



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. februar 2012 *

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter vedrørende en afsluttet
traktatbrudsprocedure — dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat — tildeling af aktindsigt —
medlemsstatens forudgående samtykke«

I sag T-59/09,

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma, B. Klein og A. Wiedmann, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Spanien først ved M. Muñoz Pérez, derefter ved S. Centeno Huerta, som
befuldmægtigede,

og af

Republikken Polen, først ved M. Dowgielewicz, derefter ved M. Szpunar og B. Majczyna, som
befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Smulders, P. Costa de Oliveira og F. Hoffmeister, som
befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark, først ved J. Bering Liisberg og B. Weis Fogh, derefter ved S. Juul Jørgensen
og C. Vang, som befuldmægtigede,

af

Republikken Finland ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget,

og af

* Processprog: tysk.

Kongeriget Sverige ved K. Petkovska, A. Falk og S. Johannesson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse SG.E.3/RG/mbp D(2008) 10067 truffet den 5. december 2008 om nogle borgeres aktindsigt i visse dokumenter, der er fremsendt af Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med traktatbrudsprocedure nr. 2005/4569,

har

RET TEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová, og dommerne K. Jürimäe og M. van der Woude (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig T. Weiler,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. september 2011,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber modtog ved skrivelse af 19. juli 2008 en begæring om aktindsigt i forskellige dokumenter i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).
- 2 De begærede dokumenter er udarbejdet i forbindelse med traktatbrudsprocedure nr. 2005/4569 indledt af Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland for en mulig overtrædelse af artikel 28 EF og 30 EF som følge af en tysk administrativ bestemmelse om betingelserne for registrering af importerede, brugte personbiler. Efter fremsendelse af en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland den 18. oktober 2005 afsluttede Kommissionen proceduren den 28. juni 2006.
- 3 De dokumenter, der begæredes udleveret, omfattede for det første Forbundsrepublikken Tysklands skrivelse af 16. februar 2006, der besvarede Kommissionens åbningsskrivelse af 18. oktober 2005, for det andet et referat fra mødet den 27. marts 2006 mellem repræsentanter for de tyske myndigheder og Kommissionen, og for det tredje et resumé til intern brug i Kommissionen vedrørende procedurens fremadskriden. Det andet og tredje dokument indeholdt henvisninger til skrivelsen fra Forbundsrepublikken Tyskland af 16. februar 2006.
- 4 Ved e-mail af 23. juli 2008 informerede Kommissionen de tyske myndigheder om begæringen om aktindsigt.
- 5 Ved e-mail af 31. juli 2008 meddelte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen, at den modsatte sig aktindsigt i de nævnte dokumenter på grundlag af undtagelserne i dels artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, dels artikel 4, stk. 2, tredje led, i nævnte forordning vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision. Ifølge de tyske myndigheder ville udleveringen være til skade for et tillidsfuldt samarbejde mellem Forbundsrepublikken Tyskland og

Kommissionen i forbindelse med traktatbrudsproceduren. De tyske myndigheder har endvidere gjort gældende, at forbindelserne mellem Den Europæiske Unions institutioner og Forbundsrepublikken Tyskland ifølge tysk ret henhører under begrebet »internationale forbindelser«.

