



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 22. maj 2014¹

Sag C-127/13 P

**Guido Strack
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel — forordning (EF) nr. 1049/2001 — aktindsigt i institutionernes dokumenter — beskyttelse af personoplysninger — omfangsrig begæring«

Indhold

I – Indledning	3
II – Retsgrundlag	3
III – Faktiske omstændigheder og sagens behandling ved Retten	4
IV – Påstande	5
V – Retlig vurdering	6
A – Kontraappellens første appelanbringende – eksistensen af et stiltiende afslag	6
1. Det stiltiende afslag	6
2. Et løsningsforslag for fremtiden	9
3. Rettens begrundelse	10
4. Forslag til afgørelse vedrørende kontraappellens første appelanbringende	10
B – Kontraappellens andet appelanbringende – ikke-eksisterende registerudskrift	10
1. »Eksistensen« af et ikke-eksisterende dokument	11
2. Pligten til at udarbejde et dokument	11

¹ – Originalsprog: tysk.

3. Rækkevidden af Guido Stracks søgsmål	12
C – Appellens første appelanbringende – tilsidesættelse af retten til en domstol, der er oprettet ved lov	13
D – Andet appelanbringende – diverse processuelle fejl	15
1. Det første og det femte led – hasteprocedure og sagsbehandlingstid	15
2. Det andet led – kontradiktion	16
3. Det tredje led – prøvelse af samtlige dokumenter	18
4. Det fjerde led – fuldstændigheden af Kommissionens afgørelser	19
E – Femte appelanbringende – anvendelse af undtagelsen vedrørende databeskyttelse	20
1. Begrundelsen af Kommissionens afgørelse	21
2. Individuel efterprøvelse af dokumenterne	21
3. Retmæssigheden af udeladelserne	21
a) Afvejningen	22
b) Nødvendigheden af at høre de berørte	22
c) De berørtes samtykke til videregivelsen	23
d) De embedsmænd, som har underskrevet afgørelserne af de genfremsatte begæringer	23
e) Navnene på embedsmænd, som optræder i dokumenterne vedrørende sag T-110/04	24
f) Kodning af navne	24
4. Mellemløbet vedrørende femte appelanbringende	24
F – Sjette appelanbringende – fortrolig behandling af antidumpingsager	24
G – Syvende appelanbringende – erstatning for behandlingen af begæringen om aktindsigt	25
VI – Sagens omkostninger	26
VII – Forslag til afgørelse	26

I – Indledning

1. I over 20 år har der i EU-retten eksisteret et generelt krav på aktindsigt i dokumenter, og forordning nr. 1049/2001² har været anvendt i over ti år. Alligevel er der stadig mange spørgsmål, som er vigtige for den praktiske anvendelse, men som stadig er uløste.

2. I denne sag kæmper Kommissionen med de fastsatte frister, mens sagsøgeren klager over, at fristerne ikke overholdes, og over, at retsbeskyttelse ved domstolene tager så lang tid. Derudover vedrører de to appeller bl.a. spørgsmålene om, hvorvidt forordningen under visse omstændigheder forpligter Kommissionen til at udarbejde et dokument til udlevering, hvorvidt en verserende sag ved Retten kan henvises til en anden afdeling og en anden refererende dommer, hvorvidt Kommissionen skal bevise, at bestemte begærede dokumenter ikke eksisterer, og hvordan undtagelsen vedrørende beskyttelse af personoplysninger skal anvendes.

II – Retsgrundlag

3. Artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 15, stk. 3, TEUF og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 fastlægger princippet om retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter.

4. Forordning nr. 1049/2001, artikel 2, stk. 3, indeholder en bestemmelse om anvendelsesområdet:

»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.«

5. Begrebet »dokument« defineres i artikel 3, litra a), i forordning nr. 1049/2001 således:

»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«.

6. I denne sag er parterne især uenige om undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 vedrørende databeskyttelse:

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

- a) [...]
- b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.«

7. Desuden sikrer artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 beskyttelsen af forretningsmæssige interesser, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

8. Derudover handler det om behandlingen af omfangsrige begæringer, som omhandles i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001:

»Vedrører en begæring et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan den pågældende institution sammen med den, der har fremsat begæringen, uformelt søge at nå frem til en rimelig løsning.«

9. Artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001 regulerer proceduren vedrørende behandling af begæringer om aktindsigt, herunder navnlig fristerne. Artikel 7 omhandler behandlingen af oprindelige begæringer:

»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.

3. I undtagelsestilfælde, f.eks. hvis begæringen vedrører meget lange dokumenter, eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter, kan den i stk. 1 nævnte frist forlænges med yderligere 15 arbejdsdage, forudsat at den, der har fremsat begæringen, på forhånd underrettes herom og gives en nærmere begrundelse.

4. Har institutionen ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist, kan den, der har fremsat begæringen, genfremsætte denne.«

10. Artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 omhandler behandlingen af genfremsatte begæringer:

»1. 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 EF-traktatens artikel 230 og 195.

2. I undtagelsestilfælde, f.eks. hvis begæringen vedrører meget lange dokumenter, eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter, kan den i stk. 1 nævnte frist forlænges med yderligere 15 arbejdsdage, forudsat at den, der har fremsat begæringen, på forhånd underrettes herom og gives en nærmere begrundelse.

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.«

III – Faktiske omstændigheder og sagens behandling ved Retten

11. Den 20. juni 2007 begærede Guido Strack hos Kommissionen aktindsigt i

- alle dokumenter, som vedrører genfremsatte begæring om aktindsigt, som kommissionen har givet afslag på siden den 1. januar 2005
- en udskrift af det register, som Kommissionen har oprettet i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1049/2001, for så vidt angår afslag på genfremsatte begæring før 1. januar 2005, og
- alle dokumenter i forbindelse med sag T-110/04, Sequeira Wandschneider mod Kommissionen³.

12. Kommissionen meddelte ham den 25. juli 2007 ved en afgørelse, som var dateret den foregående dag, at hans begæring var registreret den 3. juli 2007. Det fremgik af denne meddelelse, at OLAF ville træffe afgørelse om en del af de dokumenter, der var omfattet af den første delbegæring. De øvrige dokumenter i denne delbegæring ville Generalsekretariatet tilsende ham i anonymiseret form, men det kunne dog ikke lade sig gøre at anonymisere disse dokumenter inden for de fastsatte frister på grund af det store antal dokumenter. Den anden delbegæring kunne man ikke imødekomme, da afslagene på genfremsatte begæring før den 1. januar 2005 ikke var registreret i registret. Kommissionen gav i første omgang afslag på aktindsigt i dokumenterne i forbindelse med sag T-110/04 og meddelte som svar på den genfremsatte begæring Guido Strack, at den ikke kunne overholde fristen for at træffe afgørelse om denne begæring.

13. Guido Strack anlagde den 12. oktober 2007 sag ved Retten vedrørende det stiltiende afslag på hans genfremsatte begæring.

14. Efterfølgende traf OLAF den 23. oktober 2007 afgørelse om den delbegæring, som vedrørte dette embede, og Kommissionen udstedte fire udtrykkelige afgørelser, nemlig den 28. november 2007 (to afgørelser), den 15. februar 2008 og den 9. april 2008. I henhold til disse afgørelser blev der givet indsigt i et stort antal dokumenter, som dog til dels blev gennemstreget for at sikre beskyttelsen af personoplysninger eller forretningsmæssige interesser.

15. Med sit svarskrift af 23. juli 2008 udvidede Guido Strack sit sagsanlæg til også at omfatte disse afgørelser.

16. Retten gav ved den appellerede dom Guido Strack delvis medhold. Guido Strack iværksatte den foreliggende appel, og Kommissionen iværksatte en kontraappel.

IV – Påstande

17. Guido Strack har nedlagt følgende påstande:

- 1) Ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret (Fjerde Afdeling) den 15. januar 2013 i sag T-392/07, i det omfang sagsøgeren ikke eller ikke fuldstændigt fik medhold i sine påstande.
- 2) Sagsøgeren gives medhold i sine påstande i sag T-392/07.
- 3) Kontraappellen forkastes i sin helhed.
- 4) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 5) Subsidiært også ophævelse af afgørelsen truffet af præsidenten for Den Europæiske Unions Ret, i hvilken denne fordelte sag T-392/07 til Rettens Fjerde Afdeling.

3 — Rettens dom T-110/04, EU:T:2007:78.

18. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- 1) Appellen afvises og/eller forkastes i sin helhed.
- 2) Denne dom ophæves, for så vidt som den erklærer Kommissionens skrivelse af 24. juli 2007, hvormed det meddeltes sagsøgeren, at der ikke fandtes udskrift af registret vedrørende afgørelser af genfremsatte begæringer fra før den 1. januar 2005, for ugyldig.
- 3) Rettens dom af 15. januar 2013 i sag T-392/07, Strack mod Kommissionen, ophæves, for så vidt som den giver sagsøgeren medhold i hans klage over de angivelige stiltiende afgørelser, hvormed der blev givet afslag på aktindsigt i korrespondancen vedrørende de genfremsatte begæringer (Kommissionen og OLAF).
- 4) Appellanten tilpligtes at betale samtlige omkostninger såvel i sagen for Domstolen som i sagen for Retten.

V – Retlig vurdering

19. Det første punkt, der skal behandles, er det første appelanbringende i Kommissionens kontraappel, da det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt dele af sagen kunne antages til realitetsbehandling i første instans. Efterfølgende undersøges Kommissionens andet appelanbringende og derefter fem af Guido Stracks ni appelanbringender.

20. Jeg vil dog ikke gå nærmere ind på Guido Stracks tredje, fjerde, ottende og niende appelanbringende, da jeg anser dem for åbenbart ubegrundede.

A – Kontraappellens første appelanbringende – eksistensen af et stiltiende afslag

21. Kommissionen gør gældende, at den ikke har givet stiltiende afslag på begæringen om indsigt i Kommissionens og OLAF's afgørelser vedrørende genfremsatte begæringer. Dermed eksisterer der ikke en retsakt, som kan anfægtes, og søgsmålet kan derfor ikke antages til realitetsbehandling. Dette har Retten ifølge Kommissionen fejlvurderet i præmis 45-53, navnlig i den appellerede doms præmis 51 og 52. Desuden gøres det gældende, at dommen er selvmodsigende på disse punkter og dermed behæftet med en begrundelsesmangel.

