DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

1. februar 2007 *

I sag C-266/05 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 24. juni 2005,

Jose Maria Sison, Utrecht (Nederlandene), ved avocat J. Fermon,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer og E. Finnegan, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne J.N. Cunha Rodrigues, K. Schiemann (refererende dommer), M. Ilešič og E. Levits,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 22. juni 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Jose Maria Sison har i appelskriftet nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 26. april 2005, Sison mod Rådet (forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sml. II, s. 1429, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten ikke gav ham medhold i en påstand om annullation af tre beslutninger, truffet af Rådet for Den Europæiske Union den 21. januar, den 27. februar og den 2. oktober 2003 om afslag på aktindsigt i visse dokumenter (herefter henholdsvis »første beslutning om afslag på aktindsigt«, »anden beslutning om afslag på aktindsigt« og »tredje beslutning om afslag på aktindsigt«, eller samlet »beslutningerne om afslag på aktindsigt«).

Den retlige og faktiske sammenhæng

Retsforskrifter

2 Betragtning 3, 4, 9, og 11 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) har følgende ordlyd:

»(3) [...] Med denne forordning konsolideres de initiativer, institutionerne allerede har taget med henblik på at øge gennemsigtigheden i beslutningsprocessen.

(4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 255, stk. 2.

[...]

(9) Visse dokumenter bør behandles efter en særlig procedure på grund af deres yderst følsomme indhold [...]

[...]

(11) Som udgangspunkt bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige. Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser [...]«

3 Forordningens artikel 1, litra a), bestemmer, at forordningens formål er »at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [...] som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter«.

4 Samme forordnings artikel 2 bestemmer under overskriften »Personer, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde«:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

5. Følsomme dokumenter som defineret i artikel 9, stk. 1, behandles efter en særlig procedure i overensstemmelse med den nævnte artikel.

[...]«

5 Under overskriften »Undtagelser« bestemmer artikel 4 i forordning nr. 1049/2001:

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

a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

— offentlig sikkerhed

— forsvar og militære anliggender

— internationale forbindelser

— Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

[...]

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

— en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[...]

4. Med hensyn til dokumenter fra tredjemand rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

5. En medlemsstat kan anmode institutionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat uden dens forudgående samtykke.

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

[...]«

6 Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Begæring om aktindsigt skal indgives i skriftlig form [...] Den, der fremsætter begæringen, er ikke forpligtet til at begrunde denne.«

7 Samme forordnings artikel 9 bestemmer:

»1. Følsomme dokumenter er dokumenter, der hidrører fra institutionerne eller de af dem oprettede organer, medlemsstater, tredjelande eller internationale organisationer, og som er klassificeret »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« eller »CONFIDENTIEL« i overensstemmelse med de forskrifter, den pågældende institution har fastsat, som beskytter Den Europæiske Unions eller en eller flere medlemsstaters væsentlige interesser inden for de i artikel 4, stk. 1, litra a), anførte områder, navnlig offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender.

[...]

3. Følsomme dokumenter indføres kun i registret eller gøres kun offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører.

4. Når en institution afslår at give aktindsigt i et følsomt dokument, skal afgørelsen begrundes på en sådan måde, at de i artikel 4 beskyttede interesser ikke lider skade.

[...]«

8 Artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd:

»Registret skal for hvert dokument indeholde et referencenummer [...], emne og/eller en kort beskrivelse af dokumentets indhold [...] Henvisninger indføres på en sådan måde, at de ikke hindrer beskyttelsen af de i artikel 4 omhandlede interesser.«

9 Forordningens artikel 12, stk. 1 og 2, bestemmer under overskriften »Direkte adgang i elektronisk form eller gennem et register«:

»1. Institutionerne skal i videst muligt omfang give offentligheden direkte adgang til dokumenter i elektronisk form eller gennem et register i overensstemmelse med den pågældende institutions regler.

2. Navnlig lovgivningsdokumenter, dvs. dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør med forbehold af artikel 4 og 9 gøres direkte tilgængelige.«

Sagens baggrund

10 Sagens baggrund blev i den appellerede doms præmis 2-8 gengivet af Retten som følger:

»2 Den 28. oktober 2002 traf Rådet for Den Europæiske Union afgørelse 2002/848/EF om gennemførelse af artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 2580/2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme og om ophævelse af afgørelse 2002/460/EF (EFT L 295, s. 12). Denne afgørelses liste over personer, hvis midler og finansielle aktiver var underlagt en indefrysning som indført ved denne forordning (herefter »den anfægtede liste«), omfattede sagsøgeren. Denne liste er blevet ajourført ved bl.a. Rådets afgørelse 2002/974/EF af 12. december 2002 (EFT L 337, s. 85) og Rådets afgørelse 2003/480/EF af 27. juni 2003 (EUT L 160, s. 81) om ophævelse af de tidligere afgørelser og udarbejdelse af en ny liste. Sagsøgerens navn er hver gang forblevet på listen.

3 I overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001 fremsatte sagsøgeren ved følgeskrivelse af 11. december 2002 begæring om aktindsigt i de dokumenter, som havde foranlediget Rådet til at træffe afgørelse 2002/848, og anmodede om at få adgang til oplysninger om, hvilke stater der havde tilvejebragt visse dokumenter i denne henseende. Ved følgeskrivelse af 3. februar 2003 fremsatte sagsøgeren begæring om aktindsigt i alle nye dokumenter, som havde foranlediget Rådet til at træffe afgørelse 2002/974, hvorved denne forblev på den anfægtede liste, og anmodede om at få adgang til oplysninger om, hvilke stater der havde tilvejebragt visse dokumenter i denne henseende. Ved følgeskrivelse af 5. september 2003 fremsatte sagsøgeren en specifik begæring om aktindsigt i De Faste Repræsentanters Komités (Corepers) referat 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP vedrørende afgørelse 2003/480 samt i alle dokumenter, som var indgivet til Rådet forud for at afgørelse 2003/480 blev truffet, og som dannede grundlag for sagsøgerens optagelse og forbliven på den anfægtede liste.

4 Stillet over for hver af disse begæringer har Rådet afslået at give — endog delvis — aktindsigt ved [den første, anden og tredje beslutning om afslag på aktindsigt].

5 Hvad angår første og anden beslutning om afslag på aktindsigt har Rådet anført, at oplysningerne, som førte til, at afgørelserne, hvorved den anfægtede liste blev udarbejdet, blev truffet, fremgik af Corepers kortfattede referater af 23. oktober 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) og af 4. december 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), som var klassificeret »CONFIDENTIEL UE«.

6 Under påberåbelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 afslog Rådet at give aktindsigt i referaterne. Rådet anførte dels, at »udbredelsen af [disse referater] såvel som oplysninger, som medlemsstaternes myndigheder, der bekæmper terrorisme, er i besiddelse af, kunne give de personer, enheder eller grupper, der er genstand for denne information, mulighed for at ødelægge disse bestræbelser og undergrave beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed«, dels at »udbredelsen af de omhandlede oplysninger ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, eftersom bestræbelserne til bekæmpelse af terrorisme også involver[ede]

tredjelandes myndigheder«. Rådet afslog at give adgang til delvis aktindsigt i oplysningerne med den begrundelse, at de »fuldt ud [var] omfattet af de førnævnte undtagelser«. Rådet afslog desuden at oplyse, hvilke stater der havde tilvejebragt de relevante oplysninger, idet Rådet anførte, at »den [/de] myndighed[er] fra [hvilke] de omhandlede oplysninger hidrører — efter rådføring i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 — modsatte sig udbredelsen af de ønskede oplysninger«.

7 Hvad angår den tredje beslutning om afslag på aktindsigt har Rådet indledningsvis anført, at sagsøgerens begæring om aktindsigt vedrørte det samme dokument, som han med den første beslutning havde fået afslag på at få aktindsigt i. Rådet fastholdt sin første beslutning og tilføjede, at der også måtte gives afslag på adgang til aktindsigt i referat 13 441/02 på baggrund af undtagelsen vedrørende retslige procedurer (artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001). Herefter anerkendte Rådet, at det ved en fejltagelse havde anført referat 11 311/03 som relevant i forhold til afgørelse 2003/480. Rådet forklarede i denne forbindelse, at det ikke havde modtaget andre oplysninger eller dokumenter, der berettigede ophævelsen af afgørelse 2002/848 i forhold til sagsøgeren.