- 6 Ved skrivelse af 5. august 2008 meddelte Kommissionen de pågældende begærende parter Forbundsrepublikken Tysklands indsigelse og dennes begrundelse herfor. Kommissionen oplyste de begærende parter om, at den derfor ikke var i stand til at efterkomme begæringen. Med henvisning til Domstolens dom af 18. december 2007, Sverige mod Kommissionen (sag C-64/05 P, Sml. I, s. 11389), gav Kommissionen dog de begærende parter mulighed for at genfremsætte begæringen.
- 7 De begærende parter genfremsatte deres begæring, idet de anfægtede berettigelsen af Forbundsrepublikken Tysklands begrundelse.
- 8 Ved skrivelse af 15. september 2008 anmodede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om at genoverveje sin holdning på grundlag af Domstolens dom af 1. februar 2007, Sison mod Rådet (sag C-266/05 P, Sml. I, s. 1233, præmis 67-72), om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af internationale forbindelser, og Rettens dom af 6. juli 2003, Franchet og Byk mod Kommissionen (forenede sager T-391/03 og T-70/04, Sml. II, s. 2023, præmis 113), og af 8. november 2007, Bavarian Lager mod Kommissionen (sag T-194/04, Sml. II, s. 4523, præmis 148 og 149), om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision.
- 9 Ved skrivelse af 23. september 2008 fastholdt og begrundede de tyske myndigheder deres holdning, hvorefter der ikke måtte gives aktindsigt i de omhandlede dokumenter.
- 10 Ved afgørelse SG.E.3/RG/mbp D (2008) 10067 af 5. december 2008 (herefter »den anfægtede afgørelse«) besluttede Kommissionen at give de begærende parter aktindsigt i dokumenterne. Til støtte for afgørelsen gjorde Kommissionen gældende, at Forbundsrepublikken Tysklands argumenter for at modsætte sig udleveringen af dokumenterne umiddelbart savnede grundlag, og at det derfor måtte konkluderes, at de tyske myndigheder ikke havde fremlagt tilstrækkelige elementer til at berettige til anvendelse af en af de påberåbte undtagelser. I henhold til artikel 5, stk. 6, i Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 345, s. 94) meddelte Kommissionen de tyske myndigheder dennes hensigt om at udlevere de omhandlede dokumenter efter udløbet af en periode på ti arbejdsdage og gjorde opmærksom på mulighederne for at indgive klage med henblik på at modsætte sig denne udlevering.
- 11 Ved skrivelse af 18. december 2008 meddelte Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen sin indsigelse mod udleveringen af de dokumenter, der var begæret aktindsigt i. Den oplyste, at den havde til hensigt at indlede et annullationssøgsmål og anmodede om, at dokumenterne ikke blev udleveret før afslutningen af en sådan sag.
- 12 Ved skrivelse af 30. januar 2009 oplyste Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland om, at den kunne anmode Retten om at træffe afgørelse om foreløbige retsmidler med henblik på at forhindre udleveringen af dokumenterne. Forbundsrepublikken Tyskland indgav imidlertid ikke en sådan anmodning.
- 13 Kommissionen udleverede de omhandlede dokumenter til dem, der havde begæret aktindsigt.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. februar 2009 har Forbundsrepublikken Tyskland anlagt denne sag.

- 15 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 8. juni og den 7. juli 2009 har Kongeriget Spanien og Republikken Polen fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.
- 16 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 18. juni, den 29. juni og den 1. juli 2009 har Kongeriget Sverige, Kongeriget Danmark og Republikken Finland fremsat begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 17 Ved kendelse af 3. september 2009 har formanden for Rettens Sjette Afdeling imødekommet interventionsbegæringerne.
- 18 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, som den foreliggende sag følgelig er blevet henvist til.
- 19 Forbundsrepublikken Tyskland har, støttet af Kongeriget Spanien og Republikken Polen, nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 20 Kommissionen har, støttet af Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.
 - Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 21 Forbundsrepublikken Tyskland har alene fremsat ét anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1-3 og 5, i forordning nr. 1049/2001 set i lyset af princippet om loyalt samarbejde som omhandlet i artikel 10 EF.
- 22 Principalt har Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at respektere Forbundsrepublikken Tysklands indsigelse mod udleveringen af de omhandlede dokumenter har overskredet grænserne for sine kontrolbeføjelser, således som de er defineret af Domstolen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, og at den derfor har tilsidesat artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.
- 23 Subsidiært har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at dens begrundelse for indsigelsen mod udlevering af de omhandlede dokumenter, der er baseret på undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, ikke på nogen måde kan anses for at være åbenbart urigtig.

Om proceduren i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001

- 24 Parterne er uenige om udstrækningen af den kontrol, som institutionen, i den foreliggende sag Kommissionen, skal foretage inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 af den begrundelse, medlemsstaten har anført, når denne på grundlag af undtagelserne i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 1-3, modsætter sig udlevering af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i.

