

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

6. februar 1998 *

I sag T-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, Hamburg, ved advokat Georg M. Berrisch, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 29. maj 1996, hvorved den bekræftede sit afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i visse af dens dokumenter,

har

* Processprog: tysk.

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 21. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

- ¹ I slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, indsatte medlemsstaterne en erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger, der har følgende ordlyd:

»Konferencen mener, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.«

- 2 Efter Maastricht-erklæringen foretog Kommissionen en sammenlignende undersøgelse af reglerne om aktindsigt i medlemsstaterne og i visse tredjelande. Resultaterne af dens undersøgelser blev offentliggjort i meddelelse 93/C 156/5 af 5. maj 1993 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter, som den forelagde for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (EFT C 156, s. 5, herefter »meddelelsen af 1993«). I meddelelsen konkluderede Kommissionen, at der syntes at være et stærkt behov for at udvide adgangen til aktindsigt yderligere på fællesskabsniveau.
- 3 Den 2. juni 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 166/4 om åbenhed i Fællesskabet (EFT C 166, s. 4). Kommissionen har i meddelelsen fastlagt de grundlæggende principper for adgang til aktindsigt.
- 4 Kommissionen og Rådet udarbejdede og vedtog den 6. december 1993 en fælles adfærdskodeks om aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »adfærdskodeksen«). De forpligtede sig hver for sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre de i adfærdskodeksen fastsatte principper inden den 1. januar 1994.
- 5 For at overholde denne forpligtelse traf Kommissionen den 8. februar 1994 under henvisning til EF-traktatens artikel 162 afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58, herefter »afgørelse 94/90«). Afgørelsens artikel 1 indeholder en formel vedtagelse af adfærdskodeksen, der er optaget som bilag til afgørelsen.

6 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

»Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med. Ved dokument forstås enhver skrevet tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med.«

7 De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i adfærdskodeksen opregnet som følger:

»Institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade

- beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)
- beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred
- beskyttelsen af drifts- og forretningshemmeligheder
- beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser
- beskyttelsen af fortrolighed på anmodning af den fysiske og juridiske person, som har givet oplysningen, eller som krævet i lovgivningen i den medlemsstat, som har givet oplysningen.

Institutionerne kan også afslå at give adgang for at sikre beskyttelsen af institutions interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne.«

- 8 Den 4. marts 1994 vedtog Kommissionen en meddelelse om øget aktindsigt i dokumenter (EFT C 67, s. 5, herefter »meddelelsen af 1994«), som indeholder en præcisering af de kriterier, der skal lægges til grund ved gennemførelsen af afgørelse 94/90. Det fremgår af meddelelsen, at »enhver [kan] bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, også forberedende dokumenter og andet baggrundsmateriale«. Det tilføjes, at »Kommissionen garanterer, at anmodninger om aktindsigt får en fair og rimeligt hurtig behandling«. Det præciseres i denne forbindelse, at »anmodninger om kommissionsdokumenter besvares inden en måned«. Med hensyn til de i adfærdskodeksen fastsatte undtagelser hedder det i meddelelsen, at »Kommissionen kan indtage den holdning, at aktindsigt i et dokument bør nægtes, fordi dets offentliggørelse kunne skade offentlige og private interesser og institutionens arbejde ...«. Det understreges i denne henseende i meddelelsen, at »undtagelsesbestemmelserne ikke [har] automatisk karakter, og alle anmodninger behandles individuelt«.

Faktiske omstændigheder

- 9 Fællesskabet åbner hvert år et såkaldt »Hilton«-kontingent. I medfør af dette kontingent kan der fra Argentina indføres nærmere angivne mængder oksekød af høj kvalitet (»Hilton beef«) til Fællesskabet, uden at der skal erlægges importafgifter. Med henblik på at opnå afgiftsfritagelsen skal der fremlægges et ægthedscertifikat udstedt af de argentinske myndigheder.
- 10 Efter at Kommissionen var blevet underrettet om, at der var konstateret forfalskede ægthedscertifikater, indledte den i samarbejde med medlemsstaternes toldmyndigheder nærmere undersøgelser i slutningen af 1992/begyndelsen af 1993. I de tilfælde, hvor toldmyndighederne kunne fastslå, at de havde fået forelagt forfalskede ægthedscertifikater, foretog de efteropkrævninger af importafgifterne.

