttede sig til operation Triton 2016, der var afsluttet, mens de oplysninger, som var omfattet af sagsøgernes begæring af 1. september 2017, knyttede sig til operation Triton 2017, der stadig var i gang.
- 88 Dernæst bemærkes, at operation Sophia EUNAVFOR MED ikke er en operation, der ledes af Frontex, men en operation, der er politisk kontrolleret, og som er under strategisk ledelse af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité, som ledes af EU-Udenrigstjenesten under ansvar af Rådet for Den Europæiske Union og af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.
- 89 Under alle omstændigheder vedrørte de data, der var offentliggjort angående denne mission, oplysninger vedrørende 2016.
- 90 Endelig bemærkes, at selv om det er korrekt, at nogle af de data, som Frontex offentliggjorde på Twitter i 2017 vedrørte fartøjer, der var indsat i forbindelse med operation Triton 2017, var der tale om ganske få data, og de angik forskellige tidspunkter, hvorfor de ikke kan sammenlignes med alle de data, som var omfattet af sagsøgernes begæring af 1. september 2017, der vedrørte hele den indsatte flåde i forbindelse med operation Triton 2017 fra den 1. juni 2017 til den 30. august 2017.

- 91 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at selv om Frontex i henhold til artikel 8, stk. 3, og artikel 74, stk. 2, i forordning 2016/1624 har pligt til at kommunikere med offentligheden angående sine operationer, må det ikke afsløre operative oplysninger, som ville kunne skade indfrielsen af operationernes mål.
- 92 I den foreliggende sag er de oplysninger, som sagsøgerne har henvist til, blevet offentliggjort af Frontex inden for rammerne af den forpligtelse til kommunikation, der påhviler agenturet, hvilket indebar, at det først blev sikret, at deres udbredelse var forenelig med alle de opgaver, som følger af agenturets mandat, og at denne mulige udbredelse er blevet afvejet i forhold til hensynet til den offentlige sikkerhed.
- 93 Det forhold, at Frontex har offentliggjort korte beskeder på Twitter, som indeholdt visse udvalgte oplysninger, inden for rammerne af agenturets kommunikationspligt, kan ikke anses for at skabe præcedens, der forpligter agenturet til at kommunikere oplysninger, som det vurderer kan bringe den offentlige sikkerhed i fare.
- 94 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at offentligheden på baggrund af de oplysninger, som Kommissionen har offentliggjort om operation Triton 2016, med nøjagtighed i det mindste kunne beregne antallet og typen af de fartøjer, der var indsat det følgende år.
- 95 Dette argument skal forkastes. Der var således ingen grund til på det tidspunkt, hvor oplysningerne vedrørende 2016 blev udsendt, at antage, at operationen i 2017 ville blive organiseret med samme antal og samme type af fartøjer. Offentligheden kunne således ikke på baggrund af de oplysninger, der blev udsendt i 2016, udlede præcise oplysninger om den måde, hvorpå missionen i 2017 ville blive organiseret.
- 96 Ydermere angik de oplysninger, der var omfattet af sagsøgernes begæring, ikke alene antallet og typen af fartøjer, der var indsat under operation Triton 2017, men ligeledes deres navn og flag, hvilket er afgørende oplysninger med henblik på fartøjers identifikation.
- 97 Det skal derfor fastslås, at det fjerde anbringende er ugrundet og må forkastes.

Om det femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, idet en eventuel risiko for at kriminelle netværk omgår grænseovervågningen ikke kan begrunde et afslag på at videregive oplysningerne om de pågældende fartøjers type eller flag

- 98 Sagsøgerne har anført, at Frontex har tilsidesat artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, idet det ikke gav dem aktindsigt i oplysninger vedrørende flag og type angående de fartøjer, der var indsat i forbindelse med operation Triton 2017.
- 99 Sagsøgerne har gjort gældende, at selv om der er en risiko for, at kriminelle netværk omgår grænseovervågningen, såfremt de oplysninger, der er anmodet om, udbredes, kan det ikke begrunde et afslag på at videregive oplysningerne om de pågældende fartøjers flag og type. På websteder foregår identifikationen af fartøjer nemlig ved hjælp af fartøjets navn, hvorfor meddelelsen af oplysninger vedrørende fartøjernes flag og type ikke ville gøre det muligt at identificere dem.
- 100 I denne forbindelse skal det fastslås, at det er ubestridt, at identifikationen af fartøjer på webstedet www.marinetraffic.com, hvortil Frontex har henvist i sin skrivelse af 8. september 2017, foregår ved hjælp af fartøjets navn.
- 101 I sin duplik har Frontex imidlertid gjort gældende, at der fandtes andre metoder til at spore fartøjer, navnlig lavteknologiske løsninger, såsom den blotte observation af fartøjernes bevægelser fra kysten eller fra andre fartøjer, eller højteknologiske metoder, såsom anvendelsen af droner.