- 25 Forbundsrepublikken Tyskland, støttet af Kongeriget Spanien, finder, at institutionen ikke har ret til at kontrollere berettigelsen af den berørte medlemsstats begrundelse. Republikken Polen, der støtter Forbundsrepublikken Tysklands påstande, har præciseret, at Kommissionen højst kan undersøge, om medlemsstaten, der påberåber sig en undtagelse, utvivlsomt har begået en åbenbar fejl ved anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001.
- 26 Kommissionen, støttet af Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige, har gjort gældende, at den er nødt til at undersøge, om den begrundelse, der er fremført af medlemsstaten, umiddelbart er berettiget under hensyntagen til sagens omstændigheder og retspraksis.
- 27 Det bemærkes, at i henhold til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 omfatter retten til aktindsigt i dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, ikke blot de dokumenter, institutionerne har udarbejdet, men også de dokumenter, de har modtaget fra tredjemænd, hvortil regnes medlemsstaterne, hvilket udtrykkeligt fremgår af samme forordnings artikel 3, litra b).
- 28 I den sammenhæng har EU-lovgiver afskaffet ophavsmandsreglen, som var gældende indtil vedtagelsen af forordning nr. 1049/2001. I henhold til denne regel skulle en begæring om aktindsigt rettes direkte til dokumentets ophavsmand, når en institution var i besiddelse af et dokument, der var udarbejdet af en tredjemand.
- 29 Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1049/2001 henhører alle dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, uanset om de er udarbejdet af disse eller hidrører fra medlemsstater eller andre tredjemænd, under nævnte forordnings anvendelsesområde og er derfor underlagt dennes bestemmelser, herunder især dem, der vedrører de materielle undtagelser til retten til aktindsigt.
- 30 Med hensyn til dokumenter fra tredjemand præciserer artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, at medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres, rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om undtagelserne i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 1 eller 2, kan finde anvendelse.
- 31 Hvad angår dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat, bestemmer artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, at en medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke. Ifølge retspraksis åbner denne bestemmelse en mulighed for, at medlemsstaten deltager i den beslutning, det tilkommer institutionen at træffe, og indfører med henblik herpå en beslutningsprocedure til afgørelse af, om de materielle undtagelser, der opregnes i artikel 4, stk. 1-3, er til hinder for, at der gives aktindsigt i det pågældende dokument (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 76, 81, 83 og 93).
- 32 I henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 varetages gennemførelsen af EU-rettens bestemmelser i fællesskab af institutionen og den medlemsstat, der har udøvet den i stk. 5 indeholdte mulighed, idet disse i overensstemmelse med forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF skal handle og samarbejde på en sådan måde, at de nævnte bestemmelser kan finde effektiv anvendelse (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 85).
- 33 Heraf følger først og fremmest, at den institution, der modtager en begæring om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, uopholdeligt og sammen med medlemsstaten, når institutionen har videresendt begæringen til den omhandlede medlemsstat, skal indlede loyale drøftelser om den eventuelle anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, idet de navnlig skal være opmærksomme på, at institutionen skal have mulighed for at træffe afgørelse inden for de frister, inden for hvilke institutionen i henhold til forordningens artikel 7 og 8 har pligt til at besvare en begæring om aktindsigt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 86).

- 34 En berørt medlemsstat, som efter nævnte drøftelser er imod udlevering af det omhandlede dokument, har pligt til at begrunde dette med henvisning til de nævnte undtagelser. En institution kan ikke godtage en medlemsstats indsigelse mod udlevering af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis den anførte begrundelse ikke er fremsat med henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Såfremt en berørt medlemsstat undlader at fremsætte en begrundelse, til trods for at institutionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstaten herom, skal institutionen give aktindsigt i det ønskede dokument, hvis den finder, at ingen af de nævnte undtagelser kan finde anvendelse (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 87 og 88).
- 35 I denne henseende bemærkes, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke på nogen måde alene på grund af den omstændighed, at dokumentet hidrører fra medlemsstaten, indrømmer medlemsstaten en generel og ubetinget vetoet, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, hindrer udlevering af ethvert dokument, som en institution er i besiddelse af (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 58).
- 36 Som det bl.a. fremgår af artikel 7 og 8 i forordning nr. 1049/2001, har institutionen endelig selv pligt til at begrunde sit afslag på aktindsigt over for den part, som har begæret aktindsigt. Denne forpligtelse indebærer, at institutionen i sin afgørelse ikke blot skal nævne, at den berørte medlemsstat er imod udleveringen af det ønskede dokument, men også de grunde, som medlemsstaten har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne til aktindsigt indeholdt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse. Disse oplysninger gør det nemlig muligt for den begærende part at forstå baggrunden og begrundelsen for afslaget på aktindsigt og giver den kompetente retsinstans mulighed for i givet fald at udøve den kontrol, som den er tillagt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 89).
- 37 Det fremgår af ovenstående, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 i henhold til retspraksis alene giver den berørte medlemsstat mulighed for at modsætte sig udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten selv, såfremt den henviser til undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1-3, og giver en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 99).
- 38 Det bemærkes endvidere, at det fremgår af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, at hvis den berørte institution finder, at det er indlysende, at et afslag på aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, skal gives på grundlag af de i artikel 4, stk. 1 og 2, indeholdte undtagelser, skal den give afslag på aktindsigt, uden at det er nødvendigt at rådføre sig med den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører, og dette gælder, uanset om medlemsstaten tidligere har fremsat en anmodning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5. Det er derfor klart, at institutionen i en sådan situation i forbindelse med afgørelsen om aktindsigt alene tager hensyn til de undtagelser, der følger direkte af bestemmelserne i EU-retten (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 68).
- 39 I den foreliggende sag har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at der i henhold til dommen i sagen Sverige mod Kommissionen (nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 88), alene er to situationer, hvori Kommissionen kan se bort fra en medlemsstats indsigelse mod udlevering af et dokument, nemlig for det første når indsigelsen mangler enhver begrundelse, jf. artikel 253 EF, og for det andet, når den anførte begrundelse ikke er fremsat med henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Forbundsrepublikken Tyskland har i den henseende henvist til princippet om loyal samarbejde og til den tydelige sondring mellem dels artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, der fastsætter en enkel konsultationsmekanisme for tredjemænd, der ikke er medlemsstater, dels den nævnte forordnings artikel 4, stk. 5, der anerkender medlemsstaterne en ret til at betinge aktindsigten i et dokument af deres samtykke.