- 11 Efter afsløringen af sådanne forfalskede certifikater fremsatte de tyske myndigheder over for sagsøgeren krav om efterbetaling af importafgifterne. Det sagsøgende selskab anmodede om fritagelse for importafgifterne, idet det gjorde gældende, at det havde forelagt ægthedscertifikaterne i god tro, og at de kompetente argentinske myndigheder og Kommissionen måtte være ansvarlige for, at der var visse huller i kontrolordningen.
- 12 Ved afgørelse af 26. januar 1996, rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, fastslog Kommissionen, at sagsøgerens anmodning om fritagelse for importafgifterne måtte afslås.
- 13 Ved skrivelse af 23. februar 1996 til Kommissionens generalsekretær samt til generaldirektørerne for Generaldirektorat (herefter »GD«) I, VI og XXI, begærede sagsøgerens advokat aktindsigt i visse dokumenter vedrørende kontrollen med indførslerne af oksekød (»Hilton beef«) og vedrørende de undersøgelser, der havde ført til, at de tyske myndigheder havde truffet afgørelse om at foretage efteropkrævning af importafgifterne. Begæringen omfattede ti kategorier af dokumenter, nemlig 1) medlemsstaternes erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var indført fra Argentina i perioden mellem 1985 og 1992, 2) de argentinske myndigheders erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var udført til Fællesskabet i samme periode, 3) Kommissionens interne oversigter, der var udarbejdet på grundlag af de nævnte erklæringer, 4) dokumenterne vedrørende åbningen af »Hilton«-kontingentet, 5) dokumenterne vedrørende udpegelsen af de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne, 6) dokumenterne vedrørende den aftale, der blev indgået mellem Fællesskabet og Argentina om at nedsætte kontingentet som følge af afsløringen af de forfalskede certifikater, 7) eventuelle undersøgelsesrapporter vedrørende den kontrol, Kommissionen havde foretaget i 1991 og 1992 vedrørende »Hilton«-kontingentet, 8) dokumenterne vedrørende de undersøgelser, der omhandlede eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med indførslerne i perioden 1985-1988, 9) udtalelserne fra GD VI og GD XXI vedrørende de afgørelser, der var truffet i andre lignende sager, og 10) referaterne af de udvalgsmøder, medlemsstaternes sagkyndige havde afholdt den 2. og den 4. december 1995.

- 14 Ved skrivelse af 22. marts 1996 meddelte generaldirektøren for GD VI afslag på begæringen om aktindsigt, dels i brevvekslingen med de argentinske myndigheder og i referaterne af de møder, der var gået forud for indrømmelsen og åbningen af »Hilton«-kontingenterne, dels i brevvekslingen med de argentinske myndigheder efter afsløringen af de forfalskede ægthedscertifikater. Som begrundelse for afslaget henviste generaldirektøren til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (internationale forbindelser). For så vidt angik den øvrige del af begæringen, meddelte generaldirektøren også afslag på aktindsigt i de dokumenter, der hidrørte fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder, idet han anførte, at sagsøgeren skulle stille begæringen direkte til dokumenternes ophavsmænd.
- 15 Ved skrivelse af 25. marts 1996 meddelte generaldirektøren for GD XXI afslag på begæringen om aktindsigt i den interne undersøgelsesrapport vedrørende de forfalskede certifikater, som Kommissionen havde udarbejdet, idet han påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (inspektioner og undersøgelser) og undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af enkeltpersoner og privatlivets fred. For så vidt angik udtalelserne fra GD VI og GD XXI vedrørende andre anmodninger om fritagelse for importafgifter samt referaterne af de udvalgmøder, medlemsstaternes sagkyndige havde afholdt, meddelte generaldirektøren for GD XXI afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter, idet han påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser, for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. Med hensyn til den øvrige del af begæringen meddelte generaldirektøren også afslag på aktindsigt i de dokumenter, der hidrørte fra medlemsstaterne, idet han anførte, at sagsøgeren skulle stille begæringen direkte til dokumenternes ophavsmænd.
- 16 Ved skrivelse af 27. marts 1996 fremsatte sagsøgerens advokat over for Kommissionens generaldirektør en bekræftende begæring som omhandlet i adfærdskodeksen. I skrivelsen bestred han, at de hensyn, generaldirektøren for henholdsvis GD VI og GD XXI havde anført som begrundelse for at nægte aktindsigt, var holdbare.
- 17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. april 1996 anlagde sagsøgeren sammen med to andre tyske virksomheder sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 26. januar 1996 (sag T-50/96, Primex m.fl. mod Kommissionen).

