DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

22. januar 2004 *

I sag C-353/01 P,

Olli Mattila ved asianajaja Z. Sundström og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 12. juli 2001 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Femte Afdeling) i sag T-204/99, Mattila mod Rådet og Kommissionen (Sml. II, s. 2265), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

de andre parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Aussant og M. Bauer, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

* Processprog: engelsk.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey og U. Wölker, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgte i første instans,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af C. Gulmann som fungerende formand for Sjette Afdeling og dommerne J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), J.-P. Puissochet, R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 26. februar 2003, hvorunder Olli Mattila var repræsenteret ved Z. Sundström og asianajaja M. Kauppi, Rådet ved J. Aussant og Kommissionen ved X. Lewis, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. juli 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. september 2001 har Olli Mattila i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af dom afsagt den 12. juli 2001 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sag T-204/99, Mattila mod Rådet og Kommissionen (Sml. II, s. 2265, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber for Olli Mattilas principale påstand om annullation af Kommissionens og Rådets afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999 om ikke at give ham aktindsigt i nærmere angivne dokumenter (herefter »de omtvistede afgørelser«).

De relevante retsregler

2 I den appellerede dom fastslog Retten:

»1 Rådet og Kommissionen vedtog den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), som indeholder principperne for adgang til de dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med.

2 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

»Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med.«

3 I adfærdskodeksen er udtrykket »dokument« defineret som »enhver skreven tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med«.

4 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)

[...]

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

5 I øvrigt hedder det i adfærdskodeksen:

»Kommissionen og Rådet træffer hver især de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 1. januar 1994.«

6 For at overholde denne forpligtelse vedtog Rådet den 20. december 1993 afgørelse 93/731/EF om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43).

7 Artikel 4 i afgørelse 93/731 angiver de forhold, som Rådet kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i de dokumenter, der er opregnet i adfærdskodeksen.

8 For at overholde denne forpligtelse traf Kommissionen den 8. februar 1994 afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58). Afgørelsens artikel 1 indeholder en formel vedtagelse af adfærdskodeksen, der er optaget som bilag til afgørelsen.«

Sagens faktiske omstændigheder

3 Sagens faktiske omstændigheder er i den appellerede dom sammenfattet som følger:

»9 Den 8. marts 1999 henvendte sagsøgeren sig gennem sin advokat til Kommissionens Generaldirektorat for »Eksterne forbindelser: Europa og de Nye Uafhængige Stater, den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik; Kommissionens Delegationer« med henblik på at opnå aktindsigt i følgende dokumenter:

— Dagsordenen for mødet i Det Blandede Udvalg EU-Rusland den 17. februar 1997, mødedokument nr. 32 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

— Rusland, forberedelse af det første møde i Samarbejdsrådet i forbindelse med aftalen af 8. december 1997 om partnerskab og samarbejde, dateret den 14. november 1997 (IA.C.2.SG: jhp D(97).

— Første møde i Samarbejdsrådet EU-Den Russiske Føderation (Bruxelles, den 27.1.1998), udkast til kommenteret dagsorden af 9. januar 1998. Dokument nr. UE-RU 1001/98.

— Bilaget til protokollen fra mødet i Samarbejdsudvalget EU-Rusland den 7. april 1998. Mødedokument nr. 23/98 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

— Kommenteret dagsorden for mødet i Samarbejdsudvalget EU-Rusland den 20. april 1998, mødedokument nr. 35/98 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

10 Sagsøgeren begærede ved skrivelse af samme dato, modtaget i Rådet den 12. marts 1999, aktindsigt i følgende dokumenter:

— Resultaterne af arbejdet i Gruppen »Østeuropa og Centralasien«, den 23. september 1997, foregående dokument nr. 10188/97 NIS 116, dokument dateret den 24. september 1997 (30.9.); 10859/97.

— Orienterende note EU/USA: DS 27/98: Dette dokument henhører under »EU III section«.