- 40 Under retsmødet har Forbundsrepublikken Tyskland endvidere gjort gældende, at artikel 255, stk. 1, EF og artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret den 7. december 2000 i Nice (EFT C 364, s. 1, herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«), refererer til aktindsigt i institutionernes dokumenter og ikke i dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne.
- 41 Hvad for det første angår Forbundsrepublikken Tysklands henvisning til artikel 255 EF og artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder bemærkes indledningsvis, at artikel 255, stk. 2, EF tillægger Rådet ansvaret for at fastlægge de generelle principper og begrænsninger, der gælder for retten til aktindsigt. Forordning nr. 1049/2001, der blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet, og hvis lovlighed Forbundsrepublikken Tyskland ikke har anfægtet, udstrækker udtrykkeligt retten til aktindsigt til alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af (jf. præmis 27 og 28).
- 42 Dernæst er det ubestridt, at medlemsstaterne er stærkt involverede i EU's lovgivnings- og gennemførelsesproces, såvel ved deres repræsentation i Rådet som ved deres deltagelse i adskillige udvalg nedsat af Rådet (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 63). Udelukkelsen af et stort antal dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne, fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt i henhold til artikel 255, stk. 1, EF ville støde mod det formål om åbenhed, der tilsigtes med denne artikel og sikres ved artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder, og som gælder bortset fra visse undtagelser, der skal fortolkes strengt (dommen i sagen Sison mod Rådet, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 63, og dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 66).
- 43 Erklæring nr. 35, der omhandler artikel 255, stk. 1, EF, og som er knyttet til Amsterdamtraktatens slutakt, bestemmer, at konferencen er enig om, at de principper og betingelser, der er omhandlet i denne artikel, giver en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke. Det følger heraf, at traktatgiverne ikke har villet udelukke medlemsstaternes dokumenter fra anvendelsesområdet for artikel 255, stk. 1, EF.
- 44 Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at der i henhold til den primære EU-ret bør foretages en streng fortolkning af retten til aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra medlemsstater, kan således ikke tiltrædes.
- 45 Hvad for det andet angår intensiteten af den kontrol, en institution er berettiget til at foretage af den begrundelse, en medlemsstat har givet for at berettig sin indsigelse mod udleveringen af et dokument, bemærkes, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 pålægger institutionen i samarbejde med medlemsstaten at gennemføre forordningens formål. Den indfører med henblik herpå en beslutningsprocedure, hvorefter disse skal samarbejde loyalt i overensstemmelse med kravene i artikel 10 EF med henblik på at sikre, at den nævnte forordnings bestemmelser får en effektiv anvendelse, der er i overensstemmelse med retspraksis.
- 46 På den baggrund må det lægges til grund, at Forbundsrepublikken Tysklands holdning er uforenelig med den generelle opbygning af og formålene med forordning nr. 1049/2001, i det omfang den betyder, at institutionen inden for rammerne af forordningens artikel 4, stk. 5, systematisk skal følge en medlemsstats afslag, forudsat at afslaget er baseret på en hvilken som helst begrundelse, og at denne er fremsat med henvisning til undtagelserne i nævnte forordnings artikel 4, stk. 1-3. En sådan situation svarer ikke til den loyale dialog, som institutionen og medlemsstaten skal indlede med henblik på at sikre en effektiv gennemførelse af forordning nr. 1049/2001.
- 47 Det bemærkes endvidere, at det endelige ansvar for den korrekte gennemførelse af forordning nr. 1049/2001 i henhold til dennes artikel 8 påhviler institutionen, og at det tilkommer denne at forsvare afgørelsens gyldighed for Unionens retsinstanser eller Den Europæiske Ombudsmand. Hvis

institutionen automatisk skulle følge den begrundelse, der er fremført af medlemsstaten, ville den vanskeligt kunne forsvare over for den person, der har begæret aktindsigt, og i givet fald over for prøvelsesinstanser, sådanne holdninger, som den ikke selv finder at kunne forsvare.