1. Det stiltiende afslag

22. Konceptet om et stiltiende afslag, som åbner mulighed for et sagsanlæg, er fastlagt i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. 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. Det stiltiende afslag forudsætter altså, at fristen er udløbet.

23. Det, der skal undersøges, er, om fristen er udløbet. Fristen fremgår grundlæggende af artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001. I henhold til artikel 7, stk. 1, træffer institutionen sin afgørelse inden 15 arbejdsdage efter registreringen af begæringen og giver i givet fald adgang til det ønskede dokument. Denne frist kan i henhold til artikel 7, stk. 3, i undtagelsestilfælde, f.eks. hvis begæringen vedrører meget lange dokumenter, eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter, forlænges med yderligere 15 arbejdsdage. Har institutionen ikke afgivet svar inden for disse frister, kan den, der har

fremSAT begæringen, i henhold til artikel 7, stk. 4, genfremSætte denne. Til behandlingen af denne begæring er der i henhold til artikel 8, stk. 1, igen 15 arbejdsdage til rådighed, som i undtagelsestilfælde i henhold til artikel 8, stk. 2, ligeledes kan forlænges med yderligere 15 arbejdsdage.

24. Kommissionen gør ligeledes gældende, at den har ret til at afvige fra fristerne i forordning nr. 1049/2001 i forbindelse med omfangsrige begæring.

25. Kommissionen henviser her til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, som tillader den pågældende institution sammen med den, der har fremsat begæringen, uformelt at søge at nå frem til en rimelig løsning, hvis begæringen vedrører et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter.

26. Kommissionen argumenterer ud fra systemet i forordning nr. 1049/2001. Det gøres gældende, at når der som udgangspunkt er afsat 15 arbejdsdage til at træffe afgørelse om et enkelt dokument, må der til behandling af meget omfangsrige begæring gives en længere frist end forlængelsen med yderligere 15 arbejdsdage, som kun kan ske én gang.

27. Dette argument kan imidlertid kun komme i betragtning vedrørende den delbegæring, som Kommissionens Generalsekretariat har truffet afgørelse om, og ikke for den delbegæring, som Kommissionen sendte videre til OLAF. For som Guido Strack med rette påpeger, svarede OLAF først efter anlæggelsen af sagen, altså længe efter udløbet af alle fastsatte frister, nemlig den 23. oktober 2007, og OLAF har aldrig gjort en forlængelse af fristerne gældende.

28. I øvrigt ser Kommissionen trods en henvisning fra Retten herom i den appellerede doms præmis 51 bort fra, at forlængelsen med yderligere 15 arbejdsdage i henhold til henholdsvis artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk. 2, udtrykkeligt er beregnet på begæring vedrørende et meget stort antal dokumenter. Især heraf ses det, at forordningen – i modsætning til Kommissionens opfattelse – ikke kun er rettet mod begæring, som vedrører enkelte dokumenter. Forordningens system støtter derfor ikke Kommissionens standpunkt.

29. Desuden er Guido Stracks begæring efter Kommissionens opfattelse rettet mod et »åbenlyst uforholdsmæssigt stort antal dokumenter«.

30. I modsætning til, hvad man umiddelbart får indtryk af, sigter dette argument ikke mod helt at afvise begæringen som uforholdsmæssig, men kun mod det forhold, at behandlingsfristerne i henhold til forordning nr. 1049/2001 ikke står i et rimeligt forhold til antallet af begærede dokumenter. For at beskytte hensynet til en forsvarlig forvaltning finder Kommissionen derfor ikke, at den var forpligtet til at overholde denne frist. Kommissionen finder endvidere, at det er urimeligt at insistere på overholdelsen af fristerne i forbindelse med en så omfangsrig begæring.

31. Over for dette argument fra Kommissionens side må det imidlertid fremføres, at udløbet af fristen for besvarelse af den genfremsatte begæring udløser fristen for at iværksætte domstolsprøvelse, som Retten med rette konstaterer i den appellerede doms præmis 47 og 52.

32. I henhold til Domstolens faste retspraksis er søgsmålsfristerne i artikel 263 TEUF nemlig ufravigelige og kan ikke ændres af parterne eller dommeren⁴, idet de er fastsat for at sikre klarhed og sikkerhed i retsstillingen⁵. Dette gælder navnlig for det stiltiende afslag på en begæring, som ikke kun findes i forbindelse med aktindsigt i dokumenter, men også i EU's tjenestemandsløvgivning⁶.

4 — Dom Coen (C-246/95, EU:C:1997:33, præmis 21) og kendelse Städter mod ECB (C-102/12 P, EU:C:2012:723, præmis 13).

5 — Domme Moussis mod Kommissionen (227/83, EU:C:1984:276, præmis 12), Coen (C-246/95, EU:C:1997:33, præmis 21) og Transportes Evaristo Molina mod Kommissionen (C-36/09 P, EU:C:2010:670, præmis 37).

6 — Domme Müllers mod ØSU (79/70, EU:C:1971:79, præmis 18) og Politi mod ETF (C-154/99 P, EU:C:2000:354, præmis 22).

33. I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at meddelelse om en udtrykkelig senere afgørelse hverken kan forhindre fiktionen om det stiltiende afslag eller udløsningen af søgsmålsfristen⁷. Hvis der allerede er givet et stiltiende afslag på en begæring, udløser en senere udtrykkelig afgørelse – i modsætning til Kommissionens opfattelse – ikke en ny søgsmålsfrist⁸.

34. Hvis den, der fremsætter begæring, lader sig holde hen af Kommissionen, risikerer han altså, at sagsanlæg mod en senere udtrykkelig afgørelse bliver afvist, fordi det kun er rettet mod en gentagen disposition⁹. Han kan sågar risikere, at Kommissionen henholder sig til, at fristen for at iværksætte søgsmål mod det stiltiende afslag er overskredet¹⁰, selv om Kommissionen tidligere flere gange har påberåbt sig yderligere forlængelser af sagsbehandlingsfristerne¹¹.

35. Selv om Kommissionen afstod fra at gøre gældende, at sagen blev anlagt for sent, eller hvis den blev nægtet denne indsigelse, fordi den var i strid med god tro (*venire contra factum proprium*) ville det dog ikke automatisk betyde, at sagen kunne antages til realitetsbehandling. Domstolene kunne nemlig undersøge *ex officio*, om søgsmålsfristen var overholdt som en obligatorisk procesforudsætning¹², selv om Retten tilsyneladende ikke gør dette systematisk i sager om aktindsigt i dokumenter¹³.

36. På denne baggrund er det ikke urimeligt, hvis den, der fremsætter begæringen, afviser en forlængelse af behandlingsfristerne. Som EU-retten og den relevante retspraksis ser ud i dag, må den, der fremsætter begæring, tværtimod af forsigtighedshensyn insistere på, at fristerne bliver overholdt, hvis ikke han på forhånd vil udelukke et senere søgsmål.

37. Kommissionen har imidlertid ret i, at det kan være yderst vanskeligt at behandle omfangsrige begæring inden for fristerne. I betragtning af institutionernes andre opgaver og de midler, de har til rådighed, kan det faktisk være objektivt urimeligt at fjerne medarbejdere fra andre opgaver for at kunne overholde fristerne.

38. Dette problem kan Domstolen imidlertid ikke imødegå ved at give en institution lov til *med tilbagevirkende kraft* at forhindre, at der opstår en stiltiende afgørelse og en udløsning af søgsmålsfristen. En sådan afvigelse fra formuleringen i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ville være uforenelig med hensigten med søgsmålsfristerne, idet de som nævnt ovenfor er fastsat for at sikre klarhed og sikkerhed i retsstillingen¹⁴.

39. Heller ikke Internationaler Hilfsfonds-dommen¹⁵, som først blev afsagt, efter at Guido Strack havde anlagt sag, og som antyder en vis fleksibilitet i anvendelsen af fristerne i forordning nr. 1049/2001, fører til noget andet resultat.

7 — Dom Müllers mod ØSU (79/70, EU:C:1971:79, præmis 17).

8 — Dom Müllers mod ØSU (79/70, EU:C:1971:79, præmis 19 ff.) og specielt vedrørende aktindsigt i dokumenter Rettens kendelse ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593, præmis 45).

9 — Rettens kendelse ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593, præmis 41).

10 — Rettens kendelse ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593, præmis 26).

11 — Rettens kendelse ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593, præmis 8 og 10-12).

12 — Domme Müllers mod ØSU (79/70, EU:C:1971:79, præmis 6), Transportes Evaristo Molina mod Kommission (C-36/09 P, EU:C:2010:670, præmis 33) og Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 53). Således også i Rettens kendelse ClientEarth m.fl. mod Kommissionen (T-278/11, EU:T:2012:593, præmis 30).

13 — Jf. f.eks. dom Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe mod Kommissionen (T-545/11, EU:T:2013:523, præmis 4, 6 og 12 vedrørende det tidsmæssige forløb).

14 — Domme Moussis mod Kommissionen (227/83, EU:C:1984:276, præmis 12), Coen (C-246/95, EU:C:1997:33, præmis 21) og Transportes Evaristo Molina mod Kommission (C-36/09 P, EU:C:2010:670, præmis 37).

15 — C-362/08 P, EU:C:2010:40.

40. Ifølge denne dom giver en uangribelig afgørelse om en begæring om aktindsigt ikke retssikkerhed i forordningens særlige reguleringssystem. Tværtimod kan afgørelsen til enhver tid angribes med en ny begæring om aktindsigt¹⁶. Dette kan imidlertid ikke anvendes som argument for efterfølgende overraskende at fratage den, der fremsætter begæringen, muligheden for at iværksætte domstolsprøvelse, som tilkommer ham ifølge den entydige formulering i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

41. Derfor er den appellerede dom ikke behæftet med urigtig retsanvendelse på dette punkt. Dette appelanbringende i kontraappellen må således forkastes.

2. Et løsningsforslag for fremtiden

42. I tilfælde af, at Domstolen ville gå et skridt videre og sætte sig i lovgivernes sted for dog at gøre det muligt at tage hensyn til proportionalitetsprincippet i forbindelse med fastsættelse af behandlingsfrister, ville dette højst kunne ske i form af retningslinjer for fremtiden, som ville give Kommissionen og de berørte ansøgere den nødvendige klarhed.

43. Med dette for øje må Kommissionen gives medhold i, at artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 kan forstås således, at den i artiklen omhandlede rimelige løsning i undtagelsestilfælde kan omfatte en suspension af søgsmålsfristerne på grund af en forlængelse af behandlingsfristerne. Søgsmålsfristerne ville dermed i sådanne tilfælde alligevel kunne ændres af parterne.

44. Artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 kan imidlertid ikke berettige institutionerne til ensidigt og uindskrænket at afvige fra frister, som lovgiverne har fastsat. Som det fremgår af henvisningen i den nævnte bestemmelse til, at man uformelt skal søge at nå frem til en rimelig løsning sammen med den, der har fremsat begæringen, skal denne løsning i reglen findes i enighed.

45. I den foreliggende sag er der tilsyneladende hverken tale om enighed med hensyn til fristerne eller om, at Kommissionen for alvor har forsøgt at opnå en løsning i enighed. Kommissionen nøjes med at meddele, at den ikke kan overholde fristerne¹⁷. En sådan meddelelse er utilstrækkelig allerede af den grund, at den opgiver den præcise tidsramme i henhold til forordning nr. 1049/2001 uden at sætte noget andet i stedet.

46. Institutionen skal tværtimod bestræbe sig på at overholde såvel proportionalitetsprincippet som målsætningerne for forordning nr. 1049/2001. Hvis tidsrammen i artikel 7 og 8 ikke forekommer forholdsmæssig i betragtning af forholdene i den konkrete sag, må institutionen foreslå den, der har fremsat begæringen, en rimelig, ny tidsramme.

47. Derudover har den, der har fremsat begæringen, krav på, at en sådan ny tidsramme bliver udførligt begrundet, idet allerede de fastsatte fristforlængelser i henhold til artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 er forbundet med en sådan begrundelsespligt. Institutionen skal således oplyse, hvordan den er nået frem til fristforslaget.

48. I den foreliggende sag ville det desuden muligvis have været en mulighed at fremsende de begærede dokumenter i mindre delleverancer og dermed til dels levere dem tidligere, frem for i to store sendinger for årene 2005/2006 og 2007, som først blev fremsendt i 2008.

49. Endelig må institutionen så bindende som muligt lægge sig fast på, at den ikke vil påberåbe sig en overskridelse af søgsmålsfrister, som kan udledes af behandlingsfristerne, men tværtimod ved et senere søgsmål vil støtte den, der har fremsat begæringen, ved EU's domstole i det mindste på dette punkt.

16 — Dom Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 57 ff.).

17 — Skrivelser af 24.7. og 7.9.2007.

50. Hvis den, der har fremsat begæringen, afviser et sådant rimeligt forslag uden rimelig begrundelse, kunne man forestille sig, at man ved udløbet af de fastsatte frister ikke ville antage, at der forelå et fiktivt stiltiende afslag på begæringen. Rimelighedskriteriet viser imidlertid også, at man i dette tilfælde fuldstændig ville opgive den retssikkerhed, som er knyttet til de klare frister i forordning nr. 1049/2001. Det ville være meget vanskeligt at forudse, hvornår det ville blive antaget, at der forelå et stiltiende afslag, og hvornår der ikke gjorde.

51. Det ville derfor være på sin plads med en sund portion skepsis i forhold til en sådan fremgangsmåde. Det ville snarere være en opgave for EU-lovgiverne at finde frem til en passende ny regulering. Som en sidebemærkning kan det i denne forbindelse påpeges, at fristerne i forordning nr. 1049/2001 i henhold til artikel 3 i forordning (EF) nr. 1367/2006¹⁸ også gælder for aktindsigt i miljøoplysninger i henhold til Århuskonventionen¹⁹, som ikke er berørt i denne sag. Konventionens artikel 4, stk. 2, fastsætter imidlertid endnu kortere frister end dem, der i dag er fastlagt i forordning nr. 1049/2001, nemlig frister på en, højst to måneder for den endelige administrative afgørelse.

3. Rettens begrundelse

52. Endelig kritiserer Kommissionen Rettens begrundelse under dette punkt, men begrænser sit argument til at bestride relevansen af den retspraksis, som Retten refererer til. En begrundelsesmangel kan imidlertid ikke være baseret på, at Retten opfatter bestemte præcedenssager anderledes end Kommissionen²⁰.

4. Forslag til afgørelse vedrørende kontraappellens første appelanbringende

53. Kontraappellens første appelanbringende må således forkastes. Der er dermed ingen tvivl om søgsmålets antagelighed i første instans.

B – *Kontraappellens andet appelanbringende – ikke-eksisterende registerudskrift*

54. Kontraappellens andet appelanbringende vedrører Guido Stracks begæring om at modtage en udskrift af det register, som Kommissionen har oprettet i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1049/2001, for så vidt angår afslag på genfremsatte begæringer før den 1. januar 2005.

55. I henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 giver hver institution adgang til et register over dokumenter for at gøre borgernes udnyttelse af deres rettigheder i henhold til forordningen effektiv. Henvisninger til dokumenterne indføres hurtigst muligt i registret. Registret skal i henhold til stk. 2 for hvert dokument indeholde et referencenummer, emne og/eller en kort beskrivelse af dokumentets indhold samt den dato, hvor dokumentet blev modtaget eller udarbejdet og indført i registret.

56. Kommissionen meddelte imidlertid med skrivelse af 24. juli 2007 Guido Strack, at afgørelser, hvormed der blev givet afslag på genfremsatte begæringer om aktindsigt, ikke blev indført i registret.

18 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 6.9.2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264, s. 13).

19 — Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005 L 124, s. 4).

20 — Domme Wunenburger mod Kommissionen (C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 80) og Gogos mod Kommissionen, (C-583/08 P, EU:C:2010:287, præmis 35).

57. Herom fastslog Retten i den appellerede doms præmis 102, at Kommissionen havde handlet vilkårligt og uforudsigeligt, da den undlod at indføre alle før den 1. januar 2005 truffne afgørelser, hvormed der blev givet helt eller delvist afslag på genfremsatte begæringer om aktindsigt, i registret. Kommissionen havde således med sit argument om, at den pågældende udskrift af registret ikke eksisterede, tilsidesat sagsøgerens ret til aktindsigt i registret i henhold til artikel 2 i forordning nr. 1049/2001. Dermed erklærede Retten den udtrykkelige afgørelse af 24. juli 2007 om at give afslag på aktindsigt i en udskrift af registret for ugyldig.

58. Kommissionen gør gældende, at Retten har fastslået eksistensen af et faktisk ikkeeksisterende dokument (jf. punkt 1), at den med urette har udledt en pligt til at udarbejde dokumenter og udlevere dem af forordningen (jf. punkt 2) og endelig har truffet afgørelse ultra petita (jf. punkt 3).

1. »Eksistensen« af et ikke-eksisterende dokument

59. Kommissionen anfører, at Retten i den appellerede doms præmis 77 konstaterer, at den begærede registerudskrift eksisterer og er i Kommissionens besiddelse. Dette argument – som tilsyneladende er et implicit argument for fordrejning af de faktiske omstændigheder – beror imidlertid på en fejlagtig forståelse af den appellerede dom.

60. Retten tilbageviser nemlig kun det anbringende, at en registerudskrift, *hvis den eksisterede*, ikke var et dokument, og at Guido Stracks begæring på dette punkt derfor ikke ville være omfattet af forordning nr. 1049/2001. *At* udskriften faktisk eksisterer, konstaterer Retten hverken i denne præmis eller noget andet sted i den appellerede dom.

61. Dette led i argumentet er derfor ugrundet.

2. Pligten til at udarbejde et dokument

62. Kommissionen kritiserer desuden, at Retten i den appellerede doms præmis 99 konstaterer, at det er i strid med princippet om klarhed og åbenhed, som forordning nr. 1049/2001 beror på, hvis institutioner påberåber sig ikke-eksistensen af dokumenter for at unddrage sig anvendelsen af denne forordning. En effektiv udnyttelse af retten til aktindsigt i dokumenter forudsætter, at de pågældende institutioner så vidt muligt dokumenterer deres aktiviteter på en uvilkårlig og forudsigelig måde og opbevarer denne dokumentation.

63. Retten sidestiller i den appellerede doms præmis 100 og 101 en forpligtelse udledt af artikel 11 i forordning nr. 1049/2001 til at indføre afgørelser, som giver afslag på genfremsatte begæringer, i registret med denne dokumentationspligt. Retten støtter sin ovenfor nævnte konstatering i den appellerede doms præmis 102 herpå.

64. Kommissionen anfører hertil, at forordning nr. 1049/2001 ikke indeholder en pligt til at udarbejde dokumenter.

65. Denne opfattelse hviler på den korrekte betragtning, at retten til aktindsigt i dokumenter i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den (allerede) har udarbejdet eller modtaget. Dokumenter er i denne forbindelse i henhold til artikel 3, litra a), ethvert indhold uanset medium. Ikke-eksisterende registerindførsler er imidlertid ikke indhold og kan heller ikke udleveres.

66. Retten konstaterer ganske vist med rette, at artikel 11 i forordning nr. 1049/2001 forpligter institutionerne til at oprette registret og registrere dokumenter i det. Kommissionen anfægter heller ikke, at forpligtelsen til at registrere dokumenter omfatter afslag på genfremsatte begæringer.

67. Imidlertid forbinder forordning nr. 1049/2001 ikke forpligtelsen i henhold til artikel 11 direkte med retten til aktindsigt i dokumenter i henhold til artikel 2, stk. 1. Derfor er det ikke muligt at håndhæve opfyldelsen af registreringspligten med en begæring om aktindsigt i dokumenter. Til dette formål ville man i stedet skulle anvende et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 265 TEUF.

68. Det må således konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 99-102 med urette fastslog, at retten til aktindsigt i dokumenter forpligter Kommissionen til, når der foreligger en tilsvarende begæring om aktindsigt, at supplere det offentlige register for at udlevere den begærede udskrift af registret.

69. Rettens afgørelse må imidlertid opretholdes, men med en anden begrundelse. Da Kommissionen på grund af egne forsømmelser ikke var i stand til at udlevere den ønskede udskrift af det offentlige register i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1049/2001, burde den i det mindste have undersøgt, om den kunne stille de ønskede oplysninger til rådighed for sagsøgeren i form af et eller flere andre dokumenter. Her kunne man f.eks. have tænkt på udskrifter af interne registre eller de materialer, som blev anvendt til udarbejdelsen af årsrapporterne om anvendelsen af forordningen. En sådan undersøgelse har imidlertid ikke fundet sted, som det fremgår af skrivelsen af 24. juli 2007. Følgelig måtte afgørelsen i denne skrivelse ophæves på grund af ufuldstændig behandling af den pågældende delbegæring.