— Første møde i Samarbejdsrådet EU-Ukraine, Bruxelles, den 8.-9. juni 1998: udkast til kommenteret dagsorden for mødet EU-Ukraine den 15. maj 1998. Mødedokument 40/98 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

— Coreu: COEST/CODIA-rapport om mødet mellem trojkaen for Gruppen Østeuropa og Centralasien og USA den 10. februar 1998. PESC/SEC/0203/98.

— Coreu/COEST: energiressourcer i Det Kaspiske Hav: udkast til erklæring EU/USA af 11. maj 1998. PESC/PRES/LON/1239/98.

— Coreu: COCEN COEST: Rusland/Letland: møde med Primakov den 8. maj 1998. PESC/PRES/LON/1244/98.

11 Da visse af de dokumenter, sagsøgeren begærede aktindsigt i, var udarbejdet af institutionerne i fællesskab, havde Rådet og Kommissionen uformelt taget kontakt til hinanden med henblik på at samordne deres svar på begæringerne.

12 Ved skrivelse af 19. april 1999 meddelte Rådet sagsøgeren sin afgørelse om at give sagsøgeren aktindsigt i dokument nr. 10859/97, det første dokument på den liste, som sagsøgeren havde tilsendt Rådet. Med hensyn til de øvrige dokumenter meddelte Rådet afslag på sagsøgerens begæring med følgende begrundelse: »Alle disse dokumenter vedrører forhandlinger med nærmere angivne tredjelande. En offentliggørelse af disse dokumenter ville kunne skade EU's position i de pågældende forhandlinger eller i eventuelle fremtidige forhandlinger mellem EU og de nævnte tredjelande.« Rådet anførte endvidere, at de omhandlede dokumenter i medfør af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 ikke ville kunne udleveres til sagsøgeren.

13 Ved skrivelse af samme dato afslog Kommissionen at meddele aktindsigt i de dokumenter, sagsøgeren havde begæret aktindsigt i. Kommissionen påberåbte sig i den forbindelse undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser i adfærdskodeksen og henviste til, at der måtte være tavshedspligt med hensyn til forhandlingerne mellem Den Europæiske Union og tredjelande.

14 Ved skrivelser af 30. april 1999 indgav sagsøgeren via sin advokat en bekræftende begæring til begge institutioner i henhold til artikel 7, stk. 1, i afgørelse 93/731 og artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90, med henblik på at opnå aktindsigt i de dokumenter, han var blevet nægtet adgang til.

15 Ved skrivelse af 5. juli 1999 meddelte Kommissionen sagsøgerens advokat afslag på den bekræftende begæring. I den forbindelse præciserede Kommis-

sionens generalsekretær for det første, at dokument nr. 4 (bilaget til protokollen fra mødet i Samarbejdsudvalget EU-Rusland den 7.4.1998, mødedokument nr. 23/98, Gruppen Østeuropa og Centralasien) ikke kunne identificeres. Han anførte herefter som følger:

»Efter en gennemgang af Deres begæring vedrørende de øvrige dokumenter ser jeg mig nødsaget til at bekræfte, at jeg ikke kan udlevere disse dokumenter, idet de er omfattet af den obligatoriske undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, herunder især internationale forbindelser. Denne undtagelse er udtrykkeligt angivet i den adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som Kommissionen vedtog den [8.] februar 1994.

Alle de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, indeholder detaljerede oplysninger om den position, som Den Europæiske Union påtænker at indtage i forholdet til Rusland. En offentliggørelse af disse dokumenter kunne derfor være til skade for EU's position i aktuelle og fremtidige forhandlinger med tredjelande. Derfor kan dokumenterne ikke udleveres til Dem.