- 48 I denne henseende skal det præciseres, at bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001, der med forbehold af de undtagelser, de indeholder, fastsætter retten til aktindsigt i alle dokumenter i en institutions besiddelse, skal gennemføres effektivt af den institution, hvortil begæringen om aktindsigt er indgivet, og ikke først efter en sag ved Unionens retsinstanser. Forbundsrepublikken Tysklands argument, hvorefter muligheden for at anlægge en sådan sag fratager den berørte institution dens beføjelse til at udøve kontrol af den begrundelse, der er anført af medlemsstaten, kan dermed ikke tiltrædes.
- 49 Endelig ville en begrænset kontrol udelukkende af de formelle forhold vedrørende medlemsstatens indsigelse gøre det muligt for medlemsstaten at forhindre enhver udlevering – selv i tilfælde, hvor der mangler en reel begrundelse for at gøre en undtagelse til princippet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 – alene ved formelt at fremsætte en begrundelse med henvisning til de materielle undtagelser i forordning nr. 1049/2001's artikel 4, stk. 1-3. En sådan rent formel kontrol ville i praksis genindføre den ophavsmandsregel, som forordning nr. 1049/2001 har ophævet, og være i strid med princippet om, at de materielle undtagelser i nævnte forordnings artikel 4, stk. 1-3, lægger rammerne for udøvelsen af den beføjelse, som forordningens artikel 4, stk. 5, tildeler den berørte medlemsstat (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 76).
- 50 Det følger af ovenstående, at Forbundsrepublikken Tyskland med urette har gjort gældende, at institutionen som følge af en medlemsstats indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skal begrænse sig til – før denne i henhold til forordningens artikel 8, stk. 1, vedtager en afgørelse med begrundelsen for afslaget på aktindsigt i det ønskede dokument – alene at udøve en formel kontrol af medlemsstatens indsigelse bestående udelukkende af en fastlæggelse af, om den pågældende indsigelse mangler enhver begrundelse, og om denne er fremsat med henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001.
- 51 Beslutningsproceduren, der er indført ved artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, kræver tværtimod, at såvel den berørte medlemsstat som institutionen henholder sig til de materielle undtagelser i forordningens artikel 4, stk. 1-3 (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 83). Institutionen har derfor beføjelse til at sikre, at begrundelserne til støtte for medlemsstatens indsigelse mod udlevering af det ønskede dokument, hvilke skal indgå i afgørelsen om afslag på aktindsigt vedtaget i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, ikke er uden grundlag.
- 52 I denne henseende kan det ikke, således som Forbundsrepublikken Tyskland subsidært har gjort gældende med støtte i en analog anvendelse af kriterierne i Domstolens dom af 6. oktober 1982, Cilfit m.fl. (sag 283/81, Sml. s. 3415, præmis 13), antages, at institutionens kontrol alene skal foretages i tilfælde, hvor de omtvistede sagsforhold allerede har ført til afsigelse af en dom fra Unionens retsinstanser i en lignende eller identisk sag, eller når den korrekte retsanvendelse er så åbenbar, at der ikke levnes rum for nogen rimelig tvivl. Det drejer sig heller ikke om at afgøre, således som anført af Republikken Polen, om den af den berørte medlemsstat fremsatte begrundelse uden mulig tvivl er fejlagtig.
- 53 Institutionens undersøgelse består i at afgøre under hensyntagen til sagens omstændigheder og de gældende bestemmelser, om de begrundelser, medlemsstaten har anført til støtte for dens indsigelse, efter deres art umiddelbart kan begrunde et sådant afslag (jf. analogt kendelse afsagt af Domstolens præsident den 23.2.2001, Østrig mod Rådet, sag C-445/00 R, Sml. I, s. 1461, præmis 73 og 74) og dermed, om disse begrundelser gør det muligt for den nævnte institution at påtage sig det ansvar, som artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 tillægger den.

