FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 12. marts 2002 [1]

1. Den foreliggende appel er iværksat af det tyske selskab Interporc Im- und Export GmbH [2] til prøvelse af dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Første Udvidede Afdeling) den 7. december 1999 [3], hvorved Retten delvis annullerede Kommissionens afgørelse af 23. april 1998 [4], som gav appellanten afslag på aktindsigt.

Appellanten har principalt nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom, for så vidt den fastslog, at Kommissionen med rette havde anvendt en regel, hvorefter den ikke er forpligtet til at offentliggøre dokumenter, som den ligger inde med, men som hidrører fra medlemsstaterne eller tredjelandes myndigheder (i dette tilfælde de argentinske myndigheder), selv om anvendelsen af denne regel strider mod en grundlæggende fællesskabsretlig ret til aktindsigt.

2. Denne sag vedrører specifikke retsregler, der består af følgende hovedelementer.

I — De relevante retsregler

3. Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 [5] og dens bilag vedrørende en adfærdskodeks for offentlighedens aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter [6] er kernen i denne sag.

4. Adfærdskodeksen fastsætter et »generelt princip« [7] om aktindsigt, der indgår i et regelsæt, hvoraf de vigtigste punkter skal nævnes.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Herefter »Interporc« eller »appellanten«.

3 — Sag T-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521 (herefter »den appellerede dom«).

4 — Herefter »den anfægtede afgørelse af 23. april 1998«.

5 — Afgørelse om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58).

6 — Herefter »adfærdskodeksen«.

7 — Udtrykket »generelt princip« findes i adfærdskodeksen. I mit forslag til afgørelse forstås det som »det generelle princip om aktindsigt i henhold til adfærdskodeksen«.

Det generelle princip om aktindsigt i henhold til adfærdskodeksen

5. Det generelle princip er defineret som følger:

»Offentligheden skal have størst mulig adgang til de *dokumenter*, som [...] Kommissionen *ligger inde med*[8]«[9].

Begrænsninger i det generelle princip om aktindsigt i henhold til adfærdskodeksen

6. Adfærdskodeksen tager højde for den situation, at en begæring om aktindsigt vedrører et dokument, som Kommissionen ikke er ophavsmand til. Adfærdskodeksens stk. 5 opstiller således forfatterreglen:

»Når det dokument, som institutionen ligger inde med, har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal begæringen stiles direkte til dokumentets ophavsmand.«

7. Den såkaldte undtagelsesordning er formuleret således:

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

— beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

— beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred

— beskyttelsen af drifts- og forretningshemmeligheder

— beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

— beskyttelsen af fortrolighed på anmodning af den fysiske og juridiske person, som har givet oplysningen, eller som krævet i lovgivningen i den medlemsstat, som har givet oplysningen.

8 — Min fremhævelse.
9 — Stk. 1.

Institutionerne kan også afslå et give adgang for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne« [10].

8. Med henblik på at sikre gennemførelsen af adfærdskodeksen fastsætter artikel 2, nr. 2, i afgørelse 94/90:

»Den, der begærer aktindsigt, underrettes skriftligt inden en måned af den pågældende generaldirektør eller anden ansvarlige tjenestegrenschef eller den i generalsekretariatet udpegede direktør eller af en anden tjenestemand på en af disses vegne om, hvorvidt begæringen er imødekommet eller ikke kan forventes imødekommet. I sidstnævnte tilfælde meddeles tillige den, der begærer aktindsigt, at han inden en måned kan anmode Kommissionens generalsekretær om at ændre indstillingen; afgives en sådan anmodning ikke inden en måned, betragtes den oprindelige begæring som bortfaldet.«

9. Efterfølgende vedtog Kommissionen ligeledes meddelelse 94/C 67/03 om øget aktindsigt i dokumenter, som indeholder en præcisering af de kriterier, der skal lægges til grund ved gennemførelsen af afgørelse 94/90 [11]. Det fremgår af meddelelsen, at »enhver kan [...] bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, også forberedende dokumenter og andet baggrundsmateriale« [12]. Med hensyn til de i adfærdskodeksen fastsatte undtagelser hedder det i meddelelsen, at »Kommissionen kan indtage den holdning, at aktindsigt i et dokument bør nægtes, fordi dets offentliggørelse kunne skade offentlige og private interesser og institutionens arbejde« [13]. Det præciseres i den forbindelse i meddelelsen, at »undtagelsesbestemmelserne ikke [har] automatisk karakter, og alle anmodninger behandles individuelt« [14].

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

10. Ved import af oksekød til Fællesskabet fra tredjelande skal der i princippet betales told samt en særlig importafgift. I henhold til den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) kan der fra Argentina indføres nærmere angivne mængder oksekød af høj kvalitet (»Hilton beef«), uden at der skal erlægges importafgift. Der skal i dette tilfælde kun betales told efter den i den fælles toldtarif fastsatte sats. Retten til at opnå afgiftsfritagelsen opnås ved fremlæggelse af ægthedscertifikater udstedt af de argentinske myndigheder.

10 — Stk. 12.

11 — EFT 1994 C 67, s. 5, herefter »meddelelsen af 1994«.

12 — Stk. 6.

13 — Stk. 9.

14 — Stk. 10.

Efter at Kommissionen var blevet underrettet om, at der var konstateret en række forfalskede ægthedscertifikater, indledte den i samarbejde med medlemsstaternes toldmyndigheder nærmere undersøgelser, som afslørede, at visse nationale virksomheder, herunder Interporc, havde fremlagt forfalskede certifikater.

11. Interporc afviste disse beskyldninger og hævdede, at selskabet havde fremlagt certifikaterne i god tro, og at de kompetente argentinske myndigheder og Kommissionen måtte være ansvarlige for, at der var visse huller i kontrolordningen.

12. Ved afgørelse af 26. januar 1996 meddelte Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland, at appellantens anmodning om fritagelse for importafgifterne måtte afslås.

13. For at bevise sin gode tro begærede Interporc ved skrivelse af 23. februar 1996 til flere af Kommissionens kompetente tjenestegrene aktindsigt i visse dokumenter vedrørende kontrollen med indførslerne af oksekød og vedrørende de undersøgelser, der havde ført til, at de tyske myndigheder havde truffet afgørelse om at foretage efteropkrævning af importafgifterne.

14. Kommissionen gav appellanten afslag på begge begæringer.

Først meddelte generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat[15] VI ved skrivelse af 22. marts 1996 afslag på begæringen om aktindsigt i bl.a. brevvekslingen med de argentinske myndigheder. Som begrundelse for afslaget henviste generaldirektøren dels til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, dels til, at appellanten skulle stile begæringen direkte til dokumenternes ophavsmænd.

Derefter meddelte generaldirektøren for GD XXI ved skrivelse af 25. marts 1996, at begæringen om aktindsigt i dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne skulle stiles direkte til dokumenternes ophavsmænd.