- 102 Det er klart, at oplysninger om fartøjernes flag og type i forbindelse med anvendelsen af disse andre metoder ligeledes er brugbare data.
- 103 Under disse omstændigheder kunne Frontex i den anfægtede afgørelse give afslag på aktindsigt i fartøjernes navn og de øvrige oplysninger, der var omfattet af begæringen, dvs. flag og type angående de fartøjer, der var involveret i operation Triton 2017.
- 104 Det femte anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Om det første anbringendes andet led

- 105 Sagsøgerne har foreholdt Frontex i den anfægtede afgørelse ikke at have forklaret, hvorledes oplysningerne om et fartøjs navn, type og flag ville kunne gøre det muligt for tredjemænd at spore fartøjet på visse websteder.
- 106 Frontex har anført, at det første anbringendes andet led er ugrundet.
- 107 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at den berørte part kan få kendskab til grundlaget for de truffe foranstaltninger, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 Begrundelsen skal ikke angive alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da begrundelsens tilstrækkelighed 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 (dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 53, og af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 82).
- 109 I den foreliggende sag har Frontex i den anfægtede afgørelse begrundet, hvorfor de oplysninger, der var anmodet om, ikke kunne udbredes. I denne forbindelse har Frontex gjort gældende, at såfremt de oplysninger, der var anmodet om, var blevet udbredt, ville det ved at kombinere disse oplysninger med de oplysninger, der er offentligt tilgængelige på visse websteder eller maritime instrumenter, være muligt at få kendskab til de patruljerende fartøjers position, og at de kriminelle netværk, der er involveret i illegal smugling af migranter og menneskehandel, ville i besiddelse af disse oplysninger få kendskab til området og tidspunkterne for fartøjernes patruljering, hvilket ville gøre det muligt for dem at tilpasse deres måde at operere på for at undgå grænseovervågningen og dermed at krydse den ydre grænse og få uretmæssig adgang til en EU-medlemsstats område.
- 110 Disse forklaringer gør det i sig selv muligt for sagsøgerne at forstå begrundelsen for, hvorfor de fik afslag på aktindsigt i de oplysninger, der var anmodet om, og for Retten til at udøve sin kontrol, eftersom de gør det klart, hvordan de oplysninger, der var anmodet om, sammenholdt med oplysninger, der er let tilgængelige, vil kunne anvendes af smuglernetværk til at skabe en situation, hvor den offentlige sikkerhed med rimelig forudsigelighed og ikke blot rent hypotetisk vil kunne påvirkes.
- 111 Sagsøgerne har imidlertid anført, at Frontex i den anfægtede afgørelse skulle have angivet, hvordan de krævede oplysninger, når de først var blevet udleveret til dem, ville kunne bruges sammen med websteder og hjælpemidler eller andre offentligt tilgængelige kilder med henblik på at bestemme den sandsynlige fremtidige placering af de fartøjer, der deltog i operation Triton.

- 112 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den sagsøgte institution eller det sagsøgte agentur, der skal behandle en begæring, der har til formål at udbrede visse oplysninger, ikke er forpligtet til i begrundelsen for den anfægtede retsakt at blotlægge forhold, som, hvis nævnte oplysninger blev udbredt, ville kunne skade offentlighedens interesse, der er omfattet af den undtagelse, som denne institution har påberåbt sig (jf. i denne retning dom af 7.2.2018, Access Info Europe mod Kommissionen, T-852/16, EU:T:2018:71, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 Hvis der fandtes en sådan forpligtelse, ville institutionen eller agenturet ved at give disse forklaringer om den brug, der ville kunne gøres af de oplysninger, der var anmodet om, i sig selv skabe en situation, hvor institutionen eller agenturet med sin adfærd ville bringe den offentlige sikkerhed, som den bl.a. har til formål at beskytte, i fare.
- 114 På denne baggrund skal det fastslås, at den anfægtede afgørelse opfylder begrundelsespligten.
- 115 Det første anbringendes andet led skal derfor forkastes som ugrundet.
- 116 Følgelig skal Frontex frifindes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til formaliteten.

Sagsomkostninger

- 117 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 118 Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med den af Frontex nedlagte påstand herom.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling):

- 1) Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) frifindes.**
- 2) Luisa Izuzquiza og Arne Semsrott betaler sagsomkostningerne.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. november 2019.

Underskrifter