- 54 Det bemærkes, at det for institutionen ikke drejer sig om at påtvinge medlemsstaten sin holdning eller at sætte sin egen vurdering i stedet for den berørte medlemsstats, men at undgå vedtagelse af en afgørelse, der efter institutionens opfattelse ikke kan forsvares. Institutionen er som ophavsmand til afgørelsen om aktindsigt eller afslag herpå ansvarlig for dens lovlighed. Før den giver afslag på aktindsigt i et dokument hidrørende fra en medlemsstat, skal den derfor undersøge, om medlemsstaten har baseret sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og om den har givet en behørig begrundelse for sit standpunkt med hensyn til disse undtagelser (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 99).
- 55 Det er vigtigt at understrege, at denne undersøgelse skal udføres i forbindelse med den loyale dialog, der er karakteristisk for beslutningsproceduren i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, idet institutionen er forpligtet til at tillade medlemsstaten at anføre sin begrundelse på en bedre måde eller at genvurdere den, således at den umiddelbart kan betragtes som værende forsvarlig (jf. præmis 53).
- 56 Denne undersøgelse skal endvidere udføres under behørig hensyntagen til princippet om, at undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 til offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter skal fortolkes og anvendes strengt under hensyntagen til forordningens formål, herunder især den omstændighed, der er omhandlet i forordningens anden betragtning, hvorefter denne ret til aktindsigt er knyttet til EU-institutionernes demokratiske karakter, og den omstændighed, at nævnte forordning tilsigter, som anført i dennes fjerde betragtning og artikel 1, at give offentligheden den videst mulige aktindsigt (dommen i sagen Sison mod Rådet, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 63, og dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 66).
- 57 Heraf følger, at Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at Kommissionen ved sin undersøgelse af berettigelsen af den begrundelse, Forbundsrepublikken Tyskland havde anført til støtte for sin indsigelse, har overskredet grænserne for sin kontrol i forbindelse med proceduren i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, skal forkastes som grundløst.

Om de anbringender, der er fremsat af Forbundsrepublikken Tyskland til begrundelse af indsigelsen mod udleveringen af dokumenterne

- 58 Det følger af ovenstående betragtninger (jf. præmis 32, 33, 45, 46 og 55), at anvendelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 til afgørelse af, om afslaget på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, kan være berettiget i undtagelserne i denne artikels stk. 1-3, er baseret på et loyalt samarbejde mellem institutionen og den berørte medlemsstat. Det er således først efter afslutningen af en åben og konstruktiv dialog om muligheden for at begrunde et afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, at institutionen, såfremt den konkluderer, at begrundelsen ikke kan forsvares, kan beslutte sig for at tage afstand fra den af medlemsstaten anførte begrundelse til støtte for indsigelsen.
- 59 I den foreliggende sag er der foregået flere udvekslinger mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Særligt i skrivelse af 15. september 2008 har Kommissionen begrundet anmodet Forbundsrepublikken Tyskland om at genoverveje sin holdning. Sidstnævnte ændrede imidlertid ikke sin indsigelse. Det var først efter disse udvekslinger, at Kommissionen vedtog den anfægtede afgørelse. I modsætning til hvad Forbundsrepublikken Tyskland har anført, har Kommissionen derfor ikke begrænset sig til at erstatte de tyske myndigheders analyse med sin egen. Den anfægtede afgørelse er tværtimod blevet vedtaget efter en loyal dialog i overensstemmelse med beslutningsproceduren i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

- 60 Det skal herefter afgøres, om Kommissionen, således som den hævder, kunne konkludere, at den af Forbundsrepublikken Tyskland anførte begrundelse til støtte for indsigelsen mod udlevering af de ønskede dokumenter umiddelbart savnede grundlag.
- 61 Hvad for det første angår undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af internationale forbindelser, finder Forbundsrepublikken Tyskland, at de argumenter, den havde fremført for Kommissionen til støtte for indsigelsen, i det mindste kunne forsvares.
- 62 I den henseende bemærkes for det første, at begrebet »internationale forbindelser«, til hvilket der refereres i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, er et selvstændigt begreb i EU-retten, der følgelig ikke kan afhænge af, hvilket indhold medlemsstaternes nationale lovgivninger tillægger begrebet. Nævnte forordnings artikel 4, stk. 5, indeholder ikke – lige så lidt som samme artikels stk. 1-4 – nogen henvisning til bestemmelserne i medlemsstaternes nationale lovgivning (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 69).
- 63 Dernæst bemærkes, således som anført af Kommissionen, at der ved EU's grundlæggende traktater i modsætning til almindelige internationale traktater er indført en ny retsorden med egne institutioner, i forhold til hvilke medlemsstaterne på stadigt større områder har begrænset deres nationale beføjelser, og hvis retssubjekter ikke blot er staterne, men også disses borgere (Domstolens dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1, på s. 3, og Domstolens udtalelse 1/91 af 14.2.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 21). Med henblik på gennemførelsen af Unionens formål på de områder, den omfatter, henhører forholdet mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne under det forfatningsmæssige charter, som traktaterne har fastlagt.
- 64 Dette gælder i særdeleshed kommunikationen mellem en medlemsstat og Kommissionen i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, der er indledt med henblik på at sikre en medlemsstats overholdelse af de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaterne.
- 65 Endelig skal det bemærkes, at Forbundsrepublikken Tysklands teori om, at skrivelserne mellem denne og EU-institutionerne er omfattet af begrebet »internationale forbindelser« i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, ville have den konsekvens, at en betydelig del af de dokumenter, der indgår i EU's aktiviteter, ville kunne undtages fra offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Et sådant resultat ville forhindre opnåelsen af det formål om åbenhed, som forordning nr. 1049/2001 tilsigter, og ville være uforeneligt med princippet, der er nævnt ovenfor, hvorefter undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes og anvendes strengt (jf. præmis 42 og 56).
- 66 Kommissionen har derfor med rette lagt til grund, at den begrundelse, der blev anført af Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende beskyttelse af de internationale forbindelser i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, umiddelbart savnede grundlag.
- 67 Det skal i denne henseende præciseres, at en sådan konstatering ikke udelukker, at visse nationale bestemmelser, som beskytter offentlige eller private interesser, kan anses for en beskyttelsesværdig interesse i henhold til de undtagelser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001. Begreberne national ret og EU-ret kan være sammenfaldende, supplerende eller endog udgøre en gensidig henvisning (jf. i denne retning Domstolens dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 27, og dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 6 ovenfor, præmis 84).