8 Sagsøgeren har anlagt sag med påstand om annullation af afgørelse 2002/974, registreret i Rettens register som sag T-47/03.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

11 Appellanten anlagde tre på hinanden følgende sager for Retten med påstand om annullation af henholdsvis den første beslutning om afslag på aktindsigt (sag T-110/03), den anden beslutning om afslag på aktindsigt (sag T-150/03) og den tredje beslutning om afslag på aktindsigt (sag T-405/03). Disse tre sager blev forenet.

12 Ved den appellerede dom frifandt Retten Rådet i hver af de nævnte sager.

13 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 26, 34 og 35, blev sag T-405/03 afvist for så vidt som den dels vedrørte den blotte bekræftelse af afslaget på aktindsigt i referat 13 441/02, dels blev anset for ugrundet for så vidt som den vedrørte et afslag på aktindsigt i andre dokumenter, idet Retten i denne forbindelse fandt, at Rådet fuldt ud havde bevist, at sådanne dokumenter ikke fandtes.

14 I sag T-150/03 blev Rådet frifundet, idet Retten i den appellerede doms præmis 38 konkluderede, at de dokumenter, som sagsøgeren havde begæret aktindsigt i, ikke fandtes.

15 Hvad angik sag T-110/03 udtalte Retten indledningsvis følgende i den appellerede doms præmis 46 og 47:

»46 Hvad angår rækkevidden af Rettens prøvelsesadgang i forhold til lovligheden af en beslutning om afslag på aktindsigt skal det bemærkes, at Retten i dom [af 19.7.1999,] Hautala mod Rådet [sag T-14/98, Sml. II, s. 2489], præmis 71, og [af 7.2.2002,] Kuijer mod Rådet [sag T-211/00, Sml. II, s. 485], præmis 53, indrømmede Rådet et vidt skøn i forbindelse med en beslutning om afslag på aktindsigt, hvor dette til dels — som i den foreliggende sag — var hjemlet i beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser. I dommen i sagen Kuijer mod Rådet [...] blev en sådan skønsbeføjelse indrømmet institutionen, når denne baserede afslaget på aktindsigt på beskyttelsen af offentlighedens interesser i almindelighed. I forbindelse med de obligatoriske undtagelser til aktindsigt i dokumenter som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 råder institutionerne således over et vidt skøn.

47 Følgelig må Rettens prøvelse af lovligheden af institutionernes beslutninger, hvorved der gives afslag på aktindsigt med henvisning til undtagelser vedrørende offentlighedens interesser som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (jf. analogt dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 71-72, stadfæstet efter appel, og i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 53).«

16 Idet Retten tog stilling til appellantens anbringende, hvorefter afslaget på aktindsigt i de begærede dokumenter indebar en tilsidesættelse af retten til en retfærdig rettergang, nærmere bestemt af de garantier, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), samt en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, udtalte den følgende i den appellerede doms præmis 50-55:

»50 Det bemærkes indledningsvis, at personer, der i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er »[e]nhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«. Heraf følger, at denne forordning har til formål at sikre alle aktindsigt i offentlige dokumenter og ikke kun aktindsigt i dokumenter vedrørende den, der fremsætter begæringen.

51 Dernæst er de i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 nævnte undtagelser til aktindsigt i dokumenter formuleret i bydeform. Heraf følger, at institutionerne er forpligtet til ikke at give aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af disse undtagelser, såfremt det godtgøres, at de er omfattet (jf. analogt Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 58, og af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 39).

52 Den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, kan der således ikke tages hensyn til i forbindelse med anvendelsen af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001.

53 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Rådet var forpligtet til at give ham aktindsigt i dokumenter, der er begæret aktindsigt i, i det omfang disse dokumenter er nødvendige for at sikre ham hans ret til en retfærdig rettergang i sag T-47/03.

54 Eftersom Rådet i den første beslutning om afslag på aktindsigt har påberåbt sig de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, kan det således ikke kritiseres for ikke at have taget hensyn til, at sagsøgeren muligvis har et særligt behov for at komme [i] besiddelse af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i.

55 Selv om det således antages, at disse dokumenter viser sig at være nødvendige for sagsøgerens forsvar i sag T-47/03 — hvilket er et spørgsmål, der skal tages stilling til i denne sag — er denne omstændighed ikke relevant for vurderingen af, om den første beslutning om afslag på aktindsigt er gyldig.«

17 For at forkaste appellantens andet anbringende, hvorefter den første beslutning om afslag på aktindsigt tilsidesatte den begrundelsespligt, der påhviler institutionerne i henhold til artikel 253 EF, støttede Retten sig på følgende begrundelser:

»60 Hvad angår en begæring om aktindsigt i dokumenter, når den pågældende institution har afslået at give en sådan aktindsigt, skal institutionen i hvert

enkelt tilfælde, på baggrund af de oplysninger, den råder over, påvise, at de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning nr. 1049/2001 (jf. analogt Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 24). Det kan imidlertid være umuligt for hvert enkelt dokument at angive de hensyn, der begrunder, at det skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres; det egentlige formål med undtagelsen ville følgelig ikke blive nået (jf. analogt dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, [...], præmis 65).

61 Ifølge denne retspraksis tilkommer det således den institution, som har givet afslag på aktindsigt i et dokument, at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller undersøge, dels om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reel.

62 I det foreliggende tilfælde har Rådet hvad angår referat 13 441/02 klart anført de undtagelser, det støtter sit afslag på, ved både at påberåbe sig første og tredje led i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001. Ved at henvise til bekæmpelsen af terrorisme og tredjelandes intervention har Rådet forklaret, hvordan undtagelserne har relevans i forhold til de omhandlede dokumenter. Desuden har Rådet kort redegjort for det påberåbte beskyttelsesbehov. Hvad angår den offentlige sikkerhed har Rådet således forklaret, at aktindsigt i dokumenter ville give de personer, der er genstand for denne information, mulighed for at ødelægge disse offentlige myndigheders bestræbelser. Hvad angår de internationale forbindelser har Rådet kort henvist til tredjelandes involvering i at bekæmpe terrorisme. Den omstændighed, at denne begrundelse er kortfattet, er acceptabel, eftersom omtalen af supplerende oplysninger, navnlig henvisning til indholdet af de omhandlede dokumenter, ville bevirke, at formålet med de påberåbte undtagelser ikke ville blive nået.

63 Hvad angår afslaget på at give delvis aktindsigt i dokumenterne har Rådet udtrykkeligt anført dels at have undersøgt denne mulighed, dels begrundelsen

for, at denne mulighed blev afvist, nemlig at de omhandlede dokumenter fuldt ud var omfattet af de påberåbte undtagelser. Af samme grunde som nævnt ovenfor kunne Rådet ikke præcist oplyse indholdet af oplysningerne i disse dokumenter uden at bevirke, at formålet med de påberåbte undtagelser ikke ville blive nået. Den omstændighed, at denne begrundelse forekommer stereotyp, udgør ikke i sig selv en manglende begrundelse, eftersom mangelen herpå hverken udelukker en forståelse eller en undersøgelse af ræsonnementet heri.

64 Hvad angår oplysninger om, hvilke stater der havde tilvejebragt de relevante dokumenter, skal det bemærkes, at Rådet i sine første beslutninger om afslag på aktindsigt selv gjorde opmærksom på, at der fandtes dokumenter hidrørende fra tredjelande. Dels henviste Rådet til den undtagelse, der i denne henseende blev gjort gældende — nemlig artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 — dels opstillede det to kriterier for anvendelsen af denne undtagelse. For det første har Rådet stiltiende, men nødvendigvis antaget, at de omhandlede dokumenter var følsomme dokumenter. Dette kriterium forekommer forståeligt og muligt at efterprøve, henset til den sammenhæng, hvori det indgår, navnlig henset til at de omhandlede dokumenter var klassificeret »CONFIDENTIEL UE«. For det andet har Rådet forklaret, at det har rådført sig med de pågældende myndigheder og taget deres afvisning af enhver udbredelse af deres identitet til efterretning.