15. På grundlag af disse afslag fremsatte appellanten ved skrivelse af 27. marts 1996 en bekræftende begæring som omhandlet i adfærdskodeksen over for Kommissionens Generalsekretariat. I skrivelsen bestred appellanten, at de hensyn, generaldirektørerne for henholdsvis GD VI og GD XXI havde anført som begrundelse for at nægte aktindsigt, var holdbare. Ved skrivelse af 29. maj 1996 meddelte Kommissionens generalsekretær afslag på den bekræftende begæring.

15 — Herefter »GD«.

16. Herefter anlagde Interporc successivt to sager ved Retten.

Først anlagde Interporc sag den 12. april 1996 sammen med to andre tyske virksomheder med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 26. januar 1996. Retten annullerede den pågældende beslutning [16].

Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. august 1996 anlagde appellanten derefter endnu sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 29. maj 1996, hvori den bekræftede sin afgørelse om ikke at give aktindsigt i visse af dens dokumenter. I dom af 6. februar 1998 [17] fastslog Retten, at begrundelsen i afgørelsen af 29. maj 1996 var utilstrækkelig, og Retten annullerede afgørelsen.

17. Til opfyldelse af Interporc I-dommen fremsendte Kommissionen en ny afgørelse, dateret den 23. april 1998, til appellanten. Konklusionen heri var den samme som den, der var anført i den annullerede afgørelse af 29. maj 1996, men begrundelsen var ændret.

16 — Dom af 17.9.1998, sag T-50/96, Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3773. Denne dom blev appelleret til Domstolen, men blev slettet af Domstolens register ved kendelse af 10.5.2000, sag C-417/98 P, Kommissionen mod Primex Produkte Import und Export m.fl., ikke trykt i Samling af Afgørelser.

17 — Sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231 (herefter »Interporc I-dommen«).

18. Afgørelsen af 23. april 1998 er genstand for en ny sag, idet appellanten anfægter dens indhold. For så vidt angår det, der interesserer os her, bestemmer afgørelsen:

»De dokumenter, De har begæret aktindsigt i, kan opdeles i følgende kategorier:

1. Dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne og de argentinske myndigheder

— medlemsstaternes erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var indført fra Argentina i perioden mellem 1985 og 1992

— de argentinske myndigheders erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var udført til Fællesskabet i samme periode

— de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende udpegelsen af de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne

— de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende indgåelsen af en aftale om åbning af et Hilton-kontingent

— medlemsstaternes standpunkter i lignende sager.

gentet som følge af afsløringen af de forfalskede certifikater, de interne udtalelser fra GD VI, den interne korrespondance mellem tjenestegrenene (GD I og GD XXI), notater fra de ansvarlige kommissærers kabinetter, notater stilet til de pågældende kabinetter, meddelelserne til Kommissionens delegation i Argentina og skrivelserne til Argentinas ambassadør ved Den Europæiske Union

2. Dokumenter hidrørende fra Kommissionen

— Kommissionens rapport om kontrollen vedrørende Hilton-kontingentet

— de interne oversigter fra GD VI, der var udarbejdet på grundlag af erklæringerne fra medlemsstaterne og tredjelande

— udtalelsen fra GD VI og GD XXI vedrørende de afgørelser, der var truffet i andre lignende sager

— Kommissionens dokumenter vedrørende de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne

— referaterne af de udvalgsmøder, medlemsstaternes sagkyndige havde afholdt den 2. oktober 1995 og den 4. december 1995.

— dokumenterne vedrørende den aftale, der var indgået om åbning af Hilton-kontingentet, udtalelserne fra GD VI, interne udtalelser samt meddelelserne til de argentinske myndigheder

For så vidt angår de dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne og fra de argentinske myndigheder, skal jeg råde Dem til straks at anmode de pågældende medlemsstater og myndigheder om en kopi. Ganske vist er det i adfærdskodeksen fastsat, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med. Imidlertid

— dokumenterne vedrørende den aftale, der blev indgået mellem Fællesskabet og Argentina, om at nedsætte kontin-

hedder det i kodeksens stk. 5, at når det dokument, som institutionen ligger inde med, har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal begæringen stiles direkte til dokumentets ophavsmand. Kommissionen kan derfor ikke beskyldes for at have misbrugt sine beføjelser. Den har blot anvendt en bestemmelse i afgørelsen af 8. februar 1994 om gennemførelse af adfærdskodeksen« [18].

19. Den 9. juni 1998 blev der ved Retten anlagt sag med påstand om annullation af denne afgørelse. Retten afsagde den dom, som er genstand for den foreliggende appelsag.

20. I sin argumentation ved Retten sondrede appellanten mellem på den ene side de dokumenter, Kommissionen havde udfærdiget, og på den anden side de dokumenter, der var udfærdiget af medlemsstaterne eller af de argentinske myndigheder.

21. Hvad angår dokumenterne hidrørende fra Kommissionen fremførte appellanten tre anbringender, hvorefter Kommissionen har tilsidesat for det første adfærdskodeksen og afgørelse 94/90, for det andet EF-traktatens artikel 176 (nu artikel 233 EF), sammenholdt med Interporc I-dommen, og for det tredje EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

22. Retten annullerede afgørelsen, hvori der blev givet afslag på aktindsigt, på grundlag af det første anbringende uden at tage stilling til de to andre anbringender. Den fastslog, at Kommissionen havde anvendt undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser fejlagtigt.

23. Denne appel vedrører således ikke afslaget på aktindsigt i dokumenter, hidrørende fra Kommissionen, hvor Retten gav appellanten medhold. Interporc anfægter ved Domstolen kun det ræsonnement, som Retten lagde til grund vedrørende Kommissionens afslag på adgang til dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder. Det er denne del af dommen, der er genstand for den foreliggende appel.

24. Inden jeg undersøger appellen, skal formuleringerne i den appellerede dom bringes i erindring.

18 — Præmis 20 i den appellerede dom.

III — Den appellerede dom

25. Retten beskriver de af Interporc fremsatte anbringender således:

»Sagsøgeren har fremført tre anbringender. Med det første har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er retsstridig, for så vidt som den er baseret på forfatterreglen, med det andet, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er tilsidesat, og med det tredje, at traktatens artikel 190 er tilsidesat« [19].

26. Efter at have undersøgt disse tre anbringender fastslog Retten, at den anfægtede afgørelse ikke kunne annulleres for så vidt angik dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne eller fra de argentinske myndigheder, idet den fastslog:

»Anbringendet om, at den anfægtede afgørelse er retsstridig, for så vidt som den er baseret på forfatterreglen

[...]