70. Kommissionen kan følgelig heller ikke gives medhold i dette delargument.

3. Rækkevidden af Guido Stracks søgsmål

71. Endelig anfører Kommissionen, at Retten på to punkter har truffet afgørelse ultra petita.

72. For det første er Kommissionen af den opfattelse, at Retten i præmis 101 har afgjort, at Kommissionen var forpligtet til at indføre afgørelserne om de oprindelige begæringer i registret. På dette punkt er der imidlertid ikke tale om en afgørelse truffet af Retten, som kunne være mere vidtgående end Guido Stracks påstande, men kun om et element i Rettens begrundelse. Denne begrundelse er ikke bundet til påstandenes omfang.

73. Rettens afgørelse i den appellerede doms præmis 102 er derimod i overensstemmelse med Guido Stracks påstand begrænset til en konstatering af, at afslaget på aktindsigt i en registerudskrift af alle afgørelser, hvormed der er givet afslag på genfremsatte begæringer, må erklæres ugyldigt.

74. Kommissionen gør her gældende, at Guido Strack havde nedlagt påstand om, at et stiltiende afslag på aktindsigt i registerudskriften skulle erklæres for ugyldigt, men at Retten var gået ud over dette ved at ophæve et udtrykkeligt afslag.

75. Heroverfor må det imidlertid på formelt niveau anføres, at Guido Strack havde nedlagt påstand om ophævelse af Kommissionens faktiske afgørelser eller afgørelser udstedt på grundlag af den lovmæssige afslagsfiktion i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Dette omfatter den af Retten ophævede udtrykkelige afgørelse, som blev fremsendt den 25. juli 2007.

76. Om denne afgørelse faktisk var en egnet genstand for Rettens dom, eller om Retten i stedet skulle have taget stilling til en senere stiltiende afgørelse på en genfremsat begæring, kan stå uafklaret i den foreliggende sag. Kommissionen gør nemlig ingen indvendinger gældende i denne forbindelse.

77. I tilfælde af, at Domstolen vil tage dette spørgsmål op ex officio, skal det bemærkes, at Guido Strack allerede den 23. juli 2007 genfremsatte sin begæring, efter at der allerede var gået over 20 arbejdsdage efter hans oprindelige begæring af 20. juni. Kommissionen sendte imidlertid først sin meddelelse af 24. juli 2007 den 25. juli, altså to dage efter denne første genfremsatte begæring.

Kommissionen gjorde ganske vist i denne meddelelse en forlængelse af fristen for besvarelsen af den oprindelige begæring gældende, men den gjorde det ikke klart, at den også havde brug for denne forlængede frist for så vidt angik registerudskriften. Den meddelte nemlig samtidig, at registret ikke indeholder de ønskede oplysninger. Derfor fordrejer Retten ikke denne meddelelse, når den forstår den således, at Kommissionen i meddelelsen endeligt fastlagde sin holdning med hensyn til den ønskede registerudskrift i form af en afgørelse af en genfremSAT begæring²¹.

78. Det følger heraf, at dette sidstnævnte led heller ikke kan tages til følge.

C – Appellens første appelanbringende – tilsidesættelse af retten til en domstol, der er oprettet ved lov

79. Med det første appelanbringende protesterer Guido Strack mod, at Rettens præsident den 13. oktober 2011 fordelte sagen til en anden afdeling på grund af den refererende dommers umiddelbart forestående fratræden, med henblik på at sikre en hurtig behandling og god retspleje.

80. Denne fordeling er efter Guido Stracks opfattelse en tilsidesættelse af bestemmelsen om en domstol, der er oprettet ved lov, retten til retfærdig rettergang i henhold til artikel 6, stk. 1, i EMRK, artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder samt artikel 50, stk. 2, i statuten og artikel 12 og 13 i Rettens procesreglement i forbindelse med afgørelserne om fordeling af sagerne og tildeling af dommere til afdelingerne.

81. Garantierne vedrørende Rettens sammensætning udgør hjørnестenen i retten til en retfærdig rettergang, hvis overholdelse Fællesskabets retsinstanser skal efterprøve, når en tilsidesættelse af denne ret bliver gjort gældende²². I henhold til artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder, og den i vidt omfang identiske artikel 6, stk. 1, i EMRK, som skal inddrages ved fortolkningen²³ af den førstnævnte artikel, har enhver ret til en rettergang for en domstol, der (forudgående)²⁴ er oprettet ved lov.

82. Begrebet »lov« omfatter i denne forbindelse navnlig de lovmæssige bestemmelser om domstolens oprettelse og kompetence. Hvis en domstol ikke har kompetence til at behandle en sag efter disse bestemmelser, er den derfor ikke den efter loven oprettede domstol²⁵. I øvrigt understreger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i fast retspraksis, at organiseringen af retsvæsenet ikke må overlades til de retslige myndigheders skøn, selv om domstolene kan have et vist spillerum ved fortolkningen af de relevante lovbestemmelser²⁶. Derimod har mere vidtgående krav, f.eks. en ordning, som på forhånd fastlægger de kompetente dommere ud fra abstrakte kriterier²⁷, hidtil ikke vundet fodfæste i forbindelse med retten til retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47 og EMRK's artikel 6, stk. 1.

21 — Jf. dom Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen (C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 60).

22 — Domme Chronopost mod UFEX m.fl. (C-341/06 P og C-342/06 P, EU:C:2008:375, præmis 46) og Gorostiaga Atxalandabaso mod Parlamentet (C-308/07 P, EU:C:2009:103, præmis 42).

23 — Artikel 52, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder samt dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 44) og fornyet prøvelse Arango Jaramillo m.fl. mod EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, præmis 42 og 43).

24 — Optræder kun i chartrets artikel 47, stk. 2.

25 — Således vedrørende artikel 6, stk. 1, i EMRK Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 12.7.2007 i sagen Jorgic mod Tyskland (klage 74613/01, præmis 64 og 65).

26 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme af 22.6.2000 i sagen Coëme m.fl. mod Belgien (klage nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 og 33210/96, Reports of Judgments and Decisions 2000-VII, s. 1, præmis 98), af 5.10.2010 i sagen DMD Group mod Slovakiet (klage nr. 19334/03, præmis 60) og af 9.1.2013 i sagen Oleksandr Volkov mod Ukraine (klage nr. 21722/11, Reports of Judgments and Decisions 2013, præmis 150).

27 — Således i henhold til den tyske grundlovs artikel 101 efter Bundesverfassungsgerichts kendelse af 8.4.1997 (1 PBvU 1/95, BVerfGE 95, 322, 327 ff.) og anbefaling fra European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges af 16.3.2010 (CDL-AD(2010)004, nr. 75).

83. Det afgørende ved vurderingen af dette appelanbringende er således især, om Rettens præsidents afgørelse af 13. oktober 2011 var i overensstemmelse med bestemmelserne om fordeling af sager til Rettens afdelinger²⁸.

84. I henhold til artikel 50, stk. 2, i statuten for Domstolen fastsættes regler om oprettelse af afdelingerne og om sagsfordelingen i Rettens procesreglement. I henhold til procesreglementets artikel 13, stk. 1, henviser Rettens præsident sagen til en afdeling, så snart stævning er indleveret. Procesreglementets artikel 12 bestemmer, at Retten fastsætter retningslinjerne for sagernes fordeling mellem afdelingerne.

85. Så vidt det fremgår, blev Guido Stracks stævning oprindeligt henvist til en afdeling i overensstemmelse med de på daværende tidspunkt gældende kriterier²⁹ ud fra rækkefølgen af registreringen af sagerne i Justitskontorets register.

86. I forbindelse med den omfordeling af sagen, som Guido Strack protesterer mod, var kriterierne ganske vist nedfældet i en nyere meddelelse³⁰, men indholdet var uændret.

87. Guido Strack gør med rette gældende, at ingen af disse bestemmelser udtrykkelig indeholder bestemmelser om omfordeling af allerede henviste sager ved Rettens præsident.

88. Det fastholdes imidlertid i kriterierne for fordelingen, at Rettens præsident kan fravige rækkefølgen især med henblik på at sikre en ligelig fordeling af arbejdsbyrden. Ganske vist taler sammenhængen med fordelingskriterierne ud fra rækkefølgen ved registreringen for at henføre denne fravigelsesbeføjelse til den oprindelige fordeling af sagerne. Formuleringen er dog ikke til hinder for, at bestemmelsen kan anvendes ved en senere omfordeling af en sag.

89. Efter nybesættelse af dommerstillinger og ændring af afdelingernes sammensætning kan en sådan fornyet fordeling sågar være absolut nødvendig³¹.

90. En omfordeling kan imidlertid også være berettiget ud fra hensynet til en ligelig fordeling af arbejdsbyrden. En sådan fordeling sker ikke kun ud fra organisatoriske hensyn, men har især til formål at sikre, at retssagerne – ligeledes i overensstemmelse med chartrets artikel 47, stk. 2, og EMRK's artikel 6, stk. 1 – bliver behandlet inden for en rimelig frist.

91. Den foreliggende sag demonstrerer, at det kan være nødvendigt at foretage en senere omfordeling af sagen af denne grund. I 2011 havde sagen allerede verseret i fire år, og der var risiko for yderligere forsinkelser, da den refererende dommer stod for at skulle aftræde. Derimod kunne den nye afdeling straks behandle sagen.

92. Derfor skal Rettens præsidents beføjelse til at fravige henvisningskriterierne forstås således, at han også efter den oprindelige henvisning af en sag kan fordele den til en anden afdeling for at sikre en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden.

93. Den appellerede dom blev således afsagt af den kompetente domstol, og første appelanbringende må derfor forkastes.

28 — Jf. i denne retning kendelse Marcuccio mod Kommissionen (C-528/08 P, EU:C:2009:761, præmis 58).

29 — Jf. meddelelse i EUT 2007 C 269, s. 42.

30 — EUT 2010 C 288, s. 5.

31 — Jf. dom Salzgitter mod Kommissionen (C-182/99 P, EU:C:2003:526, præmis 28 ff.).

D – Andet appelanbringende – diverse processuelle fejl

94. Med andet appelanbringende gøres processuelle fejl gældende, nemlig afvisning af at træffe afgørelse efter hasteproceduren, begrænsning af sagsøgerens muligheder for at fremsætte sine bemærkninger, afvisning af sagsøgerens påstand om prøvelse af samtlige dokumenter, afgrænsningen af sagens genstand og for lang sagsbehandlingstid.