65 Uanset at den første beslutning om afslag på aktindsigt var kortfattet (to sider), har sagsøgeren fuldt ud været i stand til at forstå grundene for det afslag, han fik, og Retten har ligeledes kunnet foretage sin prøvelse. Rådet har således begrundet sine beslutninger korrekt.«

18 Med et tredje anbringende, der vedrørte en tilsidesættelse af retten til aktindsigt i dokumenter, gjorde appellanten gældende, at der forelå en tilsidesættelse af artikel 1, stk. 2, EU, artikel 6, stk. 1, EU, artikel 255 EF samt af artikel 4, stk. 1, litra a), artikel 6 og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001.

19 Idet Retten behandlede det tredje anbringendes første led — hvorefter Rådet ved vedtagelsen af den første beslutning om afslag på aktindsigt både havde undladt at foretage en konkret undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt udbredelsen af de oplysninger, der var begæret aktindsigt i, ville kunne være til skade for offentlighedens interesser, og at afveje sine egne interesser over for appellantens interesser, og underkendt princippet om en streng fortolkning af undtagelserne til retten til aktindsigt i dokumenter — udtalte den bl.a. følgende i den appellerede doms præmis 71-82:

»71 Indledningsvis skal det påpeges, at Rådet ikke i forhold til undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 er forpligtet til at tage hensyn til sagsøgerens særlige interesse i at få adgang til de dokumenter, han har begæret aktindsigt i (jf. præmis 52 og 54 ovenfor).

[...]

74 Hvad for det første angår beskyttelsen af offentlighedens interesser i forhold til offentlig sikkerhed [...]

[...]

77 [...] må det medgives, at for at bekæmpelsen af terrorisme skal være effektiv, forudsættes det, at de oplysninger om personer eller enheder, der er mistænkt for terrorisme, og som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, forbliver hemmelige med henblik på, at disse oplysninger bevarer deres relevans og muliggør effektive bestræbelser. Således vil oplysninger om det dokument, der begæres aktindsigt i, nødvendigvis være til skade for offentlighedens interesser i

henseende til offentlig sikkerhed. Den sondring, sagsøgeren har gjort gældende mellem strategiske oplysninger og oplysninger, der vedrører ham personligt, kan ikke i denne forbindelse tiltrædes. Alle personlige oplysninger ville nemlig med nødvendighed afsløre visse strategiske aspekter af bekæmpelsen af terrorisme, sådan som informationskilder, beskaffenheden af denne information eller omfanget af overvågningen af personer, der er mistænkt for terrorisme.

78 Rådet har således ikke foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at afslå at give aktindsigt i referat 13 441/02 af hensyn til offentlig sikkerhed.

79 Hvad for det andet angår beskyttelsen af offentlighedens interesser i forhold til internationale forbindelser er det i forhold til afgørelse 2002/848 og forordning nr. 2580/2001 åbenbart, at formålet — nemlig at bekæmpe terrorisme — henhører under den internationale bestræbelse, der udspringer af resolution 1373 (2001) fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd af 28. september 2001. Som led i denne samlede bestræbelse pålægges det staterne at samarbejde. Elementerne i dette internationale samarbejde fremgår højst sandsynligt, eller med nødvendighed, af det dokument, der er begæret aktindsigt i. I hvert fald har sagsøgeren ikke bestridt, at tredjelande er involveret i, at afgørelse 2002/848 blev truffet. Sagsøgeren har derimod begæret at få oplyst, hvilke stater der er tale om. Heraf følger, at det dokument, der er begæret aktindsigt i, reelt falder ind under anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende internationale forbindelser.

80 Dette internationale samarbejde vedrørende terrorisme forudsætter staternes tillid til, at de oplysninger, de videregiver til Rådet, bliver behandlet fortroligt. Henset til beskaffenheden af det dokument, der er begæret aktindsigt i, har Rådet derfor med rette kunnet antage, at udbredelsen af dette dokument kunne være til skade for Den Europæiske Unions position i det internationale samarbejde vedrørende bekæmpelse af terrorisme.

81 I denne henseende må sagsøgerens argument — om, at alene den omstændighed, at tredjelande er involveret i institutionernes bestræbelser, ikke kan begrunde anvendelsen af den pågældende undtagelse — forkastes. I modsætning til dette arguments bagvedliggende formodning henhører tredjelandes samarbejde under et særligt følsomt område — nemlig bekæmpelsen af terrorisme — som retfærdiggør, at dette samarbejde forbliver hemmeligt. Desuden fremgår det af beslutningen, læst i sin helhed, at de pågældende stater selv har afvist, at der gives aktindsigt i, hvem de er.

82 Heraf følger, at Rådet ikke har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at udbredelsen af det dokument, der er begæret aktindsigt i, kunne være til skade for offentlighedens interesser i forhold til internationale forbindelser.«

20 Idet Retten tog stilling til det tredje anbringendes tredje led, hvorefter en streng fortolkning af »forfatterreglen« indebærer, at Rådet oplyser, hvilke lande der har videregivet dokumenter vedrørende afgørelse 2002/848, samt den præcise beskaffenhed af disse dokumenter med henblik på at sætte sagsøgeren i stand til at begære aktindsigt i disse dokumenter hos deres ophavsmænd, udtalte den følgende i den appellerede doms præmis 91-99:

»91 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgerens argumentation i det væsentlige bygger på gammel retspraksis vedrørende adfærdskodeks af 6. december 1993 for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«) som gennemført ved Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43) og ved Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58).

92 Det følger af adfærdskodeksen, at når det dokument, som en institution er i besiddelse af, har en tredjeperson som ophavsmand, skal begæringen om aktindsigt stiles direkte til denne person. Domstolen har fastslået, at institutionen over for den, der begærer aktindsigt, skal præcisere identiteten af dokumentets ophavsmand, således at den pågældende kan fremsætte en begæring om aktindsigt direkte over for ophavsmanden (dom [af 6.3.2003, sag C-41/00 P,] Interporc mod Kommissionen, [Sml. I, s. 2125,] præmis 49).

93 I modsætning hertil skal den pågældende institution i henhold til artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 rådføre sig med den tredjemand, som er ophavsmanden, medmindre svaret på begæringen om aktindsigt — hvad enten det måtte være positivt eller negativt — giver sig selv. I det foreliggende tilfælde kan medlemsstaterne kræve, at deres samtykke indhentes.

94 Forfatterreglen, således som den fremgår af adfærdskodeksen, har således undergået en fundamental forandring i forordning nr. 1049/2001. Det følger heraf, at identiteten af dokumentets ophavsmand har væsentlig mindre betydning end under den tidligere ordning.

95 Hvad angår følsomme dokumenter bestemmer artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 desuden, at disse dokumenter »[kun] indføres [...] i registret eller [kun] gøres [...] offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører«. Det skal således fastslås, at følsomme dokumenter er omfattet af en dispensationsordning, hvis formål tydeligvis er at sikre hemmeligholdelsen af deres indhold og endda af, om de overhovedet eksisterer.

96 Rådet var således ikke forpligtet til at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, som stater har affattet, i forbindelse med, at afgørelse 2002/848 blev truffet, herunder til at oplyse identiteten af dokumenternes ophavsmænd, i det omfang disse dokumenter dels er følsomme dokumenter, og de stater, der har affattet dokumenterne, dels har afvist, at dette blev oplyst.

97 Det skal fastslås, at sagsøgeren hverken har anfægtet det af Rådet påberåbte retsgrundlag, nemlig artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, som indebærer, at de omhandlede dokumenter anses for følsomme, eller den omstændighed, at Rådet har fået en negativ udtalelse fra de stater, der har affattet de omhandlede dokumenter.

98 For fuldstændighedens skyld er der ingen tvivl om, at de omhandlede dokumenter er følsomme dokumenter. [...] Henset til den legalitetsformodning, der knytter sig til enhver af en institutions erklæringer, bemærkes, at sagsøgeren ikke har forelagt nogen indicier til støtte for, at Rådets erklæring — ifølge hvilken det havde fået en negativ udtalelse fra de pågældende stater — er urigtig.