54 Indledningsvis er der grund til at gentage, hvorledes den administrative procedure forløb. Ved skrivelse af 23. februar 1996 begærede sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter vedrørende kontrollen med indførslerne af »Hilton beef«-oksekød, herunder de i denne sag omtvistede dokumenter. Ved skrivelser af 22. og 25. marts 1996 meddelte generaldirektørerne for GD VI og XXI afslag på begæringerne om aktindsigt, idet de påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (internationale forbindelser), forfatterreglen, undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (inspektioner og undersøgelser) og undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af enkeltpersoner og privatlivets fred. Ved skrivelse af 27. marts 1996, stilet til Kommissionens generalsekretær, anfægtede sagsøgerens advokat de pågældende afslag og fremsatte en bekræftende begæring. Ved skrivelse af 29. maj 1996 meddelte generalsekretæren afslag på den bekræftende begæring, idet han påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer). I Interporc I-dommen fastslog Retten, at afgørelsen af 29. maj 1996 ikke var tilstrækkeligt begrundet, og Retten annullerede afgørelsen. Til gennemførelse af Interporc I-dommen meddelte generalsekretæren på ny afslag på den bekræftende begæring, idet han ikke alene påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer), men også forfatterreglen.

55 Det fremgår af Interporc I-dommen for det første, at generalsekretæren i henhold til traktatens artikel 176 var

19 — Præmis 50.

forpligtet til at træffe en ny afgørelse til gennemførelse af dommen, og for det andet, at afgørelsen af 29. maj 1996 må betragtes som om, den aldrig har eksisteret.

56 Det kan følgelig ikke udledes af artikel 2, [nr.] 2, i afgørelse 94/90 og af meddelelsen af 1994, at generalsekretæren ikke kunne påberåbe sig andre hensyn end dem, han allerede havde taget stilling til i den oprindelige afgørelse. Han kunne således foretage en helt ny vurdering af begæringerne om aktindsigt og basere den anfægtede afgørelse på forfatterreglen.

57 Sagsøgerens første anbringende må således forkastes.

Anbringendet om, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er tilsidesat

[...]

65 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det må afvises, at forfatterreglen kan finde anvendelse, bemærkes indledningsvis, at Domstolen i dom af 30. april 1996 (sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 37), som omhandlede retten til aktindsigt i dokumenter, bemærkede følgende:

»Så længe fællesskabslovgiver ikke har vedtaget almindelige bestemmelser om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som er i fællesskabsinstitutionernes besiddelse, må det erkendes, at institutionerne skal træffe foranstaltninger om behandlingen af sådanne begæringer i medfør af deres beføjelse til at tilrettelægge den interne organisation, hvorefter de er bemyndigede til at træffe passende foranstaltninger vedrørende deres interne funktion med henblik på at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang.«

66 I lyset af den pågældende dom må det fastslås, at så længe der ikke findes et trinhøjere retsprincip, hvorefter Kommissionen ikke var bemyndiget til i afgørelse 94/90 at undtage dokumenter, som den ikke har forfattet, fra adfærdskodeksens anvendelsesområde, kan den pågældende regel bringes i anvendelse. Den omstændighed, at der i afgørelse 94/90 henvises til generelle politiske erklæringer, nemlig erklæring nr. 17 og konklusionerne fra flere møder i Det Europæiske Råd, kan ikke ændre noget derved, idet sådanne erklæringer ikke har gyldighed som et trinhøjere retsprincip.

67 For så vidt angår fortolkningen af forfatterreglen bemærkes, at erklæring nr. 17 og adfærdskodeksen fastslår det generelle princip, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med, og at afgørelse 94/90 er en retsakt, der tillægger borgerne ret til aktindsigt i dokumenter, som Kommissionen ligger inde med (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 55).

68 Endvidere bemærkes, at når der er indført et [generelt] princip og fastsat begrænsninger heraf, skal begrænsningerne fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det [generelle] princip ikke bringes i fare (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 56, og Interporc I-dommen, præmis 49).

69 Det må herved fastslås, at uanset hvorledes forfatterreglen nærmere må kvalificeres, må det konstateres, at der herved er indført en begrænsning af det [generelle] princip om åbenhed i afgørelse 94/90. Det følger heraf, at reglen skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det [generelle] princip om åbenhed ikke bringes i fare (jf. Rettens dom af 19.7.1999, sag T-188/97, Rothmans International mod Kommissionen, Sml. II, s. 2463, præmis 53-55).

70 [Under] retsmødet indrømmede Kommissionen, at en anvendelse af forfatterreglen kan give anledning til problemer, såfremt der er tvivl med hensyn til, hvem der har forfattet dokumentet. Netop i sådanne tilfælde er det vigtigt, at forfatterreglen fortolkes og anvendes indskrænkende.

71 I lyset af disse bemærkninger skal der herefter tages stilling til, om forfatterreglen finder anvendelse på de fem [typer] af dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne eller fra de argentinske myndigheder, og som er omhandlet i den anfægtede afgørelse.

72 De fem omtvistede typer af dokumenter omfatter for det første medlemsstaternes erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var indført fra Argentina i perioden mellem 1985 og 1992, for det andet de argentinske myndigheders erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var udført til Fællesskabet i samme periode, for det tredje de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende udpegelsen af de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne, for det fjerde de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende den aftale, der blev indgået om åbningen af et »Hilton«-kontingent, og for det femte medlemsstaternes udtalelser i lignende sager.

73 En nærmere gennemgang af de nævnte fem typer af dokumenter viser, at det enten er medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder, der har forfattet dem.

74 Heraf følger, at Kommissionen har anvendt forfatterreglen korrekt ved at antage, at den ikke var forpligtet til at give aktindsigt i de pågældende dokumenter. Kommissionen har følgelig ikke misbrugt sine beføjelser. Sagsøgerens anbringende om, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er tilsidesat, må herefter forkastes.

Anbringendet om, at traktatens artikel 190 er tilsidesat

[...]

77 Hertil bemærkes, at ifølge fast retspraksis indebærer begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, at det klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund dels, for at de berørte parter kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels for at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres legalitetskontrol (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 66).

78 I den foreliggende sag har Kommissionen i den anfægtede afgørelse [...] henvist til forfatterreglen og meddelt det sagsøgende selskab, at det skulle fremsætte begæring om at få udleveret en kopi af de pågældende dokumenter over for de berørte medlemsstater eller de argentinske myndigheder. Kommissionens ræsonnement fremgår klart af denne begrundelse. Sagsøgeren har følgelig kunnet få kendskab til grundlaget for den anfægtede afgørelse, og Retten kan efterprøve afgørelsens lovlighed. Sagsøgeren kan herefter ikke med føje fastholde, at begrundelsen skulle have været mere specifik (jf. i samme retning dommen i sagen Rothmans International mod Kommissionen, præmis 37).

79 Dette anbringende må således forkastes. Den anfægtede afgørelse annulleres således ikke, for så vidt som den vedrører dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder.«

IV — Appellen

27. I den foreliggende appel har Interporc nedlagt påstand om delvis ophævelse af den del af den appellerede dom, hvori selskabet ikke fik medhold. Selskabet har ligeledes nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. Appellanten har fremsat to anbringender til støtte for sin appel.