- 68 Hvad for det andet angår undtagelsen vedrørende beskyttelse af formålet med inspektioner, undersøgelser og revision i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som Forbundsrepublikken Tyskland ligeledes har påberåbt, bemærkes for det første, at traktatbrudsprocedurer, der indledes af Kommissionen i henhold til artikel 226 EF, henhører under de undersøgelser, der er omfattet af forordningens bestemmelse.
- 69 Det skal dernæst bemærkes, at når der er truffet afgørelse om afslag på aktindsigt i et dokument, der ønskes udleveret, tilkommer det institutionen at forklare, hvorfor aktindsigt i dokumentet konkret ville kunne være til skade for den påberåbte interesse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. I den henseende kan institutionen i givet fald basere sig på generelle formodninger gældende for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af samme karakter (Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 49 og 50, og af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, præmis 53 og 54).
- 70 Når en medlemsstat i forbindelse med proceduren, der er fastsat i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, modsætter sig udleveringen af dokumenter, der hidrører fra denne, påhviler det medlemsstaten at give institutionen alle de elementer, der gør det muligt for denne at begrunde en afgørelse om afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter.
- 71 Det fremgår af den foreliggende sag, at Forbundsrepublikken Tyskland til støtte for sin indsigelse mod udleveringen af de ønskede dokumenter har påberåbt sig den omstændighed, at deres udlevering til tredjemand ville være til skade for det tillidsforhold og samarbejde mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen, der i forbindelse med traktatbrudsprocedurer karakteriserer deres relationer i forsøget på at finde en løsning, der er i overensstemmelse med EU-retten. I den forbindelse har Forbundsrepublikken Tyskland henvist til Rettens dom af 11.12.2001, Petrie m.fl. mod Kommissionen (sag T-191/99, Sml. II, s. 3677, præmis 68 og 69), og af 14.10.1999, Bavarian Lager mod Kommissionen (sag T-309/97, Sml. II, s. 3217, præmis 46).
- 72 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at denne betragtning ligeledes vil gælde efter traktatbrudsprocedurens afslutning, i det omfang en sådan procedure er skueplads for forhandlingstaktik, kompromisser og strategier, der på ny vil kunne anvendes i forbindelse med fremtidige traktatbrudsprocedurer. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland er en sådan interessekonstellation beskyttelsesværdig, også selv om en konkret traktatbrudsprocedure ikke er forbundet med specifikke risici. Forbundsrepublikken Tyskland har understreget, at de i den foreliggende sag ønskede dokumenter indeholdt redegørelser for faktum og oplysninger vedrørende påbegyndte eller fremtidige procedureskridt, der ikke burde have været udleveret, således at det loyale samarbejde mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen kunne sikres og forsøget på at opnå fleksible og hurtige løsninger ikke led skade.
- 73 I denne henseende bemærkes, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ifølge retspraksis ikke har til hensigt at beskytte undersøgelser som sådan, men disses formål, der i forbindelse med en traktatbrudsprocedure består i at bringe den berørte medlemsstat til at overholde fællesskabsretten (jf. i denne retning Rettens dom af 12.9.2007, sag T-36/04, API mod Kommissionen, Sml. II, s. 3201, præmis 127 og 133, og dommen i sagen Bavarian Lager, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 149).
- 74 Dette er årsagen til, at undersøgelsesdokumenter fortsat kan være omfattet af den omhandlede undtagelse, så længe formålet ikke er nået, selv om den konkrete undersøgelse eller inspektion, der var baggrunden for det dokument, hvori der er begæret aktindsigt, er afsluttet (dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 110, og jf. analogt hvad angår anvendelsen af adfærdskodeksen af 1993 Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkvit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 48).