Dokumenterne er blevet forberedt af Kommissionens tjenestegrene til brug for Rådets respektive tjenestegrene. Da Rådet har meddelt afslag på begæringen om aktindsigt i lignende dokumenter af de grunde, som er anført ovenfor, kan Kommissionen af samme grunde ikke meddele Dem aktindsigt i disse dokumenter.«

16 Rådets Generalsekretariat udarbejdede et udkast til svar, som først blev gennemgået af Informationsgruppen under De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) ved et møde den 23. juni 1999. Samtlige delegationer godkendte Generalsekretariatets udkast til svar, hvorefter dokumenterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 ikke kunne offentliggøres. Dette udkast til svar var herefter at finde som »punkt I« på dagsordenen for mødet den 30.

juni 1999 i Coreper II, som består af medlemsstaternes faste repræsentanter ved Den Europæiske Union, derefter som »A-punkt« på Rådets dagsorden. Udkastet blev godkendt af Rådet den 12. juli 1999. Rådets Generalsekretariat meddelte sagsøgeren afslaget ved skrivelse af 14. juli 1999. Skrivelsen har følgende ordlyd:

»Rådet har nøje gennemgået ovennævnte dokumenter og har draget følgende konklusion:

1. DS 27/98: EU-USA. Generelt notat om Ukraine, udarbejdet af Kommissionen med henblik på behandling i arbejdsgruppen for Østeuropa og Centralasien. Den Europæiske Unions holdning og de prioriterede mål for forhandlingerne, der sammen med USA skal føres med Ukraine, beskrives meget detaljeret i dokumentet. En offentliggørelse af denne strategi kunne skade Den Europæiske Unions interesser i forbindelse med de pågældende forhandlinger og i lignende forhandlinger med tredjelande.

   En offentliggørelse af bemærkninger og overvejelser, som er indeholdt i dokumentet, kunne desuden have en negativ virkning på Den Europæiske Unions forhold til Ukraine.

   Af disse grunde har Rådet i samråd Kommissionen i medfør af artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser) besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument.

2. DS 40/98: Udkast til kommenteret dagsorden til det første møde i Samarbejdsrådet Den Europæiske Union/Ukraine (den 8.-9.6.1998), fremlagt for arbejdsgruppen for Østeuropa og Centralasien af Kommissionens tjenestegrene.

Dette dokument indeholder udførlige bemærkninger, herunder om Den Europæiske Unions holdninger og mål, vedrørende hvert eneste punkt på dagsordenen. En offentliggørelse af disse bemærkninger kunne skade Den Europæiske Unions position i fremtidige samarbejdsmøder, ligesom det generelt kunne skade dens forhold til Ukraine.

Rådet har derfor i samråd med Kommissionen besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).

3. Coreu PESC/SEC/0203/98: Fortrolig rapport fra mødet mellem trojkaen for Gruppen Østeuropa og Centralasien og USA (Washington, den 10.2.1998).

Dokumentet indeholder detaljerede bemærkninger, udformet af den amerikanske delegation under mødet med trojkaen, som var fortroligt. Det omfatter tillige Den Europæiske Unions og USA's bemærkninger til situationen og de politiske forhold i tredjelande, hvorfor en offentliggørelse kunne være til skade for Den Europæiske Unions position i forbindelse med forhandlinger med disse tredjelande.

Rådet har derfor besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).

4. Coreu PESC/PRES/1239/98: COEST Energiressourcer i Det Kaspiske Hav: udkast til erklæring EU/USA. Dette fortrolige dokument er udarbejdet med henblik på at forberede Den Europæiske Unions forhandlingsposition sammen med USA vedrørende energiressourcerne i Det Kaspiske Hav. En offentliggørelse af oplysningerne i dette dokument kunne skade Den Europæiske Unions interesser i de løbende forhandlinger, ligesom det kunne skade andre lignende fremtidige forhandlinger.

Rådet har derfor besluttet at meddele afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).

5. Coreu PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rusland/Letland: Møde med Primakov (den 8.5.1998). Dette dokument vedrører Primakovs bemærkninger i forbindelse med det fortrolige bilaterale møde mellem udenrigsministrene.