99 Rådet har således med rette afslået at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, herunder at oplyse [identiteten af deres ophavsmænd].«

Om appellen

21 I sit appelskrift, til støtte for hvilket appellanten har fremført fem anbringender, har appellanten nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom og derefter selv træffer afgørelse i sagen ved at tage de påstande til følge, som han nedlagde i første instans om annullation af beslutningerne om afslag på aktindsigt. Appellanten har ligeledes nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen for så vidt som den vedrører sagerne T-150/03 og T-405/03

23 Indledningsvis bemærkes, at det ifølge fast retspraksis fremgår 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 (dom af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

24 I det foreliggende tilfælde må det — selv om appellanten i sin stævning har nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som den træffer afgørelse i de forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03 — fastslås, at de fem anbringender, der er anført til støtte for appellen, udelukkende er rettet mod de begrundelser, som Retten støttede sig på for at frifinde Rådet i sag T-110/03. De nævnte anbringender indebærer derimod ingen kritik af de begrundelser, som Retten anvendte for at fastslå, at Rådet måtte frifindes i sagerne T-150/03 og T-405/03.

25 Under disse omstændigheder må appelsagen afvises, for så vidt som den tilsigter, at den appellerede dom ophæves for så vidt Rådet deri blev frifundet i sagerne T-150/03 og T-405/03.

Om appellen for så vidt som den vedrører sag T-110/03

Om det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 220 EF, 225 EF og 230 EF samt retten til forsvar, retten til en retfærdig rettergang og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

— Appellantens argumentation

26 Med det første anbringendes første led har appellanten gjort gældende, at Retten — ved i den appellerede doms præmis 46 og 47 at udtale, at Rådet har et ubegrænset skøn til at give afslag på aktindsigt i dokumenter på grundlag af de undtagelser, der vedrører den offentlige interesse, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, og at domstolskontrollen af et sådant skøn er begrænset til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder eller om der er begået magtfordrejning — uretmæssigt har begrænset omfanget af den fuldstændige legalitetskontrol, der påhviler den i henhold til artikel 230 EF. Artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement tillader endvidere Retten at støtte sin kontrol på indholdet af det dokument, der er givet afslag på aktindsigt i, hvilket også bekræfter, at Retten er forpligtet til at foretage en fuldstændig legalitetskontrol af institutionernes afgørelser om aktindsigt i deres dokumenter.

27 Subsidiært har appellanten gjort gældende, at en sådan fuldstændig legalitetskontrol i det mindste er begrundet i lyset af de særlige forhold i det foreliggende tilfælde, der nemlig på tre måder adskiller sig fra den sag, der gav anledning til dommen i sagen Hautala mod Rådet, som præmis 46 og 47 i den appellerede dom henviser til. For det første henhører de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, og den første beslutning om afslag på aktindsigt helt og holdent under EF-traktatens område og ikke under området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er fastlagt i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union. For det andet er de nævnte dokumenter ikke

til internt brug, men skal præge lovgivningsproceduren, og der skal derfor gives en videre adgang til dem. For det tredje har appellanten en legitim interesse i at få adgang til dokumenterne, der vedrører ham personligt, og som har ført til, at han er blevet optaget på den anfægtede liste.

28 Med hensyn til det tredje punkt har Retten begået to retlige fejl ved — i præmis 52 i den appellerede dom — at udtale, at der i forbindelse med anvendelsen af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 ikke kan tages hensyn til den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende.

29 For det første har den undladt at udøve sin kontrol ud fra synsvinklen for det generelle princip, der er opstillet i EMRK's artikel 6, stk. 3, litra a), hvorefter »enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse [...] mindst [skal] have ret til [...] at blive underrettet snarest muligt, udførligt [...] om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham«, desuagtet, at appellanten falder ind under en sådan bestemmelses forskrifter på grund af hans optagelse på den anfægtede liste. For det andet har Retten ved således at ignorere appellantens særlige interesse underkendt reglen, hvorefter afgørelsen om en begæring om aktindsigt i institutionernes dokumenter skal træffes efter en undersøgelse af de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

30 Med det første anbringendes andet led har appellanten gjort gældende, at Retten — ved at undlade at undersøge lovligheden af den første beslutning om afslag på aktindsigt i lyset af det princip, der fremgår af EMRK's artikel 6, stk. 3, litra a), og at besvare hans argumenter på dette punkt — har tilsidesat retten til forsvar og det generelle princip, der sikrer retten til en retfærdig rettergang.

31 Med det første anbringendes tredje led har appellanten gjort gældende, at Retten — ved at begrænse omfanget af legalitetskontrollen og ved at undlade at tage argumentet om underkendelsen af det princip, der fremgår af nævnte artikel 6, stk. 3, litra a), til følge — desuden har tilsidesat den ret til en effektiv domstolsprøvelse, som appellanten har i henhold til EMRK's artikel 13.

— Domstolens bemærkninger

32 Hvad angår det første anbringendes første led fremgår det af Domstolens praksis, at omfanget af den legalitetskontrol, der påhviler Fællesskabets retsinstanser i henhold til artikel 230 EF, kan variere, alt efter hvilke områder der er tale om.

33 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet har Domstolen således udtalt, at der må indrømmes fællesskabslovgiver et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Den har udledt deraf, at kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. navnlig dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

34 I modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, var det med rette, at Retten — på linje med den således nævnte retspraksis — i den appellerede doms præmis 46, med hensyn til omfanget af domstolskontrollen vedrørende en afgørelse fra Rådet, der gav afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til en af de undtagelser vedrørende den offentlige interesse, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, udtalte, at der skal indrømmes denne institution et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen af dokumenter, der henhører under områder, som er dækket af de nævnte undtagelser, kunne skade offentlighedens interesser. Det var ligeledes med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 47 udtalte, at den legalitetskontrol, der udøves af Fællesskabets retsinstanser med hensyn til en sådan afgørelse, følgelig må begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

35 For det første skal det medgives, at den særligt følsomme og væsentlige karakter af interesser, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 — sammenholdt med den omstændighed, at aktindsigt skal nægtes af institutionen i henhold til den nævnte bestemmelse, hvis udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade disse interesser — tillægger afgørelsen, der således skal træffes af institutionen, en kompleks og særlig beskaffenhed, der kræver en helt særlig grad af forsigtighed. En sådan afgørelse kræver derfor et vidt skøn.

36 For det andet skal det bemærkes, at de kriterier, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, er meget generelle, da der nemlig, således som det fremgår af denne bestemmelses ordlyd, skal gives afslag på aktindsigt, hvis udbredelsen af det pågældende dokument ville være til »skade« for beskyttelsen af »offentlighedens interesser« bl.a. med hensyn til den »offentlige sikkerhed« eller de »internationale forbindelser«.

37 I denne forbindelse fremgår det af en gennemgang af de forarbejder, der lå til grund for vedtagelsen af den nævnte forordning, at forskellige forslag, der havde til formål yderligere at præcisere anvendelsesområdet for undtagelserne vedrørende offentlighedens interesser, som denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), henviser til, som uden tvivl ville have gjort det muligt at forøge mulighederne for domstolskontrol i et tilsvarende omfang med hensyn til den vurdering, institutionen foretager, ikke blev lagt til grund.

38 Dette er navnlig tilfældet med hensyn til den præcisering, der fremgår af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 27. juni 2000 om aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (EFT C 177 E, s. 70), der er en præcisering, som havde til formål at forbeholde anvendelsesområdet for disse undtagelser til tilfælde med »betydelig skade« på beskyttelsen af de nævnte interesser. Det forholder sig på samme måde med hensyn til 30. ændring til det nævnte forslag, der er indeholdt i det lovgivningsforslag, som fremgår af betænkningen fra Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A5-0318/2000), hvorved det blev

foreslået at omformulere artikel 4 på en sådan måde, at der gives afslag på aktindsigt, når udbredelsen af et dokument kunne være til »betydelig skade« for den offentlige sikkerhed eller for »vitale interesser« vedrørende Unionens internationale forbindelser.