29. Med sit første anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse ved fortolkningen af traktatens artikel 176 og adfærdskodeksen. Ifølge appellanten burde Retten have fastslået, at den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 er ugyldig.

30. Appellantens andet anbringende består af tre led. Principalt har appellanten gjort gældende, at Retten burde have erklæret forfatterreglen ugyldig, fordi den strider mod retten til aktindsigt, som er en trinhøjere retsregel. Subsidiært har Retten dels foretaget en urigtig retsanvendelse ved fortolkningen og anvendelsen af forfatterreglen i den foreliggende sag, dels ikke sanktioneret Kommissionens mangelfulde begrundelse for afslaget, baseret på traktatens artikel 190.

31. I sit svarskrift gør Kommissionen principalt gældende, at appellen i sin helhed skal afvises, hvorfor en detaljeret undersøgelse af hvert enkelt anbringende ikke er nødvendig. Den anfører endvidere subsidiært, at appellen under alle omstændigheder er uden grundlag. Endelig nedlægger den påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32. Da undersøgelsen af realiteten af den foreliggende sag er underlagt spørgsmålet om, hvorvidt den kan antages til realitetsbehandling, indleder jeg derfor med en undersøgelse af Kommissionens afvisningspåstand.

Formaliteten

1. Afvisning af påstanden om annullation af anfægtede afgørelse af 23. april 1998

33. Kommissionen har rejst kritik af, at appellanten har nedlagt påstand om annullation af den pågældende afgørelse i sin »helhed« [20], uden udtrykkeligt at undtage den del af afgørelsen, som allerede er blevet annulleret ved den appellerede dom, fra den foreliggende appelsag.

34. Appellanten nedlægger nemlig påstand om »[...] *annullation i sin helhed* [21] af afgørelsen af 23. april 1998, truffet af Kommissionens generalsekretær« [22]. Denne formulering kan give anledning til en vis forvirring.

20 — Jf. svarskriftet, punkt 4.
21 — Min fremhævelse.
22 — Jf. appelskriftet, s. 28.

35. En detaljeret undersøgelse af hele appelskriftet udelukker dog enhver utvetydighed. Appellanten nedlægger udtrykkelig påstand om annullation af præmis 55-57 og 65-79 i den appellerede dom [23]. Denne del af dommen vedrører kun undersøgelsen af den anfægtede afgørelse af 23. april 1998, for så vidt den giver appellanten afslag på aktindsigt i dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder.

36. Endvidere svarer appellanten i sin replik [24], at den nedlagte påstand om »annullation i sin helhed« af den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 naturligvis skal forstås således, at annullationspåstanden kun vedrører den del af den pågældende afgørelse, som går ham imod, og som ikke allerede er blevet annulleret af Retten. Appellanten præciserer klart, at genstanden for den foreliggende sag ikke vedrører lovligheden af den del af den anfægtede afgørelse af 23. april 1998, som er annulleret af Retten.

37. Kommissionens argument kan ikke tages til følge.

38. Jeg er følgelig af den opfattelse, at argumentet om, at påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi appellanten har nævnt denne afgørelse i sin helhed og ikke har præciseret, at han ikke har nedlagt påstand om annullation af den del af den pågældende afgørelse, der allerede var blevet annulleret ved den appellerede dom, ikke kan tages til følge.

2. Afvisning af påstanden om delvis annullation af den appellerede dom

Parternes argumenter

39. Kommissionen anfører, at appellen ifølge gældende retspraksis ikke opfylder betingelserne for antagelse til realitetsbehandling.

40. Hvad angår det *første anbringende* vedrørende retsstridigheden af Kommissionens undersøgelse af begæringen om aktindsigt har appellanten ifølge Kommissionen blot gentaget sine allerede fremsatte argumenter for Retten. Appellanten kommer ikke med en egentlig juridisk argumentation, men foretrækker at fremsætte upræcise og uigendrivelige påstande. Ræsonnementet er ikke tilstrækkelig begrundet.

41. I sin replik gør appellanten gældende, at Kommissionens synspunkt uforholdsmæssigt begrænser muligheden for at

23 — Appelskriftet, s. 6.
24 — S. 2.

iværksætte appel. Appellantens påståede gentagelse af anbringenderne, som Kommissionen har anført, er nødvendig for at tydeliggøre den retlige fejl, som Retten har begået, hvad angår prøvelsen og de retsregler, der danner grundlag herfor [25].

42. Hvad angår det *andet anbringende* gør Kommissionen en formalitetsindsigelse gældende over for alle tre led. Den fremsætter de samme anbringender mod antagelsen til realitetsbehandling som vedrørende det første anbringende.

43. Hvad angår det første led anfører Kommissionen endvidere, at appellanten for første gang fremsætter bemærkninger for Domstolen, som appellanten allerede kunne have fremsat for Retten. Appellanten gør gældende, at det ikke altid er muligt at fremskaffe de ønskede dokumenter fra tredjemand. Faktisk løber ansøgerne ind i vanskeligheder i visse medlemsstater, hvor der ikke findes en lovgivning om åbenhed svarende til Fællesskabets. Appellanten understreger dette ved argumentet om, at det endda kan volde endnu større vanskeligheder, når det drejer sig om begæringer om aktindsigt fremsat over for tredjelande. Sproglige problemer, geografisk afstand og ukendskab til kompetencer og procedurer gør det næsten umuligt for en privatperson at få adgang til de relevante dokumenter. Ifølge Kommissionen er disse bemærkninger fremsat for sent og bør derfor forkastes.

44. I replikken svarer appellanten, at det med det andet anbringende er godtgjort, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse med hensyn til fortolkningen af forfatterreglen, således som denne er defineret i afgørelse 94/90, og at den foretagne fortolkning medfører en krænkelse af det generelle princip om åbenhed. Appellanten hævder, i modsætning til Kommissionens opfattelse, at det andet anbringende er velargumenteret, og at det kritiserer Rettens ræsonnement på en tilstrækkelig klar måde.

Stillingtagen

45. Visse principper vedrørende en appelsags antagelse til realitetsbehandling skal bringes i erindring, særlig for så vidt angår omfanget af Domstolens kompetence.

46. Det fremgår af fast retspraksis, at »[d]et fremgår af EF-traktatens artikel 168 A og af artikel 51 i EF-statutten for Domstolen, at appel er begrænset til retsspørgsmål og skal være støttet på, at Retten savner kompetence, at der er begået

25 — Jf. replikken, s. 3 og 4.

rettergangsfejl, som krænker appellantens interesser, eller at Retten har overtrådt fællesskabsretten. I artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement bestemmes det, at appelskriftet skal indeholde de retlige anbringender og argumenter, der påberåbes.