1. Det første og det femte led – hasteprocedure og sagsbehandlingstid

95. Med det første led kritiserer Guido Strack, at Retten uden begrundelse har afvist hans påstand om at træffe afgørelse efter hasteproceduren. Da interessen i denne fremskyndelse går i samme retning som overholdelsen af retten til en rimelig sagsbehandlingstid, som gøres gældende med femte led, behandles de to led under ét.

96. I henhold til artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder og EMRK's artikel 6, stk. 1, har enhver ret til, at hans sag bliver behandlet inden for en rimelig frist. Overskridelse af en rimelig sagsbehandlingstid er således en rettergangsfejl, der udgør en tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed og skal give den berørte part adgang til effektive retsmidler, som giver vedkommende mulighed for en passende genoprettelse³².

97. Imidlertid kan den manglende overholdelse af en rimelig frist for afgørelsen ikke føre til ophævelse af den appellerede dom i en situation, hvor der ikke findes nogen holdepunkter for, at den for lange sagsbehandlingstid har haft indvirkning på sagens udfald³³. Dette må også gælde, når den for lange sagsbehandlingstid er et resultat af, at sagen ikke er blevet behandlet efter hasteproceduren.

98. Guido Strack har ikke påvist, hvorvidt sagsbehandlingstiden har påvirket sagens udfald. Disse led kan derfor ikke tages til følge.

99. Tilsvarende kan heller ikke den manglende begrundelse for at afvise anmodningen om at træffe afgørelse efter hasteproceduren tale til fordel for appellen.

100. Guido Strack protesterer i denne forbindelse ganske vist også imod, at Retten i den appellerede doms præmis 93 har afvist at realitetsbehandle en påstand om erstatning på grund af for lang sagsbehandlingstid. Han gør under henvisning til Baustahlgewebe-dommen³⁴ og mit forslag til afgørelse i Solvay-sagen³⁵ gældende, at hensynet til en effektiv retsbeskyttelse påbyder, at der så vidt muligt træffes afgørelse om en eventuel erstatning allerede under den urimeligt langvarige sag.

101. Heller ikke dette argument kan imidlertid tages til følge. Domstolen har nemlig i mellemtiden opgivet Baustahlgewebe-dommen³⁶ og fastslået, at afgørelsen om en påstand om erstatning på grund af for langvarig sagsbehandlingstid skal træffes af Retten i en anden sammensætning³⁷. Retten har således retmæssigt fastslået, at erstatningskravet må gøres gældende med et selvstændigt søgsmål.

102. Disse to led i andet appelanbringende må således forkastes.

32 — Dom Groupe Gascogne mod Kommissionen (C-58/12 P, EU:C:2013:770, præmis 72) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.10.2000 i sagen Kudla mod Polen, Reports of Judgments and Decisions, 2000 XI, §§ 156 og 157.

33 — Domme Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland mod Kommissionen (C-385/07 P, EU:C:2009:456, præmis 190 og 196) og Groupe Gascogne mod Kommissionen (C-58/12 P, EU:C:2013:770, præmis 73).

34 — Dom Baustahlgewebe mod Kommissionen (C-185/95 P, EU:C:1998:608).

35 — Forslag til afgørelse Solvay mod Kommissionen (C-109/10 P, EU:C:2011:256).

36 — Dom Groupe Gascogne mod Kommissionen (C-58/12 P, EU:C:2013:770, præmis 82 og 83).

37 — Dom Groupe Gascogne mod Kommissionen (C-58/12 P, EU:C:2013:770, præmis 90).

2. Det andet led – kontradiktion

103. Med dette led kritiserer Guido Strack, at han ikke har fået tilstrækkelig mulighed for kontradiktion. Han gør gældende, at Retten ikke gav ham særskilt mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til de dokumenter, som OLAF udleverede, og som han først modtog, efter at han havde indleveret sit svarskrift. Han gør endvidere gældende, at Retten heller ikke accepterede en omfattende skrivelse af 14. maj 2012 til forberedelse af retsmødet, at han under retsmødet kun fik 30 minutters taletid i stedet for de 60 minutter, han havde bedt om, at der under retsmødet blev givet afslag på en anmodning om at tillade et ekstra processkrift, og at også et yderligere processkrift af 25. juni 2012, som særligt indeholdt en anmodning om berigtigelse af retsmødeprotokollatet, efter retsmødet blev afvist.

Generelt om kontradiktion

104. Til dette led skal det bemærkes, at med henblik på at opfylde de krav, der er forbundet med retten til en retfærdig rettergang, er det væsentligt, at parterne kontradiktorisk kan diskutere såvel de faktiske som de retlige forhold, der er afgørende for udfaldet af proceduren³⁸.

105. Dette var i princippet muligt under sagen ved Retten. Guido Strack havde rig mulighed for at fremsætte sine bemærkninger i stævningen og replikken samt i retsmødet. Retten tillod ham til hans svar en væsentlig overskridelse af det sideantal, der er fastsat i Rettens vejledning til parterne, ligesom den tillod ham det dobbelte af den taletid på retsmødet, der er fastsat i vejledningen. Desuden har Retten ladet yderligere processkrifter fra Guido Strack af 16. november 2011, 25. januar 2012 og 1. april 2012 indgå i sagen og sendt dem til Kommissionen til udtalelse.

106. Indvendingerne vedrørende dokumenterne fra OLAF og berigtigelsen af retsmødeprotokollatet fortjener dog en særskilt drøftelse.

Dokumenterne fra OLAF

107. OLAF's afgørelse af 23. oktober 2007 blev fremsendt til Guido Strack senest med svarskriftet af 30. maj 2008 som bilag B.1. Han har derfor også gjort den til genstand for sin replik.

108. De anonymiserede dokumenter, der herefter blev udleveret, modtog han derimod ifølge sine anbringender, som Kommissionen ikke har draget i tvivl, først den 17. oktober 2008, efter at han havde indleveret sin replik. Dette skyldtes tilsyneladende, at afgørelsen og dokumenterne blev fremsendt med meget omfangsrige e-mails, og at volumenbegrænsningen på Guido Stracks e-mail-indboks blev overskredet allerede med den første forsendelse. Dette fik Guido Strack tilsyneladende kendskab til gennem bilaget til Rettens skrivelse af 9. marts 2012, som indeholdt et print af den pågældende fejlmeddelelse, som Kommissionen modtog ved den forsøgte fremsendelse den 23. oktober 2007.

109. Guido Strack havde ganske vist mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til den egentlige afgørelse af 23. oktober 2007 allerede i sin replik af 20. august 2008, og han udvidede også sit søgsmål desangående. Da han imidlertid først modtog dokumenterne den 17. oktober 2008, kunne han ikke tage højde for dem og de foretagne udeladelser i sin replik. I øvrigt anfører han, at han var blevet nægtet en for så vidt rimelig forlængelse af taletiden under retsmødet.

38 — Domme Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 56) og fornyet prøvelse M mod EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, præmis 41).

110. Denne indvending beror på en ret atypisk procesretlig konstellation, nemlig det forhold, at Retten i forbindelse med tvist om aktindsigt i dokumenter tillader en efterfølgende udvidelse af søgsmålet, hvis søgsmålet i første omgang angik et stiltiende afslag på aktindsigt, som efterfølgende er blevet erstattet af en udtrykkelig afgørelse.

111. Hvis Retten tillader en udvidelse af søgsmålet, må den give en rimelig mulighed for at fremsætte bemærkninger. Muligheden for at fremsætte sine bemærkninger mundtligt i retsmødet kan ikke fuldt ud erstatte et processkrift, da Unionens domstole under alle omstændigheder fastsætter en skriftlig procedure, som kun suppleres af retsmødet. Hertil kommer, at Guido Strack ikke fik den taletid i retsmødet, som han mente at have behov for.

112. Kommissionen anfører, at Guido Strack selv er ansvarlig for reduktionen af hans muligheder for at fremsætte bemærkninger, da han også havde mulighed for at rejse et selvstændigt søgsmål mod afgørelsen af 23. oktober 2007. Udvidelsen af sag T-392/08 til også at omfatte denne afgørelse var alene sket i hans interesse.

113. Dette argument er overraskende. Når en udvidelse af søgsmålet overhovedet kom i betragtning, skyldtes det, at Kommissionen ikke havde opfyldt sin egen pligt til at træffe afgørelse inden for fristerne. Hertil kommer, at Kommissionen tilsyneladende har forsømt at sikre, at Guido Strack hurtigt modtog afgørelsen af 23. oktober 2007, som var truffet med forsinkelse, og de pågældende dokumenter. Tværtimod har den tilsyneladende sågar ignoreret en fejlmeddelelse, som viste, at transmissionen ikke var lykkedes. Således er det i første omgang Kommissionen, som bærer ansvaret for, at Guido Strack ikke kunne udnytte alle de fastsatte muligheder for at fremsætte sine bemærkninger.

114. Desuden skal det bemærkes, at udvidelsen af søgsmålet ganske vist også er i Guido Stracks interesse, men ikke alene i hans, idet den også aflaster Retten og modparten, i dette tilfælde Kommissionen. Det er nemlig mere effektivt for alle involverede at føre en udvidet retssag end at indlede en selvstændig sag for hver fornyet afgørelse.

115. Dog må det foreholdes Guido Strack, at han ikke selv har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at udnytte sin ret til at fremsætte bemærkninger. Efter at han med svarskriftet for første gang modtog OLAF's afgørelse af 23. oktober 2007, burde han nemlig have truffet alle rimelige foranstaltninger for også at modtage de manglende dokumenter, så han kunne tage højde for dem i sin replik. Navnlig skulle han have gjort Kommissionen opmærksom på, at overførslen var mislykkedes, ligesom han om nødvendigt også skulle have ansøgt Retten om en forlængelse af fristen for replikken.

116. Hvad dette angår må der nemlig gælde samme betragtninger som ved fastsættelsen af søgsmålsfristen efter opnåelse af kendskab til den pågældende afgørelse. Såfremt en retsakt hverken er offentliggjort eller meddelt, skal den, som er bekendt med, at retsaktens berører ham, selv inden for en rimelig frist begære retsaktens fuldstændige ordlyd meddelt³⁹.