39 For det tredje, og som Rådet med rette har gjort gældende, kan artikel 67, stk. 3, i Rettens procesreglement ikke stille spørgsmålstegn ved rigtigheden af de principper, der er nævnt i den appellerede doms præmis 46 og 47. Denne bestemmelse, der er indeholdt i nævnte procesreglements andet afsnit, kapitel 3, anden afdeling, som vedrører bevisoptagelsen, bestemmer alene i stk. 3, at »[n]år et dokument, som en fællesskabsinstitution har givet afslag på aktindsigt i, er blevet fremlagt for Retten under et søgsmål vedrørende lovligheden af dette afslag, tilstilles dette dokument ikke de øvrige parter«. En sådan bestemmelse har frem for alt til formål at bevare virkningerne af den afgørelse, der er blevet truffet af en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, så længe Retten ikke har truffet afgørelse om realiteten, da en sådan undladelse af at give aktindsigt netop udgør genstanden for den sag, Retten skal behandle. Derimod kan denne processuelle bestemmelse ikke — selv om den viser, at Retten i givet fald kan blive foranlediget til at gøre sig bekendt med et dokument, der er givet afslag på aktindsigt i — have nogen som helst relevans med hensyn til at afgrænse omfanget af den domstolskontrol, der påhviler Fællesskabets retsinstanser i henhold til EF-traktaten.

40 Hvad for det fjerde angår appellantens subsidiære argument, der er støttet på de påståede særlige forhold i det foreliggende tilfælde, som er opregnet i denne doms præmis 27, kan disse heller ikke have nogen som helst indflydelse på omfanget af domstolskontrollen, der i det foreliggende tilfælde påhviler Retten.

41 Hvad for det første angår det af appellanten anførte om, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, i det foreliggende tilfælde har bidraget til vedtagelsen af en retsakt, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv hvis den antages at være rigtig, kan en sådan påstand ikke få indflydelse på spørgsmålet, om udbredelsen af de nævnte dokumenter kan skade de interesser, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, eller følgelig på spørgsmålet, om der skal gives afslag på

aktindsigt i sådanne dokumenter. Det skal i den forbindelse navnlig bemærkes, at selv om nævnte forordnings artikel 12, stk. 2, bestemmer, at dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør gøres direkte tilgængelige, tilføjer den dog, at det kun skal ske med forbehold af samme forordnings artikel 4 og 9.

42 Hvad for det andet angår det argument, som appellanten påstår at udlede af den omstændighed, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, og den første beslutning om afslag på aktindsigt helt og holdent henhører under EF-traktatens område og ikke under området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, er det tilstrækkeligt at bemærke, at en sådan omstændighed ikke er godtgjort i det foreliggende tilfælde. Som Rådet har understreget, er afgørelse 2002/848, som optog appellanten på den anfægtede liste, nemlig nært knyttet til Rådets fælles holdning 2002/847/FUSP af 28. oktober 2002 om ajourføring af fælles holdning 2001/931/FUSP om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme og om ophævelse af fælles holdning 2002/462/FUSP (EFT L 295, s. 1).

43 Hvad for det tredje angår den særlige interesse, som appellanten kunne have i at få kendskab til dokumenter, som han har begæret aktindsigt i, skal det — som Retten med rette gjorde i den appellerede doms præmis 50 — understreges, at forordning nr. 1049/2001 har til formål at give offentligheden en ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter og ikke til at fastsætte regler, der skal beskytte den særlige interesse, som den ene eller anden person kunne have i at få adgang til et af disse.

44 Det er det, der navnlig fremgår af forordningens artikel 2, stk. 1, artikel 6, stk. 1, og artikel 12, stk. 1, samt af forordningens titel og betragtning 4 og 11. Den første af disse bestemmelser sikrer nemlig uden forskel retten til aktindsigt for enenhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, idet den anden bestemmelse i denne forbindelse specificerer, at den, der fremsætter begæringen, ikke er forpligtet til at begrunde denne. Artikel 12, stk. 1, bestemmer, at institutionerne i videst muligt omfang skal give offentligheden

»direkte« adgang til dokumenter i elektronisk form eller gennem et register. Titlen på forordning nr. 1049/2001 og forordningens betragtning 4 og 11 understreger ligeledes, at formålet med forordningen er at gøre institutionernes dokumenter tilgængelige for »offentligheden«.

45 Gennemgangen af de forarbejder, der førte til vedtagelsen af forordning nr. 1049/2001, gør det også klart, at muligheden for at udvide forordningens genstand ved at fastsætte, at der skulle tages hensyn til bestemte særlige interesser, som en person kunne have i at få aktindsigt i et særligt dokument, er blevet undersøgt. Således vedrørte navnlig enogtredivte ændringsforslag, der var indeholdt i lovgivningsforslaget, som fremgår af betænkningen fra Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Friheder og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, indførelsen af en ny artikel 4, stk. 1a, i Kommissionens forslag, der er nævnt i denne doms præmis 38, hvorefter »[institutionen] [v]ed vurderingen af offentlighedens interesse i, at der gives aktindsigt i et dokument, [også] tager hensyn til den interesse, som en andrager, klager eller andre, der har en rettighed, interesse eller forpligtelse i en sag, påberåber sig«. På samme måde tilsigtede syvende ændringsforslag i udtalelsen fra Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender, der indgår i samme betænkning, at der blev indsat et stykke i nævnte kommissionsforslags artikel 1 med henblik på at præcisere, at »[e]n andrager, en klager eller enhver anden fysisk eller juridisk person, hvis rettigheder, interesser eller forpligtelser er berørt i en sag (en part), [også] har [...] ret til aktindsigt i et dokument, der ikke er offentligt tilgængeligt, men som kan have betydning for sagen, i overensstemmelse med denne forordning og institutionernes gennemførelsesbestemmelser«. I denne forbindelse må det imidlertid fastslås, at ingen af de således formulerede forslag blev indsat i bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001.

46 Det fremgår endvidere af ordlyden af denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), at institutionens afslag — med hensyn til undtagelserne til retten til aktindsigt, der er nævnt i denne bestemmelse — er obligatorisk, når udbredelsen af et dokument til offentligheden vil skade de interesser, som nævnte bestemmelse beskytter, uden at der er anledning til i et sådant tilfælde og i modsætning til, hvad bl.a. artikel 4, stk. 2, bestemmer, at foretage en afvejning af de krav, der er forbundet med beskyttelsen af disse interesser, med dem, der følger af andre interesser.

47 Der følger af ovenstående, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 52 udtalte, at der ikke kan tages hensyn til en appellants særlige interesse i at få adgang til dokumenter af den institution, der skal tage stilling til spørgsmålet, om udbredelsen til offentligheden af disse dokumenter ville skade de interesser, som er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, og i det tilfælde at give afslag på begæringen.

48 Selv hvis det antoges, at appellanten — således som han gør gældende — havde ret til at blive underrettet udførligt om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham, på grund af hans optagelse på den anfægtede liste, og at denne ret omfatter en adgang til dokumenter, som Rådet er i besiddelse af, er det derfor tilstrækkeligt at bemærke, at en sådan ret ikke kan udøves specifikt — som Retten med rette udtalte i den appellerede doms præmis 52-55 — ved anvendelse af de mekanismer for aktindsigt i dokumenter, der er indført ved forordning nr. 1049/2001.

49 I betragtning af ovenstående må det fastslås, at det første anbringendes første led må forkastes.

50 Det samme gør sig gældende med hensyn til det første anbringendes andet led, der vedrører den påståede tilsidesættelse af retten til forsvar med den begrundelse, at Retten ikke har besvaret appellantens argument om, at retten til at blive underrettet udførligt om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham, er blevet tilsidesat. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke — således som det allerede følger af det, der blev anført i denne doms præmis 48 — at argumentet er blevet ordentligt gennemgået og forkastet af Retten i den appellerede doms præmis 52-55.

51 Med det første anbringendes tredje led har appellanten gjort gældende, at hans ret til en effektiv domstolsprøvelse af det indgreb i hans ret til at blive underrettet udførligt om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham, er blevet tilsidesat som følge af hans optagelse på den anfægtede liste.

52 I denne forbindelse skal det imidlertid bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis 48, at en sådan ret til at blive underrettet, hvis den findes bevist, ikke kan udøves specifikt ved anvendelse af de mekanismer for aktindsigt i dokumenter, der er fastsat ved forordning nr. 1049/2001. Det følger heraf, at en eventuel tilsidesættelse af en sådan ret hverken kan følge af en beslutning om afslag på aktindsigt, vedtaget i henhold til nævnte forordning, eller, følgelig, kan give anledning til en retslig censur til fordel for et annullationssøgsmål til prøvelse af en sådan beslutning. Følgelig må det første anbringendes tredje led ligeledes forkastes.