Dokumentet vedrører desuden Den Europæiske Unions og Ruslands vurdering af situationen og de politiske forhold i tredjelande, og af de løbende forhandlinger med de omhandlede tredjelande. En offentliggørelse af disse vurderinger kunne skade Den Europæiske Unions og Ruslands forhold til og forhandlingsposition over for disse tredjelande.

Det er grunden til, at Rådet har besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).« «

Den appellerede dom

4 Den 23. september 1999 anlagde Olli Mattila sag ved Retten med principal påstand om annullation af de omtvistede afgørelser.

5 I den appellerede dom fastslog Retten for det første, at det var åbenbart, at det sjette, syvende og ottende anbringende vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af »princippet om en selvstændig vurdering«, magtfordrejning og tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde, måtte afvises, og for det andet, at de øvrige fem anbringender, som Olli Mattila havde gjort gældende, henholdsvis vedrørende et åbenbart urigtigt skøn ved fortolkningen af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter hverken var blevet overvejet eller imødekommet (det første og andet anbringende), tilsidesættelse af princippet om, at en begæring om aktindsigt skal undersøges for hvert enkelt dokument, samt tilsidesættelse af begrundelsespligten (tredje og fjerde anbringende), og manglende hensyntagen til appellantens særlige interesse i at få aktindsigt i dokumenterne (femte anbringende) var ugrundede. Retten tog heller ikke Olli Mattilas påstand om, at Retten skulle træffe bestemmelse om fremlæggelse af dokumenter, til følge.

6 Retten udtalte bl.a. vedrørende det andet anbringende:

»68 Det fremgår af dommen i sagen Hautala mod Rådet, at i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal

tilbageholdes, ville påføre Rådet og Kommissionen en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan Rådet og Kommissionen på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde. I sådanne særlige tilfælde vil Rådet og Kommissionen således kunne varetage hensynet til god forvaltningsskik.

69 Rådet og Kommissionen er således i overensstemmelse med dommen i sagen Hautala mod Rådet forpligtet til at undersøge, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i oplysninger, som ikke er omfattet af undtagelserne. I henhold til princippet om god forvaltningsskik bør kravet om, at der meddeles delvis aktindsigt, dog ikke medføre en uforholdsmæssig administrativ byrde i forhold til den interesse, som den, der begærer aktindsigt, har i at få adgang til oplysningerne. I den forbindelse kan det fastslås, at Rådet og Kommissionen under alle omstændigheder har ret til at ikke at meddele delvis aktindsigt i dokumenter, såfremt det ved en gennemgang af de omhandlede dokumenter måtte vise sig, at en sådan delvis aktindsigt ville være uden mening, som følge af, at såfremt de pågældende dele af dokumenterne blev udleveret, ville de ikke være til nogen nytte for den, der har begæret aktindsigt.

70 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at der i den konkrete sag ikke kunne gives delvis aktindsigt, idet de dele af [dokumenterne], der kunne været givet adgang til, indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for sagsøgeren. Under [retsmødet] har Rådet tilkendegivet, at de omhandlede dokumenter generelt er vanskelige at opdele og ikke indeholder afsnit, som med lethed kan tages ud af sammenhængen.

71 De sagsøgte institutioner har således ikke bestridt, at de ikke har overvejet muligheden for at meddele delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Ud fra de sagsøgte institutioners forklaringer og karakteren af de omtvistede dokumenter må det således antages, at en sådan vurdering under ingen omstændigheder kunne have ført til, at de havde meddelt delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter. Det forhold, at de sagsøgte institutioner ikke har

undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i dokumenterne, har under de foreliggende særlige omstændigheder ikke haft nogen afgørende betydning for resultatet af de to institutioners vurdering (jf. Rettens dom af 5.6.1996, sag T-75/95, Günzler Aluminium mod Kommissionen, Sml. II, s. 497, præmis 55, og af 27.2.1997, sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 229, præmis 199).