117. Dette må gælde så meget desto mere, som Guido Strack selv har et medansvar for problemerne med overførslen, idet han fremsatte en omfangsrig begæring om aktindsigt, men kun stillede en e-mail-indboks med begrænset kapacitet til rådighed til modtagelse af dokumenterne.

118. Guido Strack var under ingen omstændigheder berettiget til at vente i over tre år og til kort før retsmødet, før han gjorde gældende, at det var nødvendigt for ham at fremsætte sine bemærkninger til disse dokumenter.

39 — Domme *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie mod Kommissionen* (C-180/88, EU:C:1990:441, præmis 22, 29 og 30) og *Windpark Groothusen mod Kommissionen* (C-48/96 P, EU:C:1998:223, præmis 80).

119. Derfor må det i sidste ende, trods Kommissionens adfærd, tilskrives Guido Strack, at han gik glip af muligheden for at fremsætte sine bemærkninger skriftligt og fik begrænset muligheden for at udtale sig mundtligt om de dokumenter, som OLAF havde udleveret.

Klagepunktet vedrørende retsmødeprotokollatet

120. Endelig påtaler Guido Strack, at Retten i henhold til den appellerede doms præmis 27 ikke traf en materiel afgørelse om en anmodning om berigtigelse af retsmødeprotokollatet, men afviste den med en beslutning om ikke at genåbne retsmødet.

121. En anmodning om berigtigelse af retsmødeprotokollatet er ganske vist ikke omhandlet i Rettens procesreglement, men parterne må principielt være berettiget til at påtale fejl og mangler i dette dokument. Det drejer sig nemlig i henhold til artikel 63, stk. 1, andet punktum, i dette procesreglement om et offentligt dokument, som tilsvarende også anvendes som bevis for retsmødets indhold⁴⁰.

122. Det forhold, at Retten ikke har behandlet denne anmodning, er imidlertid isoleret set ikke egnet til at drage den appellerede *dom* i tvivl. Derimod forringer det protokollatets beviskraft. Klagepunktet vedrørende protokollatet er således virkningsløst (*inopérant*) og må derfor afvises.

Kommissionens angivelige forsinkede anbringende vedrørende forordning nr. 45/2001

123. Guido Strack påtaler endelig uretmæssigt, at Retten havde taget hensyn til Kommissionens anbringende vedrørende forordning nr. 45/2001 i retsmødet, selv om det var forsinket. Baggrunden for denne argumentation skal nemlig findes allerede i påberåbelsen af undtagelsen for beskyttelse af personoplysninger i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001. At forordning nr. 45/2001 har en særlig betydning i denne forbindelse, var derimod endnu ikke så klart på tidspunktet for udvekslingen af processkrifter som på tidspunktet for retsmødet. Dette fremgik nemlig især af Bavarian Lager-dommen, som blev afsagt i den mellemliggende tid⁴¹.

3. Det tredje led – prøvelse af samtlige dokumenter

124. Med det tredje led påtaler Guido Strack, at Retten i strid med hans påstand ikke har foretaget en prøvelse af alle dokumenter med henblik på at fastslå, om udeladelserne var berettigede ved undtagelsen vedrørende beskyttelse af personoplysninger.

125. Domstolen har fastslået, at Retten er forpligtet til at undersøge dokumenter, hvis det er omtvistet, om deres indhold berettiger anvendelsen af bestemte undtagelser⁴². I forbindelse med de foreliggende udeladelser af personoplysninger er spørgsmålet imidlertid, om beskyttelsen af disse oplysninger kræver, at navne og andre personoplysninger for bestemte persongrupper behandles fortroligt. Det kræver ikke indsigt i de pågældende dokumenter at vurdere dette. Tværtimod er det som regel tilstrækkeligt at tage stilling til begrundelsen i afgørelsen.

40 — Til illustration fornyet prøvelse M mod EMEA (C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, præmis 45) og kendelser Iride og Iride Energia mod Kommissionen (C-150/09 P, EU:C:2010:34, præmis 74) og Kronoply mod Kommissionen (C-117/09 P, EU:C:2010:370, præmis 44).

41 — Dom Kommissionen mod Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 59).

42 — Dom Jurašinović mod Kommissionen (C-576/12 P, EU:C:2013:777, præmis 27).

4. Det fjerde led – fuldstændigheden af Kommissionens afgørelser

126. Det fjerde led vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har besvaret begæringen om aktindsigt i alle dokumenter, som vedrører Kommissionens afslag på genfremsatte begæringer om aktindsigt i dokumenter siden den 1. januar 2005, fyldestgørende. Guido Strack protesterer mod, at Retten i den appellerede doms præmis 139 har afvist hans anbringende om, at Kommissionen ikke har bevist, at den har fremsendt alle afslag på genfremsatte begæringer i de omhandlede perioder til ham.

127. Dette klagepunkt er rettet mod den måde, hvorpå Retten har vurderet parternes anbringender vedrørende det nævnte spørgsmål.

128. Det følger af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Domstolen, at Retten er enekompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af de sagsakter, som er blevet fremlagt for den, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder⁴³.

129. Dog kan anbringender angående de faktiske omstændigheder og deres bedømmelse i den appellerede dom antages til realitetsbehandling under appellen, såfremt appellanten enten har gjort gældende, at det fremgår af sagens akter, at Retten har lagt indholdsmæssigt urigtige omstændigheder til grund, eller at Retten har gengivet de beviser, den har fået forelagt, forkert⁴⁴.

130. En urigtig gengivelse af beviserne foreligger, hvis det uden fremlæggelse af nye beviser fremgår åbenbart, at gengivelsen af de foreliggende beviser er urigtig⁴⁵. Hvis Retten – som i dette tilfælde – drager konklusioner ud fra bestemte kendsgerninger, skal det efterprøves, om den er gået åbenbart videre end en rimelig vurdering af beviserne⁴⁶.

131. Dette er tilfældet i denne sag.

132. Guido Strack påberåbte sig under sagen i første instans, at det antal dokumenter, han havde modtaget (315), var markant lavere end det tal for hele eller delvise afslag på genfremsatte begæringer (575), som fremgik af de offentlige rapporter⁴⁷.

133. Heroverfor gør Kommissionen gældende, at tallene ikke stemmer overens, fordi nogle afgørelser på genfremsatte begæringer sammenfattede flere genfremsatte begæringer fra samme person, og andre genfremsatte begæringer endnu ikke var afgjort ved udgangen af det pågældende år.

134. Kommissionen fremkommer dog ikke med nogen nøjagtig analyse af tallene, som ville kunne opklare uoverensstemmelserne fuldstændigt. Måske ville en sådan analyse også have taget højde for OLAF's afgørelser af genfremsatte begæringer, som hidtil er blevet ignoreret af begge parter i denne forbindelse, og som så vidt det fremgår ikke er blevet talt med i de fremsendte dokumenter, men tilsyneladende indgår i Kommissionens rapporter.

135. Kommissionen går heller ikke ind på, at Guido Strack oplyser, at der i de dokumenter, han har fået tilsendt, ikke optræder afgørelser, som vedrører flere genfremsatte begæringer.

43 — Dom Kommissionen mod Aalberts Industries m.fl. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, præmis 47).

44 — Dom PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 35).

45 — Domme PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 37), Lafarge mod Kommissionen (C-413/08 P, EU:C:2010:346, præmis 17) og Kommissionen mod Aalberts Industries m.fl. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, præmis 51).

46 — Domme Activision Blizzard Germany mod Kommissionen (C-260/09 P, EU:C:2011:62, præmis 57) og Kommissionen mod Aalberts Industries m.fl. (C-287/11 P, EU:C:2013:445, præmis 52).

47 — I henhold til Rapport fra Kommissionen om anvendelsen i 2007 af forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (KOM(2008) 630 endelig, s. 10).

136. Hvis man på denne baggrund begrænser sig til det argument, at alle genfremsatte begæringer endnu ikke var afgjort ved årets udgang, verserede der ved udgangen af den omtvistede periode på tre år endnu over 250 genfremsatte begæringer. I betragtning af fristerne i forordning nr. 1049/2001 forekommer en sådan forsinkelse lidet troværdig.

137. Kommissionens argument kan således muligvis forklare mindre uoverensstemmelser, men de foreliggende væsentlige forskelle er for store til at omfattes af argumentet. Da Retten alligevel tog Kommissionens forklaring til følge, gik den åbenbart videre end en rimelig vurdering af beviserne.

138. Til forskel fra sager, hvor det under sagens behandling konstateres, at der foreligger yderligere dokumenter⁴⁸, kan det imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke med sikkerhed konstateres, at Kommissionens svar ikke var fyldestgørende. Dette ville Retten imidlertid relativt let have kunnet opklare, hvis den havde bedt Kommissionen om nærmere at forklare uoverensstemmelsen mellem tallene i rapporter og det antal dokumenter, som Guido Strack havde fået udleveret.

139. Ganske vist tilkommer det Retten alene at bedømme, om det er nødvendigt at supplere bevismaterialet i de sager, der forelægges til afgørelse. Spørgsmålet om, hvilken beviskraft dokumenterne i sagen har, henhører under den vurdering af de faktiske omstændigheder, som kun Retten kan foretage, og som ikke er undergivet Domstolens prøvelsesret under appelsagen, medmindre Retten har gengivet de forelagte beviser forkert, eller det fremgår af de fremlagte dokumenter, at dens konstateringer er materielt urigtige⁴⁹.

140. I den foreliggende sag skyldes den utilstrækkelige bevisoptagelse imidlertid netop, at beviser er blevet udlagt forkert som følge af en konklusion, som åbenbart gik videre end en rimelig vurdering af beviserne. Derfor er Domstolen undtagelsesvis berettiget til at betragte undladelsen af de nødvendige opklarende foranstaltninger som en retlig fejl.

141. Dette led må således tages til følge, og den appellerede dom må ophæves, for så vidt som den forkaster Guido Stracks anbringende om, at Kommissionen ikke havde truffet afgørelse om alle afslag på genfremsatte begæringer.

142. På dette punkt er sagen ikke moden til påkendelse, da hverken bidraget fra OLAF's dokumenter eller eksistensen og omfanget af samlede afgørelser på genfremsatte begæringer og afgørelser på genfremsatte begæringer, som endnu ikke var afgjort ved udgangen af 2007, er belyst i tilstrækkelig grad⁵⁰. Sagen må følgelig i henhold til artikel 61, stk. 1, i statuten for Domstolen hjemvises til Retten for så vidt angår dette punkt.