Det følger af disse bestemmelser, 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. kendelse af 17.9.1996, sag C-19/95 P, San Marco mod Kommissionen, Sml. I, s. 4435, præmis 37).

Dette krav er ikke opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten [...] I det omfang appelskriftet ikke indeholder en argumentation, hvormed den appellerede dom særligt kritiseres, har en sådan appel i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket i henhold til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen falder uden for dennes kompetence (jf. i denne retning bl.a. kendelsen i sagen San Marco mod Kommissionen, præmis 38)« [26].

47. Jeg skal således i det følgende undersøge, om de i retspraksis stillede krav vedrørende antagelse til realitetsbehandling er opfyldt i den foreliggende sag.

48. Med sit *første anbringende* kritiserer appellanten særlig præmis 55-57 i den appellerede dom [27]. Denne anbringende indeholder en detaljeret argumentation, der har til formål at godtgøre, at Retten overtrådte fællesskabsretten, idet den fandt, at Kommissionen kunne vedtage en ny afgørelse om afslag, truffet på grundlag af forfatterreglen [28].

49. Med sit *andet anbringende* henviser appellanten til støtte for sin påstand ligeledes til specifikke præmisser i den appellerede dom.

26 — Dom af 28.5.1998, sag C-7/95 P, Deere mod Kommissionen, Sml. I, s. 3111, præmis 18-20. Jf. i samme retning kendelse af 7.3.1994, sag C-338/93 P, De Hoe mod Kommissionen, Sml. I, s. 819, præmis 17-19, af 26.9.1994, sag C-26/94 P, × mod Kommissionen, Sml. I, s. 4379, præmis 10-13, og af 14.3.1996, sag C-31/95 P, Del Plato mod Kommissionen, Sml. I, s. 1443, præmis 17-20. Jf. ligeledes dom af 28.5.1998, sag C-8/95 P, New Holland Ford mod Kommissionen, Sml. I, s. 3175, præmis 22-24, og af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 35.

27 — Jf. punkt 26 i dette forslag til afgørelse.

28 — Jf. appelskriftet, s. 9-12.

I første led anfører appellanten i modsætning til Rettens opfattelse i præmis 65 og 66 i den appellerede dom [29], at forfatterreglen er i strid med en trinhøjere retsregel om åbenhed [30]. Det andet led vedrører præmis 69 og 70 i den appellerede dom [31], hvorefter Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af forfatterreglen [32]. Endelig anfægter appellanten i tredje led [33] Rettens anvendelse af traktatens artikel 190 i præmis 77-79 i den appellerede dom [34].

50. Ifølge retspraksis kan den omstændighed, at anbringender og argumenter vedrørende betingelserne for et annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling allerede er blevet fremsat med samme formulering ved førsteinstansen, ikke medføre, at de afvises fra realitetsbehandling under en appelsag [35]. Således nævner appellanten i den foreliggende appelsag netop de anfægtede præmisser i den appellerede dom til støtte for sine argumenter for, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af fællesskabsretten.

51. Det følger heraf, at formalitetsindsigelsen i relation til det første og det andet anbringende, hvorefter appellanten for Domstolen blot gentager de for Retten fremsatte argumenter, ikke skal tages til følge.

52. Hvad specifikt angår det første led af det andet anbringende har Kommissionen endvidere anført, at appellanten har fremsat visse bemærkninger for sent for Domstolen.

53. I den forbindelse har Domstolen under henvisning til artikel 48, stk. 2, første afsnit, i Rettens procesreglement, hvorefter nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne, fastslået følgende:

»En parts adgang til først for Domstolen at fremføre et anbringende, der ikke er blevet fremført for Retten, er ensbetydende med en adgang 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 således kun kompetence til at tage stilling til Rettens bedømmelse af de

29 — Jf. punkt 26 i dette forslag til afgørelse.

30 — Jf. appelskriftet, s. 13.

31 — Jf. punkt 26 i dette forslag til afgørelse.

32 — Jf. appelskriftet, s. 22.

33 — Jf. appelskriftet, s. 26.

34 — Jf. punkt 26 i dette forslag til afgørelse.

35 — Jf. i samme retning dom af 11.1.2001, sag C-459/98 P, Martínez del Peral Cagigal mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 37 og 38, og af 31.5.2001, sag C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 4239, præmis 16-19.

anbringender, der er blevet behandlet for den« [36].

54. En kritik af et svar, som Retten har givet vedrørende det oprindelige anbringende, kan således ikke karakteriseres som et nyt anbringende [37].

55. I den foreliggende sag synes Kommissionen at sammenblande to helt forskellige juridiske begreber, nemlig »anbringende« og »argument«. Ifølge fast retspraksis skal der sondres mellem fremsættelse af nye anbringender under sagen og [...] fremsættelse af visse nye argumenter [38]. Et »nyt anbringende« kan defineres som et klagepunkt, som ændrer sagens genstand. Derimod præciserer eller redegør et »argument« blot nærmere for sagens genstand [39].

56. I den foreliggende sag fremsætter appellanten i appelskriftets punkt 34 dog ikke et nyt anbringende, men et nyt argument til støtte for et anbringende, der allerede er behandlet af Retten, nemlig Kommissionens tilsidesættelse af afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen [40]. Appellantens betragtninger i punkt 34 er derfor et argument og ikke et nyt anbringende. Det ændrer ikke sagens genstand. Det indgår derimod i den foreliggende appel til støtte for et anbringende, der allerede er taget stilling til af Retten i den appellerede dom.

57. Jeg er derfor af den opfattelse, at afvisningspåstanden vedrørende det første led af det andet anbringende ikke skal tages til følge.

58. Hvad angår det tredje led finder Kommissionen i sit svarskrift, at dette led er uløseligt forbundet med det foregående leds antagelse til realitetsbehandling. Da Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning af det andet led, gør den det ligeledes med hensyn til det tredje led.

59. Jeg mener, at det kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen nøjes faktisk blot med at påstå dette led afvist uden at fremlægge en specifik juridisk argumentation til støtte herfor.

36 — Dom af 1.6.1994, sag C-136/92 P, Kommissionen mod Brazzelli Lualdi m.fl., Sml. I, s. 1981, præmis 59, dommen i sagen Deere mod Kommissionen, præmis 62. Jf. ligeledes i samme retning kendelse af 14.10.1999, sag C-437/98 P, Infrisa mod Kommissionen, Sml. I, s. 7145, præmis 29, og af 25.1.2001, sag C-111/99 P, Lech-Stahlwerke mod Kommissionen, Sml. I, s. 727, præmis 25.

37 — Vedrørende dette aspekt i Domstolens praksis, jf. G. Friden, »Quelques réflexions sur la recevabilité d'un pourvoi contre un arrêt du Tribunal de première instance«, *Revue des affaires européennes*, 2000, s. 231, især s. 236, og E. Honorat, »Plaider un pourvoi devant la Cour de justice«, *Évolution récente du droit judiciaire communautaire*, Institut européen d'administration public, Maastricht, 1994, s. 21.