- 18 Ved skrivelse af 29. maj 1996 meddelte Kommissionens generalsekretær afslag på den bekræftende begæring. Skrivelsen (herefter »den anfægtede afgørelse«) har følgende ordlyd:

»Efter nærmere at have overvejet Deres begæring beklager jeg at måtte meddele Dem, at jeg bekræfter den af GD VI og GD XXI truffne afgørelse og det af følgende grunde:

De dokumenter, De har begæret aktindsigt i, vedrører alle en kommissionsbeslutning af 26. januar 1996 [KOM C(96) 180 endelig udg.], som Deres mandant i mellemtiden har anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af (sag T-50/96).

Uden at jeg herved har taget stilling til andre undtagelser, som kunne begrunde afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter, finder undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retlige procedurer) anvendelse. Adfærdskodeksen kan ikke hjemle en pligt for Kommissionen til under en verserende sag at tilstille modparten dokumenter, der vedrører sagen.«

- 19 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juni 1996 har sagsøgeren som led i behandlingen af sag T-50/96 nedlagt påstand om, at Retten som led i sagens tilrettelæggelse tilpligter Kommissionen at fremlægge de ønskede dokumenter.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. august 1996 har sagsøgeren anlagt nærværende sag. Sagen blev henvist til behandling i en afdeling bestående af tre dommere. Efter at have hørt parterne traf Retten den 2. juli 1997 beslutning om at henvise sagen til behandling i Tredje Udvidede Afdeling bestående af fem dommere.

21 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

22 I offentligt retsmøde den 21. oktober 1997 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål.

23 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Det fastslås, at Kommissionen ikke er berettiget til at nægte aktindsigt i de dokumenter, der er nærmere angivet i skrivelsen af 23. februar 1996 fra sagsøgerens advokat til Kommissionens generalsekretær.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Påstanden om, at der rettes et påbud til Kommissionen, afvises.

— I øvrigt frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Den første påstand: annullation af den anfægtede afgørelse

- 25 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført tre anbringender. Med det første gøres det gældende, at adfærdskodeksen og afgørelse 94/90 er tilsidesat, med det andet, at traktatens artikel 190 er tilsidesat, og med det tredje, der er fremført i retsmødet, at sagsøgerens ret til kontradiktion er tilsidesat derved, at generalsekretæren i den anfægtede afgørelse har påberåbt sig en ny begrundelse for afslaget, som han ikke tidligere havde fremført.
- 26 Ud fra sagens konkrete omstændigheder finder Retten, at de to første anbringender bør behandles under et.

Det første og andet anbringende, hvorved sagsøgeren har gjort gældende, at adfærdskodeksen og afgørelse 94/90 er tilsidesat, samt at traktatens artikel 190 er tilsidesat

Parternes argumenter

— Tilsidesættelse af afgørelse 94/90 og af adfærdskodeksen

- 27 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at Kommissionen som den eneste begrundelse for ikke at give sagsøgeren aktindsigt i dokumenterne har henvist til, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retlige procedurer) fandt anvendelse. Herved har Kommissionen imidlertid tilsidesat bestemmelserne vedrørende de undtagelser fra retten til aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i adfærdskodeksen, og følgelig også afgørelse 94/90.

- 28 Sagsøgeren har nærmere anført, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er retligt bindende for Kommissionen. I henhold til de nævnte retsakter er Kommissionen retligt forpligtet til at give aktindsigt i de dokumenter, den ligger inde med (jf. Retstens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 55, og af 19.10.1995, sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765, der omhandler den tilsvarende afgørelse vedtaget af Rådet (afgørelse 93/731/EF af 20.12.1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter, EFT L 340, s. 43)).
- 29 Undtagelserne fra retten til aktindsigt i dokumenter må ifølge sagsøgeren fortolkes snævert, således at adfærdskodeksens specifikke formål, som er at sikre offentligheden »størst mulig adgang til ... dokumenter«, ikke bringes i fare.
- 30 Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig undtagelserne generelt. Ved vurderingen af, om offentliggørelse af et dokument er omfattet af en af undtagelserne, skal Kommissionen først og fremmest foretage en afvejning af de interesser, der søges beskyttet ved den pågældende undtagelse, over for adfærdskodeksens generelle formål, og dernæst for hvert enkelt dokument godtgøre de »tvivlende hensyn«, der indebærer, at betingelserne for at bringe den pågældende undtagelse i anvendelse er opfyldt (jf. Domstolens kendelse af 6.12.1990, sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 4405, præmis 11 og 12).
- 31 Kommissionen kan ifølge sagsøgeren ikke under påberåbelse af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retlige procedurer) hævde, at den er berettiget til at nægte aktindsigt i alle dokumenter, der vedrører en afgørelse, der er genstand for et annullationssøgsmål. Kommissionens holdning kan lægge hindringer i vejen for domstolsprøvelsen.
- 32 Når Kommissionen i henhold til den anfægtede afgørelse har nægtet aktindsigt i de ønskede dokumenter med henvisning til, at de i givet fald kunne anvendes imod Kommissionen i en sag, hvor den er sagsøgt, kan den anfægtede afgørelse medføre, at en række af Kommissionens afgørelser unddrages en domstolsprøvelse. Kommissionen, der som offentlig myndighed handler i almenvellets interesse, bør ikke kunne holde retsakter, som den har vedtaget, uden for en sådan prøvelse ved at fastholde, at de er hemmelige.