E – Femte appelanbringende – anvendelse af undtagelsen vedrørende databeskyttelse

143. Femte appelanbringende vedrører anvendelsen af undtagelsen vedrørende databeskyttelse, nemlig begrundelsen (jf. punkt 1), den individuelle efterprøvelse af udeladelserne (jf. punkt 2) og retmæssigheden af udeladelsen af personoplysninger for bestemte persongrupper (jf. punkt 3).

48 — Rettens dom Williams mod Kommissionen (T-42/05, EU:T:2008:325, præmis 68).

49 — Domme Ismeri Europa mod Revisionsretten (C-315/99 P, EU:C:2001:391, præmis 19), Glencore og Compagnie Continentale mod Kommissionen (C-24/01 P og C-25/01 P, EU:C:2002:642, præmis 77 og 78) samt Erste Bank der österreichischen Sparkassen mod Kommissionen (C-125/07 P, C-133/07 P og C-137/07 P, EU:C:2009:576, præmis 319).

50 — Parterne må dog rådes til, at Kommissionen enten opklarer dette spørgsmål ex officio ved at meddele Guido Strack de pågældende tal – og evt. manglende dokumenter – eller at Guido Strack fremsætter en ny begæring om aktindsigt i de angiveligt endnu manglende dokumenter, som giver Kommissionen mulighed for at tage stilling under hensyntagen til mine bemærkninger. Så kunne de erklære tvisten på dette punkt for afklaret – muligvis endda før en afgørelse via denne appel – og ville ikke unødvendigt skulle inddrage Retten igen.

1. Begrundelsen af Kommissionens afgørelse

144. Guido Strack protesterer mod, at Retten stillede sig tilfreds med begrundelsen for Kommissionens afgørelser, selv om den ikke modtog oplysninger om høring af de pågældende personer eller om, hvorvidt de havde ønsket, at deres oplysninger skulle behandles fortroligt. Kommissionen var heller ikke gået ind på spørgsmålet om de forskellige berørte persongrupper.

145. Dette led kan dog ikke tages til følge, da Retten i præmis 120 såvel som i præmis 125 og 126 har stillet korrekte krav til Kommissionens begrundelse. Selv en kortfattet begrundelse kan nemlig være tilstrækkelig, hvis den med tilstrækkelig tydelighed angiver grundene.

146. Med hensyn til de manglende oplysninger om høring af de berørte er det forhold, at de mangler, et klart tegn på, at sådanne høringer ikke har fundet sted. Kommissionen var heller ikke forpligtet til at gå ind på en manglende begrundelse af begæringen om aktindsigt i henhold til artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001, da der ikke blevet angivet sådanne grunde.

147. Guido Strack anfører endelig i forbindelse med dette led, at Retten ikke behandlede hans kritik af OLAF's udeladelser i tilstrækkeligt omfang, men her er det tilstrækkeligt at henvise til, at han ikke specifikt kritiserer denne beslutning i sin replik, selv om han havde fået kendskab til dens eksistens og begrundelsen for den senest i modpartens svarskrift⁵¹.

2. Individuel efterprøvelse af dokumenterne

148. Med det andet led i femte appelanbringende påtaler Guido Strack, at Retten i præmis 162-164 med urette havde anerkendt, at Kommissionen havde foretaget en tilstrækkelig individuel efterprøvelse af nødvendigheden af at behandle de udeladte oplysninger fortroligt. Han henviser navnlig til, at alle navne var udeladt uden skelnen, uden at man faktisk havde efterprøvet, om privatlivet var berørt. Dette dokumenterer imidlertid ikke, at der ikke var foretaget en individuel efterprøvelse, men højst Kommissionens opfattelse af rækkevidden af undtagelsen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001. Denne undtagelse er imidlertid genstanden for tredje led, som diskuteres nedenfor.

3. Retmæssigheden af udeladelserne

149. Endelig vender Guido Strack sig med det tredje led i femte appelanbringende mod anvendelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelse af personoplysninger i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001, som Retten anerkendte.

150. Ifølge denne bestemmelse giver institutionerne afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Unionens lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

151. Kommissionen har gennemført denne undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ved at udelade alle navne og adresser i de udleverede dokumenter.

51 — Jf. ovenfor, punkt 109 ff.

152. Domstolen har tidligere fastslået, at når formålet med en begæring, som er baseret på forordning nr. 1049/2001, er at få aktindsigt i dokumenter, der indeholder personoplysninger, gælder bestemmelserne i forordning nr. 45/2001 fuldt ud i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001. Det betyder navnlig, at den, der fremsætter en begæring, som regel i overensstemmelse med artikel 8, litra b), i forordning nr. 45/2001 skal godtgøre nødvendigheden af at videregive disse personoplysninger⁵².

a) Afvejningen

153. Guido Strack fremfører med rette, at institutionerne kan være forpligtet til også uden en sådan dokumentation fra den, der fremsætter begæringen, at tage hensyn til presserende grunde til at udlevere dokumenterne, men i det foreliggende tilfælde ses der ikke at foreligge sådanne grunde, og Guido Strack har heller ikke fremført nogen.

154. Endvidere udvikler Guido Strack den tanke, at målet med forordning nr. 1049/2001, nemlig at åbne mulighed for aktindsigt i dokumenter, i henhold til artikel 8, litra a), i forordning nr. 45/2001 berettiger en udlevering, da denne er i samfundets interesse. En sådan fortolkning af artikel 8, litra a), ville imidlertid være i strid med den anførte⁵³ retspraksis vedrørende artikel 8, litra b).

155. Det er heller ikke relevant, om den, der genfremsætter en begæring, oplyser følsomme oplysninger om sig selv. Beskyttelsen af personoplysninger gælder nemlig som udgangspunkt uafhængigt af de pågældende oplysningers betydning.

b) Nødvendigheden af at høre de berørte

156. Guido Strack gør desuden gældende, at Kommissionen ikke blot havde måttet udelade alle navne og adresser, men skulle have spurgt de berørte, om de var indforstået med, at deres oplysninger blev videregivet.

157. Herom fastslog Retten især i den appellerede doms præmis 178, at det ikke var nødvendigt at høre de berørte, fordi det var klart, at personoplysninger skal behandles fortroligt, medmindre der er mere tungtvejende grunde til at videregive dem.

158. Denne konstatering er ikke behæftet med en retsfejl.

159. I henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 rådfører institutionen sig med hensyn til dokumenter fra tredjemand med tredjemanden, når det ikke er indlysende, om dokumentet skal eller ikke skal udleveres. En eventuel høringspligt i forbindelse med de dokumenter, som institutionerne har udstedt, kan heller ikke gå videre end dette.

160. Guido Strack antager åbenbart, at muligheden for at videregive personoplysninger er tvivlsom, så længe de berørte ikke har afgjort, om de accepterer videregivelsen. Dette er imidlertid ikke rigtigt.

161. Da videregivelse af personoplysninger udgør en behandling, er den kun lovlig, hvis der foreligger en af de grunde til behandling, som er nævnt i artikel 5 i forordning nr. 45/2001. Den berørtes samtykke er en af disse grunde. Ellers er videregivelsen som hovedregel ikke tilladt.

52 — Dom Kommissionen mod Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, præmis 63 og 77).

53 — Jf. ovenfor, punkt 152.

162. Kravet om en høring af de berørte sigter således ikke mod at opklare, om videregivelsen er mulig, men skal først overhovedet skabe forudsætningerne for en videregivelse. Artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 forpligter imidlertid ikke institutionerne til at gøre dette.

163. Derfor kan Guido Strack heller ikke få medhold i sit argument om, at Kommissionen ved en fuldstændig behandling af hans begæring om aktindsigt⁵⁴ under alle omstændigheder skulle have hørt de berørte for at kunne træffe afgørelse om videregivelsen af deres genfremssatte begæring. Artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 gælder ganske vist for aktindsigt i disse dokumenter, men de indeholdte personoplysninger skaber ikke uklarhed om, hvorvidt der kan gives aktindsigt. Der skal således ikke træffes afgørelse om, hvorvidt en eventuel høring skulle benyttes til at anmode de berørte om deres samtykke til en videregivelse.

c) De berørtes samtykke til videregivelsen

164. Guido Strack gør ligeledes gældende, at Kommissionen og Retten skulle have taget hensyn til, om de berørte på forhånd havde givet samtykke til videregivelse af deres personoplysninger vedrørende deres genfremssatte begæring. I mindst et tilfælde fremgik dette sågar af de dokumenter, han havde fået udleveret. Her havde den, der fremsatte begæringen, udtalt følgende:

»In view of the public interest, I cannot treat this as confidential. My question was not confidential. The public interest in this issue must prevail«⁵⁵.

165. Det forekommer dog yderst usandsynligt, at berørte allerede i forbindelse med genfremssatte begæring giver et abstrakt og generelt samtykke til videregivelse af deres oplysninger. Det anførte eksempel skal nok også snarere forstås således, at den berørte modsætter sig, at der gives afslag på aktindsigt, men ikke således, at han giver samtykke til offentliggørelse af hans personoplysninger.

166. I øvrigt kan Guido Strack ikke bebrejde Retten, at den ikke har behandlet dette anbringende, da han – om overhovedet – kun fremsatte det på retsmødet og dermed for sent.

d) De embedsmænd, som har underskrevet afgørelserne af de genfremssatte begæring

167. Med hensyn til Guido Stracks krav om videregivelse af navne på embedsmænd, som har underskrevet afgørelserne af de genfremssatte begæring, fremgår det ikke, at han har fremført dette for Retten. Dette anbringende må derfor afvises i henhold til procesreglementets artikel 170, stk. 1, andet punktum, idet der i appelskriftet ikke må foretages nogen ændring af sagens genstand, som den forelå for Retten. I øvrigt gør Kommissionen gældende, at disse navne – nemlig generalsekretæren for Kommissionen og direktøren for OLAF – var anført. Dette fremgår i det mindste indirekte også af brevhovedet på de eksempler på afgørelser af genfremssatte begæring, som Guido Strack har fremlagt. Siderne med underskrifterne har Guido Strack ikke fremlagt.

54 — Som Retten konstaterede i præmis 141, vedrørte Guido Stracks begæring ikke kun afgørelserne vedrørende genfremssatte begæring, men også de genfremssatte begæring, hvilket Kommissionen ignorerede.