38 — Dom af 12.6.1958, sag 2/57, Compagnie des Hauts fourneaux de chasse mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 101, org.ref.: Rec. s. 129, af 29.5.1997, sag C-153/96 P, De Rijk mod Kommissionen, Sml. I, s. 2901, præmis 19, og af 11.9.2001, sag C-220/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 5831, præmis 20.

39 — Vedrørende dette spørgsmål, jf. mit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig, punkt 106 og 107.

40 — Jf. præmis 58-60 i den appellerede dom.

60. Det første og det andet anbringende bør derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

1. Det første anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 176

Parternes argumenter

61. Appellanten gør gældende, at Retten ikke korrekt har vurderet hans anbringende, og at den har foretaget en urigtig retsanvendelse med hensyn til fortolkningen af traktatens artikel 176 og af artikel 2, nr. 2, i afgørelse 94/90.

62. Kommissionen kritiseres for at have truffet endnu en afgørelse om afslag på aktindsigt med en ny begrundelse efter annullationen af afgørelsen om afslag af 29. maj 1996 ved Interporc I-dommen. Med denne praksis ser appellanten en reel risiko for, at adfærdskodeksen fratages al sin effektive virkning.

Ifølge Interporc fratager en sådan praksis borgeren hans ret til aktindsigt. Kommissionens adfærd skader denne rets effektivitet, fordi borgeren vil befinde sig i en situation, hvor han er nødt til at anlægge sag, indtil Kommissionen på en eller anden vis har udtømt alle de eksisterende begrundelser for afslag og da ikke længere kan begrunde en ny afgørelse om afslag. Appellanten er af den opfattelse, at Kommissionen har handlet retsstridigt, og at den fra det tidspunkt, hvor den første begæring om aktindsigt blev indgivet, burde have undersøgt alle de mulige afslagsgrunde, således at det efterfølgende ikke længere ville have været muligt at afvise begæringen om aktindsigt med en ny begrundelse i medfør af adfærdskodeksen.

63. Appellanten har anført, at Kommissionen ikke har overholdt de i traktatens artikel 176 og artikel 2, nr. 2, i afgørelse 94/90 opstillede krav. Kommissionen burde have iværksat en fuldstændig ny vurdering af begæringen om aktindsigt efter Rettens annullation af afgørelsen om afslag af 29. maj 1996 på grund af manglende begrundelse.

64. Kommissionen hævder, at den har foretaget en fuldstændig ny vurdering af begæringen om aktindsigt. Den er af den opfattelse, at når den vælger at basere afgørelsen om afslag på én afslagsgrund ad gangen, sker det af procedureøkonomiske årsager.

Stillingtagen

65. Når Retten annullerer en institutions retsakt, pålægger traktatens artikel 176 ifølge fast retspraksis institutionen at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Såvel Domstolen som Retten har i den forbindelse fastslået, at »[f]or at efterkomme dommen og opfylde den fuldt ud, skal institutionen ikke blot tage hensyn til dommens konklusion, men også til de præmisser, som har ført til domskonklusionen, og som danner det fornødne grundlag for denne i den forstand, at de er nødvendige, når det skal afgøres, hvad konklusionen helt præcist går ud på. Det er nemlig disse præmisser, som dels fastslår, nøjagtig hvilken bestemmelse der anses for ulovlig, dels angiver de nøjagtige grunde til den i konklusionen fastslåede ulovlighed, og som den pågældende institution skal tage hensyn til, når den udsteder en anden retsakt i stedet for den, der er blevet annulleret« [41].

66. Traktatens artikel 176 har imidlertid en begrænset rækkevidde.

67. Traktatens artikel 176 giver således ikke Domstolen beføjelse til at give påbud til en institution, hvis retsakt er blevet annulleret i medfør af EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF) [42].

68. Traktatens artikel 176 forpligter blot den institution, der har udfærdiget den annullerede retsakt, til at undgå, at enhver retsakt, der har til formål at erstatte den pågældende retsakt, er behæftet med de samme ugyldighedsgrunde som dem, der er fastslået i annullationsdommen [43]. Denne bestemmelse medfører imidlertid ikke, at Domstolen på anmodning af de berørte parter kan fastsætte indholdet af den retsakt, der skal erstatte den annullerede retsakt.

69. I den foreliggende sag gør appellanten imidlertid gældende, at Kommissionen efter annullationen af afgørelsen om afslag af 29. maj 1996 ved Interporc I-dommen var forpligtet til at træffe en ny afgørelse, hvori der var taget højde for alle de i adfærdskodeksen opregnede afslagsgrunde. Denne fortolkning indebærer dels, at Kommissionen ikke kan udøve nogen skønsbeføjelse ved opfyldelsen af Rettens annullationsdom, dels at Domstolen skal forklare Kommissionen, hvorledes en ny afgørelse om afslag skal begrundes. En sådan fortolkning er ikke i overensstemmelse med Domstolens praksis, som jeg netop har redegjort for.

41 — Dom af 26.4.1988, forenede sager 97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 27.

42 — Dom af 26.2.1987, sag 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo mod Kommissionen, Sml. s. 1005, præmis 18.

43 — Dom af 14.9.1999, sag C-310/97 P, Kommissionen mod Assidomän Kraft Products m.fl., Sml. I, s. 5363, præmis 56.

70. På denne baggrund foreslår jeg Domstolen at forkaste det første anbringende som ugrundet.

2. Det andet anbringende om forfatterreglens ugyldighed og om tilsidesættelse af traktatens artikel 190

71. Undersøgelsen af det andet anbringende rejser spørgsmål dels vedrørende forfatterreglen (første og andet led), dels vedrørende overholdelse af begrundelsespligten (tredje led).

a) Forfatterreglen (første og andet led)

72. Til støtte for anbringendet om annullation i medfør af forfatterreglen fremsætter appellanten en argumentation i to led.

i) Første led: forfatterreglens ugyldighed

Parternes argumenter

73. Ifølge appellanten er forfatterreglen uforenelig med forpligtelsen til åbenhed, som er et retsprincip med rødder i det demokratiske princip. Fællesskabsprincippet om åbenhed såvel som om fri adgang til dokumenter er generelle principper, hvis fundamentale karakter i Unionens og Fællesskabets retsorden i dag er hjemlet i artikel 255 EF[44], sammenholdt med artikel 1, stk. 2, EU og artikel 6, stk. 1, EU. Den nøje overholdelse heraf er en integreret del af garantien for den demokratiske struktur og for legitimiteten i udøvelsen af Fællesskabets suverænitet.