- 33 Den pågældende undtagelse må ifølge sagsøgeren fortolkes i overensstemmelse med punkt 2.2 i meddelelsen af 1993, som opregner de interesser, der i kraft af denne undtagelse søges beskyttet i medlemsstaternes retssystemer. Undtagelsen omfatter således kun oplysninger, hvis offentliggørelse kan skade efterforskningen af lovovertrædelser og retsforfølgelsen af lovovertrædere.
- 34 Endelig har sagsøgeren anført, at Kommissionens synspunkt i den foreliggende sag ikke er i overensstemmelse med de bemærkninger, den er fremkommet med i ovennævnte sag, *Primex m.fl. mod Kommissionen*, vedrørende sagsøgerens påstand om, at Kommissionen tilpligtes at fremlægge de nævnte dokumenter med henblik på sagens tilrettelæggelse. I forbindelse med den nævnte sag anførte Kommissionen, at dokumenterne ikke var relevante for behandlingen af sagen.
- 35 Kommissionen er enig i, at det politisk er af betydning, at offentligheden har adgang til dokumenter, som EF-institutionerne ligger inde med, men har stillet sig tvivlende med hensyn til, hvad der retligt ligger i princippet om aktindsigt i dokumenter, således som dette princip fremgår af erklæringerne om åbenhed. For så vidt angår den retlige værdi af afgørelse 94/90 har Kommissionen understreget, at afgørelsen er vedtaget inden for rammerne af Kommissionens beføjelser til at tilrettelægge den interne organisation, hvorefter den er bemyndiget til at træffe passende foranstaltninger vedrørende sin interne organisation med henblik på at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang (jf. Domstolens dom af 30.4.1996, sag C-58/94, *Nederlandene mod Rådet*, Sml. I, s. 2169, præmis 37).
- 36 Kommissionen har for det første gjort gældende, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retlige procedurer) kan begrunde, at den i henhold til afgørelse 94/90 ikke stiller nogen dokumenter, der vedrører en verserende sag, til offentlighedens — eller sagsøgerens — rådighed. Som betingelse for, at den nævnte undtagelse kan anvendes, kræves det ifølge Kommissionen blot, at de dokumenter, der begæres aktindsigt i, vedrører den verserende sag eller dennes sagsgenstand. Dette er tilfældet i den foreliggende sag.

- 37 Kommissionen har tilføjet, at enhver anden fortolkning i alvorlig grad ville svække Kommissionens ret til kontradiktion og følgelig også bringe hensynet til almenvellet i fare. Selv om Kommissionens ret til kontradiktion formentlig ikke tilsidesættes i tilfælde af offentliggørelse af et hvilket som helst dokument, ville den ikke kunne tage passende til genmæle, såfremt den som hævdet af sagsøgeren skulle godtgøre, at hvert enkelt dokument var af betydning for retssagen. Kommissionen har herved bestridt, at den er forpligtet til at fremføre »tvingende hensyn« som begrundelse for at afvise en begæring om aktindsigt.
- 38 Meddelelsen af 1993 kan ifølge Kommissionen ikke føre til nogen anden fortolkning. Undtagelsen i adfærdskodeksen har således et videre anvendelsesområde end de tilsvarende undtagelser i national ret, idet adfærdskodeksen ikke indeholder den restriktive præcisering »Schweigegebot« (krav om hemmeligholdelse i forbindelse med retsforfølgning), der er tilføjet i beskrivelsen af de tilsvarende undtagelser i national ret.
- 39 Kommissionen har for det andet anført, at spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren kan få adgang til de begærede dokumenter, må afgøres på grundlag af bestemmelserne i Rettens procesreglement om sagens tilrettelæggelse og ikke på grundlag af bestemmelserne i adfærdskodeksen. Kodeksen er ikke den retsforskrift, der skal anvendes ved afgørelsen af et spørgsmål som det, der er rejst i den foreliggende sag, og det har heller ikke været tanken, at den skulle være det.
- 40 Da sagsøgerne som led i ovennævnte sag, Primex m.fl. mod Kommissionen, har nedlagt påstand om, at Retten træffer bestemmelse om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, tilkommer det Retten på grundlag af procesreglementet at afgøre, i hvilket omfang denne påstand kan tages til følge. Spørgsmålet om, hvorvidt de dokumenter sagsøgeren har begæret aktindsigt i, reelt er relevante for den sag, der er anlagt til prøvelse af afgørelsen af 26. januar 1996 (jf. ovenfor i præmis 12), kan kun afgøres i forbindelse med den pågældende sag.