55 — S. 126 i bilagene til appellen (»I betragtning af den offentlige interesse kan jeg ikke behandle dette fortroligt. Mit spørgsmål var ikke fortroligt. Offentlighedens interesse i dette spørgsmål må veje tungere«).

e) Navnene på embedsmænd, som optræder i dokumenterne vedrørende sag T-110/04

168. Med hensyn til de udeladte navne på embedsmænd, som optræder i dokumenterne vedrørende sag T-110/04, forlanger Guido Strack, at der skelnes mellem embedsmænd, som beskyldes for fejl, og øvrige embedsmænd. For begge grupper gælder det imidlertid principielt, at det i reglen ikke er muligt at videregive deres personoplysninger af hensyn til databeskyttelsen. At navnene på embedsmænd, som beskyldes for fejl, kan kræve særlig beskyttelse, betyder derfor ikke nødvendigvis, at der skal skelnes.

f) Kodning af navne

169. Guido Strack gør endvidere gældende, at Kommissionen ikke havde måttet udelade navne i dokumenterne vedrørende sag T-110/04, men skulle have kodet dem for at forbedre dokumenternes læselighed. Dette var så meget mere nærliggende, som Retten havde kodet navne i den nævnte retssag.

170. Herom fastslog Retten imidlertid i den appellerede doms præmis 202-208 med rette, at en fuldstændig kodning af navne i det meget store antal dokumenter fra Kommissionen, som var omfattet af begæringen, ville kræve en uforholdsmæssig stor indsats. Derfor kan Guido Strack heller ikke få medhold i dette anbringende.

4. Mellemløst resultat vedrørende femte appelanbringende

171. Følgelig må femte appelanbringende i det hele forkastes.

F – *Sjette appelanbringende – fortrolig behandling af antidumpingsager*

172. Sjette appelanbringende vedrører beskyttelse af forretningsmæssige interesser i henhold til artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

173. Kommissionen gav nemlig afslag på aktindsigt i visse oplysninger og dokumenter for at forhindre identifikation af virksomheder, der var involveret i antidumpingsager, som sagsøgeren i sag T-110/04 behandlede.

174. Retten anerkendte dette afslag i den appellerede doms præmis 226-229, da der til dels var tale om forretningshemmeligheder, og det i øvrigt var nødvendigt at beskytte de pågældende virksomheders ry. Retten så ikke nogen mere tungtvejende samfundsinteresse i at videregive disse oplysninger.

175. Guido Strack fremhæver for det første, at antidumpingforanstaltninger bliver offentliggjort, og at der i denne forbindelse især også nævnes navne på virksomheder. Der er imidlertid ingen holdepunkter for at antage, at de oplysninger, som der var blevet givet afslag på, vedrørte sager, som endte med en sådan offentliggørelse. Dermed er det ikke dokumenteret, at interessen i fortrolig behandling af oplysningerne er bortfaldet.

176. Desuden kan der i modsætning til Guido Stracks opfattelse være en interesse i at behandle både virksomhedens navn og beskyldningen fortroligt, da beskyldningen kan gøre det muligt at udlede, hvilken virksomhed der er tale om.

177. Guido Strack gør dog gældende, at der er en mere tungtvejende samfundsinteresse i at undersøge antidumpingsager, som berettiger til videregivelse af disse oplysninger, og at dette bør undersøges ex officio af såvel Kommissionen som Retten.

178. Denne opfattelse må som udgangspunkt tiltrædes. Domstolen har fastslået, at den pågældende institution i de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 nævnte tilfælde må give en forklaring hvad angår spørgsmålet, om der ikke desto mindre findes en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af det pågældende dokument⁵⁶. I det mindste skal de synspunkter, der er de vigtigste i den pågældende sag, undersøges *ex officio*⁵⁷. Dog vil det som regel også allerede på dette niveau i høj grad afhænge af særlige synspunkter, som den, der fremsætter begæringen, må fremføre⁵⁸.

179. Så meget desto mere gælder det, at en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 i forbindelse med efterprøvelsen af den mere tungtvejende offentlige interesse kun undersøges under retssagen, hvis sagsøgeren gør den gældende. Hvis det med et sådant klagepunkt ikke gøres gældende, at denne efterprøvelse helt mangler, skal klagepunktet nævne de synspunkter, der er blevet vurderet ukorrekt. Der er derfor ikke tale om urigtig retsanvendelse, når Retten koncentrerer sig om sagsøgerens anbringender⁵⁹.

180. Under sagen gjorde Guido Strack imidlertid ikke gældende, at der ikke var taget tilstrækkeligt hensyn til den særlige interesse i antidumpingsagernes gennemsigtighed⁶⁰. Retten kan derfor ikke foreholdes urigtig retsanvendelse hvad dette angår.

181. Guido Strack protesterer også imod, at navnene på de embedsmænd, som havde ansvaret for visse sager, var udeladt, men det fremgår heller ikke her, at dette spørgsmål overhovedet indgik i sagen i første instans. Dette anbringende må afvises, da der i henhold til procesreglementets artikel 170, stk. 1, andet punktum, ikke i appelskriftet må foretages nogen ændring af sagens genstand, som den forelå for Retten.

G – Syvende appelanbringende – erstatning for behandlingen af begæringen om aktindsigt

182. Den syvende appelgrund vedrører Guido Stracks påstand om erstatning for hans immaterielle skade, som Kommissionen har forårsaget ved sin behandling af hans begæring om aktindsigt i dokumenter. Denne skade består angiveligt dels i en forværring af Guido Stracks psykiske helbred, dels i begrænsningen af hans ret til at deltage i Kommissionens høring om gennemsigtigheden og aktindsigten i institutionernes dokumenter.

183. Retten slog i den appellerede doms præmis 261-266 primært fast, at der ikke kan dokumenteres nogen tilstrækkelig specifik årsagssammenhæng mellem den påståede retsstridige adfærd og den skade, der gøres gældende.

184. Dette svarer i vidt omfang til de standarder, der skal anvendes.

185. De retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som artikel 340, stk. 2, TEUF henviser til, kan nemlig ikke påberåbes til støtte for en forpligtelse påhvilende Unionen til at genoprette enhver, nok så fjern, skadelig følge af dens organers adfærd. Betingelsen om årsagsforbindelse fastsat i denne bestemmelse vedrører nemlig tilstedeværelsen af en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem institutionernes adfærd og tabet⁶¹.

56 — Dom Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 49).

57 — Jf. dom Sverige m.fl. mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 152) og med hensyn til juridiske udtalelser i lovgivningsprocessen dom Sverige og Turco mod Rådet (C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 67).

58 — Dom LPN og Finland mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

59 — Jf. mit forslag til afgørelse Sverige mod My Travel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:107, punkt 105).

60 — Jf. punkt 71-73 i replikken i sagen i første instans.

61 — Domme Dumortier m.fl. mod Rådet (64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, EU:C:1979:223, præmis 21) og Trubowest Handel og Makarov mod Rådet og Kommissionen (C-419/08 P, EU:C:2010:147, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis) samt kendelse Mauerhofer mod Kommissionen (C-433/10 P, EU:C:2011:204, præmis 127).

186. I denne forbindelse kan det ikke påtales, at Retten uden at have udtømt alle de beviser, som Guido Strack tilbød, i præmis 263 og 264 antog, at der i lyset af de mange retstvister mellem ham og Kommissionen og hans eget medansvar for den foreliggende tvist ikke ville kunne konstateres en sådan sammenhæng med hensyn til en eventuel forværring af hans psykiske helbred.

187. Med hensyn til forringelsen af muligheden for at deltage i Kommissionens høring er det imidlertid i modsætning til Rettens bemærkninger i den appellerede doms præmis 265 uden betydning, at Guido Strack også kunne deltage i diskussionen uden dokumenterne (og også gjorde det). Han blev nemlig hindret i at udvikle argumenter for diskussionen på grundlag af disse dokumenter.

188. Derimod er den i samme præmis udviklede tanke mere holdbar, at Guido Strack fremsatte sin begæring om aktindsigt af 20. juni 2007 relativt kort tid før udløbet af høringsfristen den 31. juli 2007. Guido Strack har nemlig ikke dokumenteret, at han, hvis Kommissionen havde handlet i henhold til bestemmelserne, ville have fået dokumenterne i rette tid til at kunne anvende dem ved høringen.

189. Selv hvis man fulgte Guido Strack og antog, at hans begæring blev registreret for sent, og at forlængelsen af fristen for afgørelsen med yderligere 15 dage ligeledes var forsinket og derfor ugyldig, kan det ikke nægtes, at Kommissionen principielt var berettiget til gøre brug af fristforlængelsen på grund af begæringens omfang. Kommissionen ville derfor ved korrekt anvendelse af fristforlængelsen tidligst have skullet besvare den oprindelige begæring den 31. juli 2007. På dette tidspunkt ville en effektiv deltagelse i høringen på grundlag af de begærede dokumenter ikke længere have været mulig.

190. Derfor kunne Retten med føje antage, at der ikke foreligger nogen tilstrækkelig direkte årsagssammenhæng mellem Kommissionens eventuelle forsømmelser og begrænsningen af Guido Stracks muligheder for at deltage⁶².

VI – Sagens omkostninger

191. Da sagen hjemvises til Retten, må Rettens afgørelse om sagens omkostninger ophæves, og afgørelsen af omkostningsspørgsmålet forbeholdes nærværende appelsag⁶³.

VII – Forslag til afgørelse

192. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Domskonklusion 6 i dom Strack mod Kommissionen (T-392/07, EU:T:2013:8) ophæves, for så vidt som Retten heri forkaster Guido Stracks anbringende om, at Kommissionen ikke havde truffet afgørelse om alle afslag på genfremsatte begæring.
- 2) Afgørelsen af omkostningsspørgsmålet i domskonklusion 7 i den nævnte dom ophæves.
- 3) I øvrigt forkastes appellen og kontraappellen.
- 4) Sagen hjemvises til afgørelse af det i domskonklusionen 1 nævnte anbringende til Den Europæiske Unions Ret.
- 5) Afgørelsen om sagens omkostningerne forbeholdes.«

62 — Lignende betragtninger ligger til grund for dom Richez-Parise m.fl. mod Kommissionen (19/69, 20/69, 25/69 og 30/69, EU:C:1970:47, præmis 43 og 44) samt Rettens domme Odigitria mod Rådet og Kommissionen (T-572/93, EU:T:1995:131, præmis 65) og Farrugia mod Kommissionen (T-230/94, EU:T:1996:40, præmis 43).

63 — Jf. procesreglementets artikel 184, stk. 2.