- 75 Det skal imidlertid bemærkes, at for at kunne begrunde anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal det bevises, at udleveringen af de berørte dokumenter faktisk vil kunne være til skade for beskyttelsen af formålet med Kommissionens undersøgelser vedrørende de omhandlede overtrædelser (jf. i denne retning dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 105 og 109, og dommen i sagen API mod Kommissionen, nævnt i præmis 73 ovenfor, præmis 127). Den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret, og risikoen for, at en beskyttet interesse skades, skal kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk (dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 115, dommen i sagen Bavarian Lager, nævnt i præmis 8 ovenfor, præmis 151, og dommen i sagen Sverige og Turco mod Rådet, nævnt i præmis 69 ovenfor, præmis 43 og 63).
- 76 I den foreliggende sag er der enighed om, at den traktatbrudsprocedure, til brug for hvilken de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, er udarbejdet, blev afsluttet den 28. juni 2006, dvs. mere end to år inden begæringen om aktindsigt, der blev indgivet den 19. juli 2008. Forbundsrepublikken Tyskland kan derfor ikke påberåbe sig dommen i sagen Petrie m.fl. mod Kommissionen og dommen i sagen Bavarian Lager mod Kommissionen, nævnt i præmis 71 ovenfor, idet disse domme vedrører sager, hvor traktatbrudsproceduren på datoen for de anfægtede afgørelser endnu verserede i dennes administrative eller retlige fase.
- 77 Det kan således i den foreliggende sag ikke bestrides, at der på tidspunktet for indleveringen i juli 2008 af begæringen om aktindsigt i dokumenterne ikke var nogen undersøgelse i gang, hvis formål kunne være bragt i fare ved udlevering af de berørte dokumenter.
- 78 Hvad angår Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at et afslag på aktindsigt i dokumenterne var nødvendigt for at kunne opretholde fortroligheden i kommunikationen mellem Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland i forbindelse med traktatbrudsprocedurer (jf. præmis 71 og 72), bemærkes for det første, at der til forskel fra en igangværende traktatbrudsprocedure ikke eksisterer en generel formodning om, at udleveringen af skrivelser mellem Kommissionen og en medlemsstat i en afsluttet traktatbrudsprocedure vil være til skade for formålet med undersøgelserne omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 79 For det andet bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har fremlagt noget element, der gør det muligt at forstå, hvorledes udleveringen af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, to år efter afslutningen af traktatbrudsproceduren konkret og faktisk kunne bringe formålet med den pågældende undersøgelse eller andre dertil knyttede undersøgelser i fare. Især har den på ingen måde omtalt muligheden for en genåbning af den procedure, som Kommissionen afsluttede den 28. juni 2006, eller eksistensen af en traktatbrudsprocedure, der er knyttet til denne, og hvis afvikling kunne blive berørt af udleveringen af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i.
- 80 I denne sammenhæng kan Kongeriget Spaniens argument endvidere ikke tiltrædes, hvorefter udvekslingerne mellem Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med en traktatbrudsprocedure altid bør være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om beskyttelsen af formålet med undersøgelser, eftersom Kommissionen nyder godt af en ubegrænset mulighed for at genåbne en traktatbrudsprocedure. Et sådant argument er af rent hypotetisk karakter, da Kongeriget Spanien ikke har påvist, at der foreligger en sandsynlig mulighed for, at traktatbrudsproceduren i den foreliggende sag genåbnes.
- 81 På denne baggrund skal det fastslås, at de begrundelser, Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende til støtte for sin indsigelse mod udleveringen af dokumenterne, var abstrakte og ganske hypotetiske, og at de derfor ikke kunne udgøre et tilstrækkeligt retligt grundlag, hvorpå Kommissionen havde kunnet basere en afgørelse om afslag i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

82 Følgelig har Kommissionen med rette vurderet, at de af Forbundsrepublikken Tyskland anførte begrundelser med henblik på at berettige indsigelsen mod udleveringen af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, umiddelbart savnede grundlag.

83 Kommissionen må derfor frifindes for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

Sagens omkostninger

84 I henhold til Rettens procesreglements artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen og bør derfor pålægges at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen, i overensstemmelse med dennes påstand herom.

85 I henhold til Rettens procesreglements artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Kongeriget Danmark, Kongeriget Spanien, Republikken Finland, Republikken Polen og Kongeriget Sverige bør derfor pålægges at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) **Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Danmark, Kongeriget Spanien, Republikken Finland, Republikken Polen og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. februar 2012.

Underskrifter