74. I sit svarskrift giver Kommissionen udtryk for en anden opfattelse. Den mener ikke, at der findes et generelt princip om åbenhed i fællesskabsretten. Selv om det er uomtvisteligt, at åbenhed er tæt forbundet med demokrati, er det, ifølge Kommissionen, ikke tilstrækkeligt til, at der er tale om et retsprincip. Det følger heraf, at en begrænsning af adgangen til aktindsigt udelukkende til dokumenter hidrørende fra Kommissionen, men ikke til dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder, er ikke i strid med retten til åbenhed.

Stillingtagen

75. For at kunne besvare parternes modstridende argumentation skal jeg henvise til

44 — Denne artikel blev indsat i EF-traktaten ved Amsterdamtraktaten.

den seneste retspraksis vedrørende aktindsigt i dokumenter, som en fællesskabsinstitution ligger inde med.

76. I dommen i sagen Nederlandene mod Rådet, hvori Domstolen skulle tage stilling til lovligheden af hjemmelen for Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter [45], fastslog Domstolen, at »de nationale bestemmelser i de fleste medlemsstater nu som et [generelt] princip, der er fastsat i forfatningen eller i lovgivningen, anerkender offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som myndighederne er i besiddelse af« [46].

77. Domstolen fastslog herefter, at »[s]å længe fællesskabslovgiver ikke har vedtaget almindelige bestemmelser om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som er i fællesskabsinstitutionernes besiddelse, må det erkendes, at institutionerne skal træffe foranstaltninger om behandlingen af sådanne begæringer i medfør af deres beføjelse til at tilrettelægge den interne organisation, hvorefter de er bemyndigede til at træffe passende foranstaltninger vedrørende deres interne funktion med henblik på at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang« [47].

78. Det er derfor ikke muligt, som appellanten hævder, på baggrund af dommen i sagen Nederlandene mod Rådet at konkludere, at der ifølge retspraksis gælder en grundlæggende ret til aktindsigt [48].

79. En sådan ret kan heller ikke retligt udledes af dommen af 6. december 2001 i sagen Rådet mod Hautala [49]. I denne sag vedrørte appellen først og fremmest retten til delvis aktindsigt i Rådets dokumenter i henhold til afgørelse 93/731.

Appellanten i den sag, et medlem af Europa-Parlamentet, havde anmodet om at få udleveret en rapport, udarbejdet af Arbejdsgruppen om Eksport af Konventionelle Våben, med henblik på at opnå nærmere oplysninger vedrørende EU-medlemsstaternes kriterier for våbeneksport. Rådet gav hende afslag med den begrundelse, at rapporten indeholdt følsomme

45 — EFT L 340, s. 43.

46 — Præmis 34.

47 — Præmis 37.

48 — Jf. i denne retning f.eks. E. Chiti, »Further Developments of Access to Community Information: Kingdom of the Netherlands v. Council of the European Union«, *European Public Law*, vol. 2, Issue 4, 1996, s. 536 ff.; F. Lafay, »L'accès aux documents du Conseil de l'Union: contribution à une problématique de la transparence en droit communautaire«, RTD eur. 33 (1), januar-marts 1997, s. 37 ff.; K.St.C. Bradley, »La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe-l'oeil?«, *Cahiers de droit européen*, 3-4, 1999, s. 283 ff.; N. Travers, »Access to Documents in Community Law on the Board to a European Participatory Democracy«, *The Irish Jurist*, vol. 35, 2000, s. 164 ff. For en anderledes fortolkning, jf. f.eks. H. Ragnemalm, »Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires«, *Scritti in onore di G.F. Mancini*, s. 809 ff.

49 — Dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Sml. I, s. 9565.

oplysninger, hvis offentliggørelse kunne skade den offentlige sikkerhed [50].

Domstolen fastslog, at »artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 skal fortolkes således, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne« [51]. Domstolen fandt det ikke fornødent at tage stilling til, om der findes et »princip om ret til oplysninger« [52].

80. På denne baggrund konkluderer jeg, at der i gældende retspraksis ikke i fællesskabsretten findes en grundlæggende ret til aktindsigt som en del af de generelle retsprincipper, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner.

81. Retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter anerkendes og garanteres i adfærdskodeksen, gennemført ved afgørelse 94/90. I den foreliggende appel skal Domstolen derfor fortolke forfatterreglen i lyset af det generelle princip om aktindsigt i henhold til adfærdskodeksen.

82. Visse typer af dokumenter er undtaget fra adfærdskodeksens anvendelsesområde, selv om der gælder et generelt princip om aktindsigt. Når Kommissionen ligger inde med et dokument, som den ikke er ophavsmand til, præciserer adfærdskodeksen således, at begæringen skal stiles direkte til den berørte person eller institution.

83. Adfærdskodeksen fastsætter således udtrykkeligt, at forfatterreglen er en undtagelse til det generelle princip om aktindsigt.

84. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at forfatterreglen kunne finde anvendelse, når der ikke findes et generelt princip om ret til åbenhed, der forbyder Kommissionen at undtage dokumenter, som den ikke er ophavsmand til, fra adfærdskodeksens anvendelsesområde.

85. Det første led af det andet anbringende bør således forkastes.

50 — Jf. artikel 4, stk. 1, første led, i afgørelse 93/731, der fastslår, at »[a]ktindsigt i Rådets dokumenter må ikke bevilges, hvis offentliggørelse vil kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, monetær stabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)«.

51 — Dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 31.

52 — Samme præmis.

ii) Andet led: urigtig retsanvendelse ved fortolkningen og anvendelsen af forfatterreglen

Parternes argumenter

86. Såfremt der ikke gives medhold i påstanden om forfatterreglens ugyldighed, gør Interporc gældende, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af denne regel. Ifølge appellanten har Retten ikke foretaget en streng fortolkning af forfatterreglen i overensstemmelse med det generelle princip om åbenhed.

87. I sit svarskrift anerkender Kommissionen, at forfatterreglen er en begrænsning i det princip, der er fastlagt i afgørelse 94/90. Den har anført, at ordlyden af adfærdskodeksen ikke giver grundlag for en indskrænkende fortolkning af den pågældende regel, medmindre der hersker tvivl om dokumentets ophavsmand.

Stillingtagen

88. Som det følger af det foregående, er forfatterreglen en klar undtagelse til det generelle princip om aktindsigt i medfør af adfærdskodeksen.

89. I praksis får de berørte parter oplysninger om den procedure, der gælder for indgivelse af en begæring om aktindsigt, når forfatterreglen finder anvendelse. Formålet med og begrundelsen for denne undtagelse er let forståelig. Forfatterreglen sikrer en medlemsstat, et tredjeland eller enhver fysisk eller juridisk person, som indvilliger i at overdrage dokumenter til Kommissionen, mod, at disse ikke offentliggøres imod dens vilje. Takket være dette tillidsforhold kan Kommissionen indhente vigtige oplysninger (nationale statistikker, undersøgelsesrapporter...), som sætter den i stand til at træffe begrundede afgørelser. Det samme gælder for så vidt angår anmeldelser af illoyal konkurrence, hvor virksomhederne må have sikkerhed for, at visse dokumenter, som senere kan danne grundlag for sagsanlæg, ikke offentliggøres [53].