— Til sidesættelse af traktatens artikel 190

- 41 Sagsøgeren har gjort gældende, at begrundelsen i den anfægtede afgørelse ikke opfylder de betingelser, der fremgår af traktatens artikel 190.
- 42 For det første kan det ikke på grundlag af ordlyden af den anfægtede afgørelse udledes, om Kommissionen har foretaget en nærmere vurdering af de særlige omstændigheder i sagen. For det andet har Kommissionen ifølge sagsøgeren ikke angivet de hensyn, der er afgørende for, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retlige procedurer) ifølge Kommissionen finder anvendelse.
- 43 For det tredje og navnlig har Kommissionen tilsidesat sine forpligtelser derved, at den ikke for hvert enkelt dokument har angivet de »tvingende hensyn«, som bevirker, at en offentliggørelse kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser.
- 44 Sagsøgeren har endelig anført, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke kan påberåbe sig andre undtagelser i adfærdskodeksen, idet den anfægtede afgørelse i den henseende ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse.
- 45 Kommissionen har bestridt, at den har tilsidesat traktatens artikel 190. Begrundelsen indeholder således en klar sammenfatning af, hvad der har været afgørende. For så vidt angår sagsøgerens beklagelse af, at der i afgørelsen ikke er givet en nærmere redegørelse for de »særlige omstændigheder« i sagen, har Kommissionen anført, at den ikke for hvert enkelt dokument er forpligtet til at godtgøre, at en offentliggørelse kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser.

Rettens bemærkninger

- 46 Indledningsvis bemærkes, at afgørelse 94/90 er en retsakt, der tillægger borgerne ret til aktindsigt i dokumenter, som Kommissionen ligger inde med (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, a.st., præmis 55).
- 47 Det forhold, at traktatens artikel 162 er valgt som hjemmel for afgørelsen, kan ikke ændre noget herved. Selv om afgørelse 94/90 er truffet i medfør af Kommissionens beføjelse til at tilrettelægge sin interne organisation, er intet til hinder for, at bestemmelser om en institutions interne arbejdsgang har virkninger over for tredjemand (dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, a.st., præmis 38).
- 48 Det fremgår af opbygningen af afgørelse 94/90, at det har været tanken, at den generelt finder anvendelse på begæringer om aktindsigt. I henhold til afgørelsen kan enhver bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, uden at begæringen skal begrundes (jf. herved meddelelsen af 1993 (EFT C 156, s. 6) og meddelelsen af 1994 (EFT C 67, s. 5)).
- 49 I henhold til adfærdskodeksens bestemmelser er der imidlertid fastsat undtagelser fra retten til aktindsigt. Undtagelserne skal fortolkes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have »størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med«, ikke bringes i fare (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, a.st., præmis 56).
- 50 Som Retten fastslog i præmis 57 i dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, indeholder adfærdskodeksen to kategorier af undtagelser (jf. ovenfor i præmis 7).