53 Det følger heraf, at alle tre led i det første anbringende, som appellanten har påberåbt sig, må forkastes, og følgelig, at anbringendet må forkastes i det hele.

Om det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til aktindsigt i dokumenter på grund af en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 1, litra a), første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og vedrørende en urigtig anvendelse af artikel 4, stk. 6

— Appellantens argumenter

54 Med det andet anbringendes første led har appellanten gjort gældende, at Retten på fejlagtig måde har anvendt den undtagelse, der er støttet på beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til den offentlige sikkerhed, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001 og derfor har tilsidesat hans ret til at få aktindsigt i dokumenterne.

55 Den gennemgang, som Retten har foretaget i den appellerede doms præmis 77-81, hvorefter alle oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af vedrørende personer, der er mistænkt for terrorisme, pr. definition skal forblive hemmelige, underkender kravet om en streng fortolkning af undtagelser til en regel og gør gennemsigtighedsprincippet fuldstændig uvirksomt.

56 Med det andet anbringendes andet led har appellanten gjort gældende, at Retten ligeledes på fejlagtig måde har anvendt den undtagelse, der er støttet på beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

57 For det første underkender den fortolkning, der i denne forbindelse er anlagt af Retten i den appellerede doms præmis 79, også kravet om en streng fortolkning af enhver undtagelse.

58 For det andet har Retten — ved at tage udgangspunkt i den fejlagtige forudsætning, at de omhandlede dokumenter hidrørte fra tredjelande, selv om de hidrørte fra medlemsstater — i den appellerede doms præmis 80 og 81 foretaget en fejlagtig fortolkning af begrebet »internationale forbindelser« ved at anvende dette med hensyn til oplysninger, der er tilsendt Rådet af medlemsstater, mens nævnte begreb alene vedrører forbindelserne mellem Unionen og tredjelande.

59 For det tredje er Rettens konstatering, hvorefter den manglende udbredelse af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, er begrundet derved, at samarbejdet mellem Unionen og tredjelande skal forblive hemmeligt, fejlagtig, da det forhold, at der er et sådant samarbejde med Republikken Filippinerne, er almindeligt kendt.

60 Med det andet anbringendes tredje led har appellanten gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at udtale, at Rådet havde grundlag for at afslå at oplyse identiteten på de tredjelande, der havde indleveret dokumenter til denne institution, mens hans begæring og den første beslutning om afslag på aktindsigt åbenbart vedrørte medlemsstaters identitet. Ved at gøre dette tilsidesatte Retten artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, idet den undlod at undersøge og sanktionere det delvise afslag på aktindsigt, appellanten således havde fået.

— Domstolens bemærkninger

61 Som det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 1049/2001, navnlig læst i lyset af samme forordnings betragtning 4, har denne bestemmelse til formål at tilføre retten til aktindsigt i dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, den størst mulige virkning.

62 Imidlertid fremgår det ligeledes af nævnte forordning, og navnlig af dennes betragtning 11 og af artikel 4, der fastsætter en undtagelsesordning i denne forbindelse, at retten til aktindsigt i dokumenter ikke desto mindre er underlagt visse grænser, der er støttet på grunde af offentlig eller privat interesse.

63 Da de fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenterne, skal sådanne undtagelser, som appellanten med rette har anført, fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning dommen i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, præmis 27).

64 I denne forbindelse skal det imidlertid anføres — således som det allerede fremgår af denne doms præmis 34 — at et sådant strengt fortolkningsprincip ikke er til hinder for, at Rådet med hensyn til undtagelser vedrørende offentlighedens interesser, der

er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, råder over et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade de interesser, der er beskyttet ved denne bestemmelse. Af de grunde, som Domstolen har angivet i forbindelse med gennemgangen af det første anbringende, er den legalitetskontrol, som Retten har udøvet med hensyn til en beslutning om afslag på aktindsigt i et dokument, som Rådet har truffet med hensyn til en af de nævnte undtagelser, begrænset til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen, eller om der er begået magtfordrejning.

65 Henset til disse indledende betragtninger må det med hensyn til det andet anbringendes første led fastslås, at Retten — i modsætning til, hvad appellanten har anført, og som Rådet med rette har gjort gældende — ikke har begået nogen retlig fejl i den appellerede doms præmis 77 og 78.

66 Da Retten nemlig i den nævnte doms præmis 77 har anført, at det let kan medgives, at dokumenter, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af om personer eller enheder, der er mistænkt for terrorisme, og som henhører under kategorien følsomme dokumenter i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1049/2001, ikke må udbredes til offentligheden, for ikke at ødelægge effektiviteten af den operationelle bekæmpelse af terrorisme og således at skade beskyttelsen af den offentlige sikkerhed, kunne den med rette deraf konkludere i samme doms præmis 78, at Rådet ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at afslå at give aktindsigt i de dokumenter, der var begæret aktindsigt i, med den begrundelse, at udbredelsen af dem ville skade offentlighedens interesser med hensyn til den offentlige sikkerhed.

67 Hvad angår det andet anbringendes andet led, der vedrører en fejlagtig anvendelse af undtagelsen vedrørende internationale forbindelser, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal det derimod straks medgives, uden at der er behov for at undersøge de andre argumenter, som appellanten har fremført inden for rammerne af dette led af dette anbringende, at Retten ved at støtte sin argumentation på den omstændighed, at det var tredjelande, der havde

indgivet dokumenter til Rådet, mens det fremgår af sagen — således som Rådet i øvrigt har medgivet — at sådanne dokumenter hidrørte fra medlemsstater, har behæftet sin dom med en urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder.

68 Det er herudover åbenbart, at den nævnte urigtige gengivelse i det foreliggende tilfælde i vidt omfang har til følge, at argumentationen i den appellerede doms præmis 79-81, hvorefter Retten i den nævnte doms præmis 82 konkluderede, at Rådet ikke havde foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved at antage, at udbredelsen af det dokument, der var begæret aktindsigt i, kunne være til skade for offentlighedens interesser i forhold til internationale forbindelser, bliver fejlagtig.

69 Ifølge fast retspraksis kan en sådan urigtig gengivelse af de faktiske omstændigheder påberåbes inden for rammerne af en appel og kan medføre, at den dom, der er behæftet med en sådan fejl, ophæves.

70 I det foreliggende tilfælde må det imidlertid, således som det følger af denne doms præmis 65 og 66, bemærkes, at det var med rette, at Retten udtalte, at den første beslutning om afslag på aktindsigt var gyldigt støttet på undtagelsen vedrørende offentlighedens interesser med hensyn til den offentlige sikkerhed, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i forordning nr. 1049/2001.

71 Det må derfor konstateres, at selv hvis Retten ikke havde gengivet de faktiske omstændigheder urigtigt, i det omfang, der er beskrevet i denne doms præmis 67, idet det antages, at Retten i dette tilfælde er kommet til den konklusion, at Rådet med urette havde støttet sig på undtagelsen vedrørende offentlighedens interesser med hensyn til de internationale forbindelser, ville denne konklusion ikke have kunnet føre til, at Retten havde annulleret den første beslutning om afslag på aktindsigt, idet denne forblev begrundet henset til undtagelsen vedrørende offentlighedens interesser med hensyn til den offentlige sikkerhed.

72 Henset til ovenstående må det fastslås, at den urigtige gengivelse af de faktiske omstændigheder, som den appellerede dom er behæftet med, ikke har til konsekvens, at den nævnte doms konklusion påvirkes, således at der ikke er anledning til at ophæve den af denne grund (jf. i denne retning dom af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 133 og 134).

73 Med det andet anbringendes tredje led har appellanten ligeledes påberåbt sig, at Retten har gengivet de faktiske omstændigheder urigtigt ved at sammenblande tredjelande og medlemsstater. Han har gjort gældende, at Retten på grund af denne sammenblanding ikke har sanktioneret det delvise afslag på aktindsigt, der blev givet ved den første beslutning om afslag på aktindsigt med hensyn til identiteten af de stater, der sendte Rådet dokumenter.

74 I denne forbindelse er det imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, at nævnte sammenblanding — i modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende — ingen som helst indflydelse havde på den argumentation, der ledte Retten til i den appellerede doms præmis 99 at udtale, at Rådet havde ret til at afslå at oplyse, hvilke stater der var ophavsmænd til de omhandlede dokumenter.