90. Anvendelsen af forfatterreglen kan imidlertid give anledning til misbrug. Kommissionen kunne f.eks. henvise til denne undtagelse, selv om der hersker tvivl om ophavsmanden til det ønskede dokument.

91. Forfatterreglen skal derfor fortolkes og anvendes i overensstemmelse med Domstolens praksis.

53 — Jf. L. Idot, »La transparence dans les procédures administratives: l'exemple du droit de la concurrence«, *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique?*, LGDJ, 1998, s. 121 ff.

92. Som Domstolen for nylig har fastslået, er det formål, der forfølges med afgørelse 94/90, ikke alene at sikre Kommissionens interne funktion med henblik på at opnå en hensigtsmæssig forretningsgang, men også at fastsætte bestemmelser, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, *hvorfor undtagelser fra denne ret skal fortolkes og anvendes strengt* [54].

93. Kommissionen skal således, når den ligger inde med dokumenter, som den ikke er forfatter til, oplyse om dennes identitet. Den interesserede part skal kunne få kendskab til forfatterens identitet, således at vedkommende har mulighed for at indgive en begæring om aktindsigt til denne.

94. I den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 meddeler Kommissionen appellanten, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, hidrører dels fra medlemsstaterne, dels fra de argentinske myndigheder. Medlemsstaterne har indgivet to typer af dokumenter. Det drejer sig for det første om erklæringer vedrørende mængden af »Hilton« oksekød, importeret fra Den Argentinske Republik mellem 1985 og 1992, og for det andet om visse standpunkter, som berørte medlemsstater havde indtaget i lignende sager. Hvad angik de argentinske myndigheder havde de indgivet erklæringer vedrørende mængden af »Hilton« oksekød, eksporteret til Fællesskabet mellem 1985 og 1992, dokumenter vedrørende udpegelsen af de organer, der var ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne og dokumenter vedrørende indgåelsen af en aftale om åbning af »Hilton«-kontingentet. Kommissionen konkluderer, at appellanten skal stile sin begæring om aktindsigt i disse dokumenter til medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder.

95. I den foreliggende sag anvendte Kommissionen således forfatterreglen korrekt, idet den oplyste om ophavsmændene til de ønskede dokumenter.

96. Jeg skal imidlertid præcisere, at reglerne for aktindsigt i dokumenter, som en fællesskabsinstitution ligger inde med, for nylig er ændret. I artikel 4, stk. 4, i den nye forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 [55] hedder det:

»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,

54 — 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 27, og dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 25. Det bemærkes, at i denne sag blev løsningen anvendt vedrørende afgørelse 93/731.

55 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.«

97. Sagt på en anden måde er forfatterreglen i medfør af den nye fællesskabslovgivning [56] ikke længere en absolut undtagelse til retten til aktindsigt, men er blevet til en »klassisk« undtagelse, der er undergivet Kommissionens frie skøn.

98. Under disse omstændigheder foreslår jeg Domstolen at fastslå, at Retten ikke foretog en urigtig retsanvendelse, da den fastslog, at Kommissionen havde anvendt forfatterreglen korrekt, når den vurderede, at den ikke var forpligtet til at give adgang til aktindsigt i dokumenter, som den ikke havde forfattet.

99. Det andet led af det andet anbringende bør således forkastes som ugrundet.

100. Endelig gør appellanten gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin begrundelsespligt i medfør af traktatens artikel 190.

56 — Forordning nr. 1049/2001 trådte i kraft den 3.12.2001.

b) Overholdelsen af begrundelsespligten (tredje led)

Parternes argumenter

101. Appellanten har anført, at Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse, da den fastslog, at Kommissionen havde opfyldt begrundelsespligten korrekt, således som den er pålagt i medfør af traktatens artikel 190. Appellanten gør gældende, at Retten ikke på basis af begrundelsen for afslaget var i stand til at kontrollere, om Kommissionen også havde udøvet sin skønsbeføjelse for så vidt angik især spørgsmålet om den faktiske mulighed for at udøve retten til aktindsigt over for medlemsstaterne og de argentinske myndigheder.

102. Kommissionen finder i modsætning hertil, at den har overholdt begrundelsespligten i medfør af traktatens artikel 190.

Stillingtagen

103. Det skal erindres, at begrundelsespligten, således som den er fastsat i traktatens artikel 190, bygger på principper udledt af fast retspraksis.

104. Domstolen har således fastslået, at begrundelsen skal 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 traktatens artikel 190, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område [57].

105. Når det mere specifikt drejer sig om en begæring om aktindsigt i dokumenter hidrørende fra Kommissionen, skal denne for hvert enkelt dokument, hvori der er begæret aktindsigt, vurdere, om dokumentets offentliggørelse set i lyset af de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, kan være i strid med en af de undtagelser, der er opregnet i adfærdskodeksen [58].

106. Kommissionen opstiller i den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 en detaljeret liste over de dokumenter, den er i besiddelse af, men ikke har forfattet [59]. Den oplyser appellanten om, at for at få adgang til de oplysninger, der er indeholdt i disse dokumenter, skal appellanten henvende sig direkte til disses forfattere. Kommissionen begrunder udtrykkeligt afslaget på aktindsigt i disse dokumenter med den i adfærdskodeksen indeholdte forfatterregel [60].

107. Jeg finder således, at den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 er tilstrækkeligt begrundet.

108. På denne baggrund har Retten ikke foretaget en urigtig retsanvendelse, da den fastslog, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse af 23. april 1998 opfyldte betingelserne i traktatens artikel 190. Det tredje led af det andet anbringende, der henviser til en sådan fejl, skal derfor forkastes som ugrundet.

57 — Jf. f.eks. dom af 13.3.1985, forenede sager 296/82 og 318/82, Nederlandene og Leeuwarder Papierwarenfabriek mod Kommissionen, Sml. s. 809, præmis 19, af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16, domme af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, og sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, præmis 86, dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, og af 30.3.2000, sag C-265/97 P, VBA mod Florimex m.fl., Sml. I, s. 2061, præmis 93.

58 — Jf. dommen i sagen Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, præmis 24-28. Jf. ligeledes i samme retning dom af 19.3.1998, sag T-83/96, Van der Wal mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, præmis 43, af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 112, af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 1959, præmis 36 ff., og af 12.10.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 63 ff.

59 — Jf. den af Kommissionen udarbejdede liste i punkt 18 i dette forslag til afgørelse.

60 — Samme punkt 18.

Forslag til afgørelse

109. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Appellen forkastes.

2) Interporc Im- und Export GmbH betaler sagens omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2.