72 I den forbindelse bemærkes for det første, at som det tidligere er fastslået, er de omtvistede dokumenter udarbejdet i en forhandlingssammenhæng og indeholder oplysninger om Den Europæiske Unions holdning i forholdet til Rusland og Ukraine samt i de forhandlinger, der skulle føres med USA for så vidt angår Ukraine. At dokumenterne har et følsomt indhold, bekræftes i øvrigt af, at sagsøgeren under [retsmødet] oplyste, at Finlands Højesteret har dømt ham for at have udleveret dokumenter til den russiske stat med stort set det samme indhold som de dokumenter, de sagsøgte institutioner har afslået at meddele ham aktindsigt i.

73 For det andet bemærkes, at der ikke er noget, der taler imod Rådets påstand om, at det er vanskeligt at opdele dokumenterne, og at de ikke indeholder afsnit, som med lethed kan udtages af sammenhængen. Det bemærkes, at sagsøgeren ikke med føje kan påstå, at dokumentet Coreu PESC/PRES/1239/98 bl.a. indeholder udkastet til en offentlig erklæring EU/USA, som netop på grund af sin officielle karakter burde være blevet udleveret. Det forhold, at dokumentet indeholder oplysninger, der indgår i en officiel erklæring, indebærer ikke, at Rådet var forpligtet til at udlevere udkastet til erklæringen, som pr. definition var rent forberedende og derfor kun var bestemt til internt brug. Som Rådet har fremhævet under [retsmødet], er der generelt forskel på udkastet til en erklæring og den endelige tekst, hvilket er udtryk for de meningsforskelle, der er omfattet af tavshedspligten. Desuden er borgernes adgang til oplysninger sikret tilstrækkeligt gennem deres mulighed for at få adgang til den endelige version af erklæringen.

74 De sagsøgte institutioner findes herefter ikke at have tilsidesat proportionalitetsprincippet ved ikke at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter.«

Appellen

7 Olli Mattila har anført, at han i sin appel gør samtlige anbringender, som han fremførte for Retten, gældende, og har også i appelsagen nedlagt følgende påstande:

— Rådets og Kommissionens afgørelser, som er genstand for denne appelsag, annulleres.

— Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og meddele appellanten aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

— Der meddeles i det mindste delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes i forening at betale sagens omkostninger.

8 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises, for så vidt som der er nedlagt påstand om, at Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og meddele appellanten i det mindste delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter, der er anført i hans begæringer om aktindsigt, efter tilbageholdelse eller tilpasning af de afsnit, der med rette måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

— I øvrigt forkastes appellen som ugrundet.

— Olli Mattila tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises i sin helhed.

— Appellanten tilpligtes at betale appelsagens omkostninger.

Subsidiært:

— Delvis afvisning af appellen, for så vidt som der er nedlagt påstand om, at Domstolen skal give institutionerne påbud og efterprøve Rettens dom med hensyn til, hvorvidt anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af princippet om en selvstændig vurdering, magtfordrejning og tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde, kunne antages til realitetsbehandling.

— I øvrigt forkastes appellen.

— Appellanten tilpligtes at betale appelsagens omkostninger.

Formaliteten med hensyn til appellen

Parternes argumenter

10 Rådet har gjort gældende, at det er åbenbart, at appellen må afvises, for så vidt som Olli Mattila har nedlagt påstand om, at Rådet og Kommissionen opfordres til at give appellanten i det mindste delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter (appellantens anden og tredje påstand). Hverken Retten eller Domstolen kan inden for rammerne af en legalitetskontrol give institutionerne påbud eller sætte sig i deres sted, herunder på området for aktindsigt i dokumenter.

11 Rådet har tilføjet, at det overlader det til Domstolen at afgøre, om appellen i øvrigt opfylder kravene i henhold til retspraksis, hvorefter det med en appel ikke må tilsigtes, at de påstande, der blev fremsat i stævningen for Retten, pådømmes endnu en gang. Olli Mattila har nemlig i det væsentlige begrænset sig til at gøre de

argumenter gældende, der blev fremført for Retten, og som blev behandlet i den appellerede dom. Olli Mattila har med henvisning til generaladvokat Légers forslag til afgørelse i den sag, hvori der blev afsagt dom den 6. december 2001, Rådet mod Hautala (sag C-353/99 P, Sml. I, s. 9565), gjort et eneste nyt retligt argument gældende, nemlig vedrørende delvis aktindsigt i dokumenterne.