75 Som det fremgår af nævnte doms præmis 95-97, har Retten nemlig støttet sin argumentation i denne forbindelse på den omstændighed, at følsomme dokumenter — således som det følger af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, der er en bestemmelse, som Rådet har anført i den første beslutning om afslag på aktindsigt — kun må udbredes med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører, hvilket samtykke mangler i den foreliggende sag. Som generaladvokaten har anført i punkt 58 og 59 i forslaget til afgørelse, finder nævnte artikel 9, stk. 3, anvendelse på samme måde, uanset om den, dokumentet hidrører fra, er en medlemsstat eller et tredjeland.

76 Det følger heraf, at alle leddene i det andet anbringende, som appellanten har fremført til støtte for din appel, må forkastes, og følgelig, at anbringendet i det hele må forkastes.

Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

Appellantens argumenter

77 Appellanten har indledningsvis gjort gældende, at med hensyn til den ene eller den anden undtagelse, som Rådet har påberåbt sig for at retfærdiggøre afslaget på aktindsigt i de omhandlede dokumenter, var Retten med urette tilfreds — således som det fremgår af den appellerede doms præmis 62-65 — med den for korte og stereotype begrundelse, der i denne henseende var indeholdt i den første beslutning om afslag på aktindsigt, mens den supplerede den med sin egen begrundelse, som fremgår af dommens præmis 77, 80 og 81.

78 Hvad dernæst angår det delvise afslag på aktindsigt var Retten ligeledes tilfreds med en begrundelse, der havde form af en almindelig standardformular i strid med artikel 253 EF, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 63.

79 Hvad endelig angår afslaget på at oplyse, hvilke stater der er fremkommet med de omhandlede oplysninger, har den sammenblanding, som Retten har foretaget af medlemsstater og tredjelande, haft til konsekvens, at Retten slet ikke har kunnet kontrollere begrundelsen, hvorefter udbredelsen af, hvem de berørte stater var, udgjorde en trussel mod offentlighedens interesser med hensyn til den offentlige sikkerhed eller internationale forbindelser, idet en sådan manglende kontrol udgør en tilsidesættelse af både artikel 253 EF og 230 EF.

— Domstolens bemærkninger

80 Som det fremgår af fast retspraksis, skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt

angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 253, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

81 I den foreliggende sag har Retten anvendt disse principper korrekt og har ikke begået nogen retlig fejl ved at fastslå — om end kortfattet — både med hensyn til det fuldstændige afslag på aktindsigt og det delvise afslag på aktindsigt i dokumenterne, der var begæret aktindsigt i, at begrundelsen i den første beslutning om afslag på aktindsigt ikke desto mindre forblev passende i lyset af sagens sammenhæng og tilstrækkelig til at gøre det muligt for appellanten at vurdere grundene til afslaget på aktindsigt og for Retten til at udøve den legalitetskontrol, der påhviler den.

82 Som Retten med rette udtalte i den appellerede doms præmis 62 og 63, og som Rådet har gjort gældende for Domstolen, er denne kortfattethed nemlig berettiget, navnlig på grund af nødvendigheden af ikke at skade de følsomme interesser, der er beskyttet af de undtagelser til retten til aktindsigt, som er indført ved artikel 4, stk. 1, litra a), første og tredje led, i forordning nr. 1049/2001, ved at blotlægge oplysninger, som disse undtagelser netop har til formål at beskytte.

83 Nødvendigheden for institutionerne af at afstå fra at henvise til oplysninger, der således indirekte skader de interesser, som de nævnte undtagelser særligt har til formål at beskytte, er navnlig understreget i artikel 9, stk. 4, og artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Den første af disse bestemmelser præciserer nemlig, at når en institution afslår at give aktindsigt i et følsomt dokument, skal afgørelsen

begrundes på en sådan måde, at de i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 beskyttede interesser ikke lider skade. Hvad angår den anden af disse bestemmelser fastsætter denne bl.a., at hvis et dokument er genstand for en henvisning i en institutions register, skal en sådan henvisning indføres på en sådan måde, at den ikke hindrer beskyttelsen af de interesser, der er omhandlet i nævnte artikel 4.

84 Den omstændighed, at Retten inden for rammerne af gennemgangen af sagens realitet har henvist til oplysninger, der ikke udtrykkeligt følger af begrundelsen til den første beslutning om afslag på aktindsigt, hvoriblandt figurerer de oplysninger, der er indeholdt i den appellerede doms præmis 77, 80 og 81, som appellanten henviser til, kan ikke påvirke ovenstående analyse.

85 Hvad angår den begrundelse, som Rådet har anført i den første beslutning om afslag på aktindsigt, for så vidt som denne afslår at oplyse, hvilke stater der har tilsendt den dokumenter, bemærkes, at den sammenblanding, som Retten har foretaget mellem tredjelande og medlemsstater, ikke påvirkede Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 64 og 65 med henblik på at vurdere, om nævnte begrundelse opfylder kravene i artikel 253 EF, og at konkludere, at der ikke var sket en tilsidesættelse af denne bestemmelse.

86 Retten har i denne forbindelse i nævnte præmis 64 henvist til den omstændighed, at begrundelsen til den første beslutning om afslag på aktindsigt viser, for det første, at de berørte dokumenter er følsomme dokumenter i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1049/2001, og for det andet, at den, som nævnte dokumenter hidrører fra, i henhold til artikel 9, stk. 3, afviste udbredelsen af de oplysninger, der var begæret aktindsigt i. Det er i denne forbindelse ubestridt, at de berørte myndigheders identitet og navnlig spørgsmålet, om der er tale om myndigheder fra medlemsstater eller tredjelande, er irrelevant.

87 Det følger af det ovenfor anførte, at det tredje anbringende, som appellanten har anført til støtte for sin appel, ikke har noget grundlag og følgelig må forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af uskyldsformodningen og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

— Appellantens argumenter

88 Ifølge appellanten har Retten vilkårligt begrænset omfanget af hans sag og derved underkendt uskyldsformodningen.

89 I modsætning til, hvad Retten har anført i den appellerede doms præmis 50-56, kan appellantens advokats erklæring under retsmødet — hvorefter appellanten alene fremsatte begæring om at få aktindsigt i de dokumenter, der vedrørte ham — ikke begrunde den konklusion, at hans begæring om aktindsigt kun havde til formål at få meddelt disse dokumenter med henblik på at kunne gøre sine rettigheder til forsvar gældende inden for rammerne af den verserende sag T-47/03.

90 Appellanten har gjort gældende, at begæringen havde til formål — både for offentligheden og for ham selv — at få aktindsigt i dokumenterne, der havde begrundet, at han blev optaget på den anfægtede liste. Kun en sådan aktindsigt ville gøre det muligt effektivt at afhjælpe den tilsidesættelse af uskyldsformodningen, som han var blevet offer for, på grund af en sådan optagelse på og offentliggørelsen af listen, ved at gøre et offentligt svar og en offentlig debat mulig, både generelt og med hensyn til de beviselementer, der påstås at være blevet anvendt i forhold til ham.

91 Derimod giver appellantens eventuelle aktindsigt i de nævnte dokumenter i forbindelse med sag T-47/03, som Retten henviser til i den appellerede doms præmis 55, ham ikke den effektive domstolsbeskyttelse, der er fastsat i EMRK's artikel 13 til fordel for enhver person, hvis rettigheder og friheder, der er sikret ved denne konvention, er blevet tilsidesat.

— Domstolens bemærkninger

92 Det fjerde anbringende, som appellanten har anført til støtte for sin appel, består i det væsentlige i en påstand om, at uskyldsformodningen er blevet tilsidesat, fordi appellanten er blevet optaget på den anfægtede liste, som efterfølgende er blevet offentliggjort, og i en påstand om, at en sådan tilsidesættelse kan retfærdiggøre aktindsigt i de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, da udbredelsen af de nævnte dokumenter og den offentlige debat, der kan foregå herom, er den eneste effektive måde, hvorpå den nævnte tilsidesættelse kan afhjælpes.