- 51 Med hensyn til den første kategori, som den i den foreliggende sag påberåbte undtagelse henhører under, hedder det, at »institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade [bl.a. ...] beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)«.
- 52 Som det fremgår, står verbet kunne i konditionalis. Dette indebærer, at inden Kommissionen træffer afgørelse vedrørende en begæring om aktindsigt, skal den for hvert enkelt dokument undersøge, om dets offentliggørelse, ud fra de oplysninger, den råder over, må antages at skade en af de interesser, der er beskyttet i henhold til den første kategori af undtagelser. Såfremt dette er tilfældet, er Kommissionen forpligtet til ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument, idet det i adfærdskodeksen er fastsat, at institutionerne i så fald »afslår« at give aktindsigt.
- 53 En sådan afgørelse fra institutionen skal begrundes, jf. EF-traktatens artikel 190. Ifølge fast retspraksis skal det af den begrundelse, der kræves efter nævnte bestemmelse, klart og utvetydigt fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels for at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels for at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol (jf. Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 17, og Rettens dom i sagen WWF UK mod Kommissionen, a.st., præmis 66).
- 54 Begrundelsen for en afgørelse om ikke at give aktindsigt i dokumenter skal således — i det mindste for hver kategori af de pågældende dokumenter — angive de specifikke grunde til, at en offentliggørelse af de begærede dokumenter ifølge Kommissionen er omfattet af en af undtagelserne i den første kategori af undtagelser (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, a.st., præmis 64 og 74), således at afgørelsens adressat kan sikre sig, at den i præmis 52 omhandlede undersøgelse faktisk har fundet sted, og tage stilling til, om han finder begrundelsen for afslaget holdbar.

- 55 I den foreliggende sag må det fastslås, at den anfægtede afgørelse kun indeholder den sammenfattende bemærkning, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retlige procedurer) finder anvendelse (jf. ovenfor i præmis 18). Afgørelsen indeholder således ingen forklaring, end ikke for kategorier af dokumenter, på grundlag af hvilken det kan afgøres, om alle de ønskede dokumenter, hvoraf en række er udstedt for flere år siden, faktisk er omfattet af den påberåbte undtagelse, fordi der er en sammenhæng mellem dem og den afgørelse, der påstås annulleret under ovennævnte sag, Primex m.fl. mod Kommissionen.
- 56 Det må herefter fastslås, at begrundelsen i den anfægtede afgørelse er utilstrækkelig.
- 57 Den anfægtede afgørelse må således annulleres, hvorved bemærkes, at det er uforholdent at tage stilling til, om anbringendet, hvorefter retten til kontradiktion er tilsidesat, er begrundet.

Den anden påstand: Det fastslås, at Kommissionen ikke er berettiget til at nægte aktindsigt i de dokumenter, der er nærmere angivet i sagsøgerens skrivelse af 23. februar 1996 til Kommissionens generalsekretær

- 58 Til støtte for denne påstand har sagsøgeren gjort gældende, at det følger af adfærdskodeksen, at såfremt der over for generalsekretæren fremsættes en bekræftende begæring, påhviler det ham at tage det oprindelige afslag på begæringen om aktindsigt i dokumenter op til fornyet overvejelse. Generalsekretæren skal herefter træffe en endelig afgørelse om, ud fra hvilke hensyn han vil begrunde det endelige afslag på begæringen.

- 59 Sagsøgeren har nærmere anført, at det derfor ikke kan antages — idet den i afgørelse 94/90 fastsatte fremgangsmåde i så fald ville blive uden virkning — at Kommissionen efter en dom om annullation under en efterfølgende administrativ procedure kan påberåbe sig andre hensyn som begrundelse for at afslå en begæring om aktindsigt. I modsat fald ville sagsøgeren være tvunget til på ny at anlægge sag ved Retten, hvilket efter sagsøgerens opfattelse ikke kan kræves.
- 60 Med henblik på at undgå endnu en retssag har sagsøgeren derfor nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kommissionen ikke lovligt kunne nægte aktindsigt i de forskellige dokumenter, der er omtalt i skrivelsen af 23. februar 1996 (jf. ovenfor i præmis 13), idet Kommissionen har udtømt retten til at nægte aktindsigt nu med en ny begrundelse.
- 61 For så vidt angår påstanden, hvorved der begæres meddelt Kommissionen et påbud, bemærkes, at den ikke kan antages til realitetsbehandling, idet Fællesskabets retsinstanser i forbindelse med et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173 ikke har kompetence til at meddele fællesskabsinstitutionerne påbud (jf. f.eks. Domstolens dom af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 18, og Rettens dom af 9.11.1995, sag T-346/74, France-Aviation mod Kommissionen, Sml. II, s. 2841, præmis 42).

Sagens omkostninger

- 62 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har i det væsentlige tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET*TEN (Tredje Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionens afgørelse af 29. maj 1996 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, annulleres.
- 2) Sagen afvises, for så vidt der er nedlagt påstand om, at Retten meddeler Kommissionen påbud.
- 3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf

Briët

Lindh

Potocki

Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. februar 1998.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Afdelingsformand