12 Kommissionen er af den opfattelse, at det er åbenbart, at appellen må afvises. I strid med kravene i retspraksis har appellanten i det væsentlige gentaget de argumenter, der allerede blev fremført for Retten, og som denne tog stilling til, og appellen udgør derfor i det væsentlige en anmodning om en fornyet prøvelse af det oprindelige søgsmål. I modsætning til Olli Mattilas påstand blev spørgsmålet om proportionalitet og delvis aktindsigt drøftet til bunds af parterne og efterprøvet af Retten på grundlag af begrundelsen i Rettens dom af 19. juli 1999, Hautala mod Rådet (sag T-14/98, Sml. II, s. 2489), der i mellemtiden er blevet stadfæstet af Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Hautala.

13 Kommissionen har ligesom Rådet subsidiært gjort gældende, at det er åbenbart, at den anden og tredje påstand må afvises.

Domstolens bemærkninger

14 Hvad angår klagepunktet vedrørende delvis afvisning af påstandene fremgår det af denne doms præmis 7, at Olli Mattila i appellen har nedlagt påstand om for det første, at de omtvistede afgørelser annulleres, for det andet om, at Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og give appellanten aktindsigt i de dokumenter, der er opregnet i dennes skrivelse af 8. marts 1999, for det tredje om, at der gives i det mindste delvis aktindsigt i de

pågældende dokumenter efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser, og for det fjerde om, at Rådet og Kommissionen i forening tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15 Som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 26, har Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af den retlige kontrol, der bygger på artikel 230 EF, ikke kompetence til at meddele påbud (jf. med hensyn til en appel, bl.a. dom af 8.7.1999, sag C-5/93 P, DSM mod Kommissionen, Sml. I, s. 4695, præmis 36).

16 Herefter afvises appellen, for så vidt som dens anden og tredje påstand tager sigte på, at Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og give appellanten aktindsigt eller i det mindste delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

17 Med hensyn til klagepunktet vedrørende afvisning af de forskellige anbringender i appellen behandles dette i forbindelse med vurderingen af de enkelte anbringender vedrørende for det første et åbenbart urigtigt skøn ved fortolkningen af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, for det andet tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som der hverken er givet eller er overvejet at give delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, for det tredje tilsidesættelse af princippet om, at en begæring om aktindsigt skal undersøges for hvert enkelt dokument, for det fjerde tilsidesættelse af begrundelsespligten, idet Retten fastslog, at de sagsøgte institutioner havde givet en tilstrækkelig, om end kortfattet, begrundelse for at afslå begæringen om aktindsigt, for det femte tilsidesættelse af princippet om objektivitet og af ligebehandlingsprincippet i forbindelse med vurderingen af appellantens særlige interesse i at få aktindsigt i dokumenterne, for det sjette tilsidesættelse af princippet om en selvstændig vurdering, for det syvende magtfordrejning og for det ottende tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde.

Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for så vidt som der hverken er givet eller er overvejet at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter

Parternes argumenter

18 Med det andet anbringende, som skal behandles først, har Olli Mattila i det væsentlige kritiseret Retten for ikke at have anvendt afgørelse 93/731 og 94/90 korrekt.

19 Olli Mattila har med det første led af dette anbringende gjort gældende, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 71, at hverken Rådet eller Kommissionen har overvejet muligheden for at meddele ham delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Retten har med urette afvist at annullere de omtvistede afgørelser af denne grund, idet den i samme præmis udtalte, at det ud fra de sagsøgte institutioners forklaringer og karakteren af de omtvistede dokumenter måtte antages, at selv om de havde foretaget en sådan vurdering, kunne den under ingen omstændigheder have ført til, at de havde meddelt delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter.