93 Det må herved fastslås, at et sådant anbringende — selv om det er blevet fremstillet, som om det påstås at have til formål at klarlægge en vurderingsfejl fra Rettens side med hensyn til sagens omfang — i realiteten består i grundlæggende at anfægte lovligheden af den første beslutning om afslag på aktindsigt med den begrundelse, at denne ikke offentliggjorde de omhandlede dokumenter, og at den som følge heraf har frataget appellanten den effektive afhjælpning, som han kunne kræve, fordi uskyldsformodningen, som han skulle have draget nytte af, var blevet tilsidesat.

94 Da dette anbringende ikke blev anført til støtte for annullationssøgsmålet, der blev anlagt for Retten til prøvelse af den nævnte afgørelse, udgør det et nyt anbringende, der udvider sagens genstand, og som derfor ikke kan fremføres for første gang under appellen.

95 Anerkendelsen af en adgang for en part til først for Domstolen at fremføre et anbringende, som parten ikke har anført for Retten, ville være ensbetydende med at give ham ret til at forelægge Domstolen — der har en begrænset kompetence i appelsager — en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten. Under en appel har Domstolen kun kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der

er blevet truffet vedrørende de anbringender, som er blevet behandlet i første instans (jf. bl.a. dom af 1.6.1994, sag C-136/92 P, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl., Sml. I, s. 1981, præmis 59, af 30.3.2000, sag C-266/97 P, VBA mod VGB m.fl, Sml. I, s. 2135, præmis 79, af 29.4.2004, forenede sager C-456/01 P og C-457/01 P, Henkel mod KHIM, Sml. I, s. 5089, præmis 50, og af 21.9.2006, sag C-167/04 P, JCB Service mod Kommissionen, Sml. I, s. 8935, præmis 114).

96 Det følger heraf, at det fjerde anbringende, som appellanten har anført til støtte for sin appel, må afvises.

Om det femte anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til aktindsigt i dokumenterne på grund af en urigtig fortolkning af artikel 4, stk. 5, og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001

— Appellantens argumenter

97 Med det femte anbringendes første led har appellanten gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved i præmis 64 og 96 i den appellerede dom at udtale, at artikel 4, stk. 5, og artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 tillader et afslag på at give aktindsigt, ikke blot i indholdet af dokumenter, der hidrører fra medlemsstater, såfremt de ikke samtykker, men ligeledes i, hvilke stater der er tale om, selv om sidstnævnte oplysninger ikke kan kvalificeres som et »dokument« i henhold til nævnte bestemmelser. Ved at gøre dette har Retten på utilbørlig måde udvidet omfanget af de undtagelser, der er opregnet i disse bestemmelser.

98 Ved således at forhindre, at den medlemsstat, der er i besiddelse af de berørte dokumenter, identificeres, fratager Rettens fortolkning af nævnte bestemmelser den

praktiske virkning af den berørtes ret til at henvende sig til nationale myndigheder med henblik på at få aktindsigt i disse dokumenter i henhold til national ret eller skader i det mindste denne ret uforholdsmæssigt ved at pålægge de berørte at indlede procedurer i alle de medlemsstater, der kan være i besiddelse af de nævnte dokumenter.

99 Med det femte anbringendes andet led har appellanten gjort gældende, at Retten ikke har besvaret hans argument, hvorefter Rådet ikke har angivet grundene til, at udbredelsen af de berørte medlemsstaters identitet kunne skade offentlighedens interesser i forbindelse med den offentlige sikkerhed eller internationale forbindelser.

— Domstolens bemærkninger

100 Med hensyn til det femte anbringendes første led bemærkes straks, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 97 og 98, at det ikke er blevet anfægtet for Retten, som anså det for bevist, uden at der er blevet stillet spørgsmålstegn herved under appellen, for det første, at de dokumenter, der er omhandlet i den første beslutning om afslag på aktindsigt, er følsomme dokumenter, der henhører under bestemmelserne i artikel 9 i forordning nr. 1049/2001, og for det andet, at afslaget på at oplyse, hvilke stater disse dokumenter hidrørte fra, blev givet på grundlag af artikel 9, stk. 3, i betragtning af den omstændighed, at de berørte stater havde afvist udbredelsen af sådanne oplysninger.

101 I betragtning af følsomme dokumenters særlige natur præciserer artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, at sådanne dokumenter kun indføres i registret eller gøres offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører. Som Retten med rette udtalte i den appellerede doms præmis 95, fremgår det af nævnte præciseringer, at den, fra hvem det følsomme dokument hidrører, kan modsætte sig,

at ikke blot indholdet af det nævnte dokument, men også selve dets eksistens, udbredes.

102 Den, som dokumentet hidrører fra, kan således kræve hemmeligholdelse med hensyn til, om et følsomt dokument overhovedet eksisterer, og i den forbindelse er det med rette, således som Rådet har gjort gældende for Domstolen, at Retten deraf — i den appellerede doms præmis 96 — udledte, at den, som dokumentet hidrører fra, ligeledes kan modsætte sig udbredelsen af sin egen identitet, såfremt det bliver kendt, at det nævnte dokument eksisterer.

103 Denne konklusion, der således er uundgåelig henset til ordlyden af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, kan forklares med henvisning til den særlige beskaffenhed af de dokumenter, der er nævnt i artikel 9, stk. 1, hvilke dokumenter, hvis yderst følsomme indhold — således som det fremgår af nævnte forordnings betragtning 9 — begrunder, at de skal have en særlig behandling. Denne konklusion kan derfor ikke anses for at være uforholdsmæssig med den begrundelse, at den — for den ansøger, der er blevet nægtet aktindsigt i et følsomt dokument — kan give anledning til yderligere vanskeligheder, eller praktisk umulighed, ved identifikationen af den stat, dokumentet hidrører fra.

104 Da den retlige analyse og konstateringerne med hensyn til de faktiske omstændigheder, som Retten har foretaget i den appellerede doms præmis 95-97, i øvrigt i sig selv er tilstrækkelige til at underbygge den konklusion, som Retten nåede frem til i nævnte doms præmis 99, nemlig at Rådet havde grundlag for at afslå udbredelsen af de berørte staters identitet, er det ikke nødvendigt at undersøge det klagepunkt, der vedrører en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, da en sådan undersøgelse under alle omstændigheder ikke kan stille spørgsmålstegn ved denne konklusion eller, følgelig, den appellerede doms konklusion.

105 Hvad angår det femte anbringendes andet led må det — i modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende — fastslås, at hans argument, hvorefter Rådet med urette har afholdt sig fra at angive grundene til, at udbredelsen af de berørte

medlemsstaternes identitet kunne have skadet offentlighedens interesser med hensyn til offentlig sikkerhed eller internationale forbindelser, er blevet undersøgt ordentligt af Retten.

106 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 64 og 65 udtalte, at Rådet — ved i den første beslutning om afslag på aktindsigt at nævne artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, hvilket nødvendigvis lader forstå, at de omhandlede dokumenter var følsomme dokumenter, og ved at henvise til de berørte staters afvisning med hensyn til udbredelsen af, hvem de var — havde sat appellanten i stand til at forstå grundene til afgørelsen og gjort det muligt for Retten at udøve sin kontrol vedrørende denne.

107 I præmis 64 understregede Retten navnlig udtrykkeligt, at de to kriterier for anvendelse af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 for det første var den omstændighed, at det omhandlede dokument er et følsomt dokument, og for det andet den omstændighed, at den, dokumentet hidrørte fra, har afvist udbredelsen af de oplysninger, der var begæret aktindsigt i. Ved at gøre således har Retten implicit, men ikke desto mindre bestemt, angivet, at den fandt, at en sådan afvisning var tilstrækkelig til at begrunde Rådets afslag på aktindsigt i de nævnte oplysninger, uden at Rådet skulle foretage en vurdering af begrundelserne for denne afvisning eller derfor skulle angive om og på hvilken måde udbredelsen af denne identitet ville skade de interesser, der er beskyttet ved samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a).

108 Da de to led i det femte anbringende, som appellanten har anført til støtte for sin appel, således ikke har noget grundlag, må anbringendet forkastes i det hele.

109 Det følger af ovenstående, at de anbringender, der er blevet anført til støtte for appellen, for det enes vedkommende skal afvises og for de øvriges vedkommende er ugrundede, hvorfor appellen bør forkastes.

Sagens omkostninger

110 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af samme reglements artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, og appellanten har tabt sagen, bør det pålægges sidstnævnte at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Jose Maria Sison betaler sagens omkostninger.

Underskrifter