20 Olli Mattila har med det andet led af dette anbringende anført, at det tilkommer den, der begærer aktindsigt, at afgøre, om han har interesse i oplysningerne i det dokument, der er begæret aktindsigt i. Det er ikke Rettens opgave at tage stilling hertil alene på grundlag af oplysninger fra den institution, der ligger inde med dokumentet. Det var derfor med urette, at Retten medgav, at afslaget på at meddele delvis aktindsigt bl.a. kunne begrundes med en henvisning til, at de pågældende dele af dokumenterne indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for sagsøgeren (den appellerede doms præmis 69-71).

21 Rådet har anført, at generaladvokat Légers forslag til afgørelse i sagen Rådet mod Hautala ikke kan overføres direkte på denne sag, idet det behandler det generelle spørgsmål om delvis aktindsigt, mens Retten i det foreliggende tilfælde udelukkende har taget stilling til, hvorvidt den omstændighed, at de berørte institutioner i det foreliggende tilfælde ikke har overvejet denne mulighed, har haft indflydelse på afgørelsen om helt at meddele afslag på aktindsigt. Ud fra de oplysninger vedrørende indholdet af de omtvistede dokumenter, som Retten var i besiddelse af, er der imidlertid ikke grundlag for at tilsidesætte Rettens afgørelse på dette punkt. Rådet har i denne forbindelse henvist til, at Retten ikke havde mulighed for at pålægge institutionerne at fremlægge de omtvistede dokumenter, og at den var nødt til at tage udgangspunkt i parternes beskrivelse af dokumenternes struktur og indhold, idet ændringen af artikel 67 i Rettens procesreglement (EFT L 322 af 19.12.2000, s. 4), der vedrører dette spørgsmål, først trådte i kraft den 1. februar 2001, mens retsmødet blev afholdt den 21. november 2000.

22 I den appellerede dom blev der ikke rejst tvivl med hensyn til dommen i sagen Rådet mod Hautala, hvorefter Rådet var forpligtet til at overveje at give delvis aktindsigt. Retten tog i overensstemmelse med retspraksis kun stilling til, om den urigtige retsanvendelse, den havde fastslået, havde haft indflydelse på resultatet af den vurdering, som den pågældende institution havde foretaget. Retten har således med rette fastslået, at dette ikke var tilfældet, og at den anfægtede afgørelse derfor måtte opretholdes.

23 Rådet har dernæst gjort gældende, at selv om det i almindelighed tilkommer den, der begærer aktindsigt, at afgøre, om de udleverede afsnit er af værdi for ham, kan der være objektive omstændigheder, som gør det åbenbart, at ansøgeren ved en delvis udlevering af et dokument kun får oplysninger, som han allerede er i besiddelse af. Det er tilfældet i den foreliggende sag, hvilket Olli Mattila i øvrigt i et vist omfang har medgivet. Det ville være absurd og tilmed i strid med princippet om god forvaltningsskik og proportionalitetsprincippet at udlevere tilpassede versioner af dokumenterne, som næsten udelukkende bestod af blanke sider.

24 Efter Kommissionens opfattelse er det klart, at Retten har vurderet og anvendt proportionalitetsprincippet ud fra de særlige omstændigheder i den foreliggende sag. Retten tiltrådte udtrykkeligt Olli Mattilas argument, hvorefter institutionerne burde have undersøgt muligheden for at meddele ham i det mindste delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter (den appellerede doms præmis 66). Retten forkastede Rådets argument om, at dommen i sagen Hautala mod Rådet ikke skulle tages i betragtning, og tiltrådte og anvendte vurderingen i denne dom vedrørende såvel proportionalitetsprincippet som opretholdelsen af hensynet til princippet om god forvaltningsskik.

Domstolens bemærkninger

— Formaliteten med hensyn til det andet anbringende

25 Det bemærkes, at i henhold til fast retspraksis fremgår det af artikel 225 EF, af artikel 58, stk. 1, i Domstolens statut og af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. bl.a. dom af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 15).

26 De krav til begrundelsen for appellen, som fremgår af de nævnte bestemmelser, kan således ikke anses for opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund (jf. bl.a. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 16).

27 Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten. Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (jf. bl.a. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 17).

28 Som det fremgår af denne doms præmis 18-20, opfylder det andet anbringende begrundelseskravene som beskrevet ovenfor.

— Spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringende er velbegrundet

29 Med hensyn til det første led af det andet anbringende bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 71 fastslog, at Rådet og Kommissionen ikke overvejede muligheden for at meddele delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

30 Det fremgår af Domstolens praksis, at de pågældende institutioner er forpligtet til i medfør af henholdsvis afgørelse 93/731 og 94/90 samt i henhold til proportionalitetsprincippet at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne, og at, såfremt der ikke er foretaget en sådan undersøgelse, et afslag på aktindsigt skal annulleres, da det er behæftet med en retlig fejl (jf. vedrørende afgørelse 93/731 dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 21-31).

31 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 71 med urette, at en sådan retlig fejl ikke kunne føre til, at de pågældende afgørelser skulle annulleres, da det ud fra Rådets og Kommissionens forklaringer under sagen for Retten og karakteren af de omtvistede dokumenter måtte antages, at den pågældende fejl ikke havde haft nogen betydning for resultatet af de to institutioners vurdering.

32 Som generaladvokaten har forklaret i punkt 59 og 62 i forslaget til afgørelse, ville de proceduremæssige garantier, der udtrykkeligt er fastsat i afgørelse 93/731 og 94/90, miste deres effektive virkning, såfremt Rådet og Kommissionen først kunne oplyse den berørte om begrundelsen for at give afslag på delvis aktindsigt under sagen for Fællesskabets retsinstanser, ligesom dette ville gribe alvorligt ind i den berørtes rettigheder, som bortset fra særlige tilfælde indebærer, at enhver bebyrdende afgørelse skal begrundes med henblik på at give den berørte oplysninger, der er tilstrækkelige til at fastslå, hvorvidt afgørelsen er korrekt eller behæftet med en mangel, således at dens lovlighed kan anfægtes (jf. bl.a. dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22).

33 Olli Mattila kan således med føje hævde, at den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl.

34 Den appellerede dom ophæves følgelig, for så vidt som Olli Mattilas påstand om annullation af de omtvistede afgørelser ikke blev taget til følge. Det er således ufornødent at tage stilling til det andet led af det andet anbringende samt til de øvrige anbringender, som Olli Mattila har fremført til støtte for sin appel.

— Konsekvenserne af en ophævelse af den appellerede dom

35 Ifølge artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut kan Domstolen, når den giver appellanten medhold, ophæve den af Retten trufne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

36 Da sagen er moden til påkendelse, træffer Domstolen endelig afgørelse i sagen.

37 Som det fremgår af denne doms præmis 30-32, er de omtvistede afgørelser behæftede med en retlig fejl, idet de er truffet, uden at Rådet eller Kommissionen har overvejet muligheden for at meddele delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

38 Under disse omstændigheder annulleres Kommissionens og Rådets afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999 om ikke at give appellanten aktindsigt i nærmere angivne dokumenter.

Sagens omkostninger

39 Procesreglementets artikel 122, stk. 1, bestemmer, at såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endelig afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens

omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i henhold til artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Rådet og Kommissionen har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger i overensstemmelse med appellantens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Dommen af 12. juli 2001 i sag T-204/99 (Mattila mod Rådet og Kommissionen) afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans ophæves, for så vidt som Olli Mattilas påstand om annullation af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers og Rådet for Den Europæiske Unions afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999 om ikke at give ham aktindsigt i nærmere angivne dokumenter ikke blev taget til følge.**

2) **De nævnte afgørelser annulleres.**

3) **I øvrigt frifindes Rådet og Kommissionen.**

4) **Rådet og Kommissionen betaler sagens omkostninger for begge retsinstanser.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. januar 2004.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident