RETTENS DOM (Anden Afdeling)

24. maj 2011 *

I sag T-250/08,

Edward William Batchelor, Bruxelles (Belgien), først ved solicitor F. Young, barrister A. Barav og advokat D. Reymond, derefter ved A. Barav, D. Reymond og barrister F. Carlin,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh og S. Juul Jørgensen, som befuldmægtigede,

intervenient,

* Processprog: engelsk.

mod

Europa-Kommissionen, først ved C. Docksey, C. O'Reilly og P. Costa de Oliveira, som befuldmægtigede, derefter ved O'Reilly og Costa de Oliveira,

sagsøgt,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved S. Behzadi-Spencer, L. Seeboruth og I. Rao, som befuldmægtigede, derefter ved I. Rao, bistået af barristers G. Facenna og T. de la Mare,

intervenient,

angående dels en påstand om annullation af afgørelse truffet den 16. maj 2008 af Kommissionens Generalsekretariat om afslag på en begæring om aktindsigt i visse dokumenter, der er udvekslet i forbindelse med vurderingen af foreneligheden med fællesskabsretten af foranstaltninger, der er truffet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til artikel 3a i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv- radiospredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), dels en påstand om annullation af en stiltiende afgørelse, som anses for at være vedtaget den 9. april 2008, om afslag på den samme begæring om aktindsigt,

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood (refererende dommer), og dommerne F. Dehousse og J. Schwarcz,

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. november 2010,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 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) fastsætter de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter som omhandlet i artikel 255 EF.

2 Artikel 4, stk. 2-6, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»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.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse 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.«

3 Artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 fastsætter:

»1. En genfremsat begæring skal behandles straks. Inden 15 arbejdsdage fra registreringen af en sådan begæring skal institutionen enten meddele den, der har fremsat begæringen, aktindsigt og inden for samme periode give adgang til de ønskede dokumenter i overensstemmelse med artikel 10 eller skriftligt begrunde, hvorfor der gives helt eller delvist afslag […].

3. Har institutionen ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist, anses dette for et afslag på begæringen, og den, der har fremsat begæringen, kan herefter iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i EF-traktaten.«

4 Artikel 3a i Rådets direktiv 89/552/EØF af 3. oktober 1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-radiospredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23) som indføjet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/36/EF af 30. juni 1997 om ændring af direktiv [89/552/EØF] (EFT L 202, s. 60) bestemmer:

»1. Enhver medlemsstat kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med fællesskabsretten for at sikre, at et tv-spredningsforetagende under dens jurisdiktion ikke udnytter sin eneret til at udsende begivenheder, der af den pågældende medlemsstat anses for at være af væsentlig samfundsmæssig interesse, på en sådan måde, at en betydelig del af befolkningen i den pågældende medlemsstat forhindres i at kunne følge sådanne begivenheder via direkte eller tidsforskudt transmission på gratis fjernsyn. Træffer en medlemsstat sådanne foranstaltninger, udarbejder den en liste over begivenheder — nationale eller ikke-nationale — som den anser for at være af væsentlig samfundsmæssig interesse. Dette skal ske på en klar og gennemskuelig måde og i tilstrækkelig god tid til at sikre efterlevelse i praksis. Den pågældende medlemsstat beslutter i den forbindelse ligeledes, om disse begivenheder helt eller delvis skal kunne transmitteres direkte eller — hvor det i offentlighedens interesse af objektive

grunde er nødvendigt eller hensigtsmæssigt — helt eller delvis skal kunne transmitteres tidsforskudt.

2. Medlemsstaterne underretter straks Kommissionen om alle foranstaltninger, som træffes i medfør af stk. 1. Kommissionen kontrollerer inden for en periode på tre måneder fra underretningen, at sådanne foranstaltninger er forenelige med fællesskabsretten, og meddeler dem til de øvrige medlemsstater. Den anmoder om en udtalelse fra det udvalg, der er nedsat i medfør af artikel 23a. Den offentliggør straks de trufne foranstaltninger i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* og offentliggør mindst en gang om året den konsoliderede liste over de foranstaltninger, der er truffet af medlemsstaterne.

3. Medlemsstaterne sikrer, at tv-spredningsforetagender under deres jurisdiktion ikke udnytter en eneret, som disse foretagender har erhvervet efter datoen for offentliggørelsen af dette direktiv, på en sådan måde, at en betydelig del af befolkningen i en anden medlemsstat forhindres i at kunne følge begivenheder, der af den anden medlemsstat er erklæret for at være af væsentlig samfundsmæssig interesse i henhold til stk. 1 og 2, via hel eller delvis direkte transmission eller — hvor det i offentlighedens interesse af objektive grunde er nødvendigt eller hensigtsmæssigt — hel eller delvis tidsforskudt transmission på gratis fjernsyn således som fastlagt af denne anden medlemsstat i overensstemmelse med stk. 1.«

Sagens baggrund

5 Ved skrivelse af 20. december 2005 indgav Infront WM AG, der er et schweizisk selskab, som driver virksomhed bestående i køb, administration og salg af rettigheder til tv-transmission af sportsbegivenheder, en klage til Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vedrørende foranstaltninger vedtaget af Det Forenede Kongerige

Storbritannien og Nordirland i henhold til artikel 3a i direktiv 89/552/EØF (herefter »klagen«).

6 Ved skrivelse af 18. december 2006 henvendte sagsøgeren Edward William Batchelor sig i sin egenskab af rådgiver for selskabet Infront WM til Kommissionen og afgav bemærkninger til en skrivelse, som Kommissionen havde tilsendt Infront WM den 27. september 2006 i forbindelse med behandlingen af klagen. Endvidere blev Kommissionen i skrivelsen af 18. december 2006 opfordret til at give aktindsigt i alle dokumenter vedrørende skriftvekslingen med myndighederne i Det Forenede Kongerige efter klagens indgivelse, og i alle statistikker og oplysninger i de dokumenter, der af denne medlemsstat var meddelt i forbindelse hermed.

7 Ved skrivelse af 16. januar 2007 svarede Direktorat »Audiovisuel, medier, internet« under Generaldirektoratet (GD) for »Informationssamfundet og Medier«, at man forstod begæringen om aktindsigt i skrivelsen af 18. december 2006 som vedrørende en skrivelse af 2. august 2006 fra Kommissionen og to skrivelser fra myndighederne i Det Forenede Kongerige dateret henholdsvis den 5. september og den 15. november 2006. Ikke desto mindre var disse dokumenter ifølge ophavsmanden til skrivelsen af 16. januar 2007 omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af formålene med inspektioner og undersøgelser, idet Kommissionens behandling af klagen kunne føre til en traktatbrudsprocedure.

8 Den 16. oktober 2007 vedtog Kommissionen afgørelse 2007/730/EF om forenelighed med fællesskabsretten af de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har truffet i henhold til artikel 3a, stk. 1, i direktiv [89/552/EØF] (EFT L 295, s. 12). I artikel 1 i afgørelse 2007/730/EF erklærede Kommissionen de foranstaltninger, der er truffet af Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 3a, stk. 1, i direktiv 89/552, forenelige med fællesskabsretten.

9 Ved skrivelse af 7. februar 2008 oplyste GD »Informationssamfundet og Medier« sagsøgeren om vedtagelsen af afgørelse 2007/730/EF og om direktoratets holdning, hvorefter klagen i overensstemmelse med den nævnte afgørelse og under hensyntagen til begrundelsen i Kommissionens skrivelse af 27. september 2006 ikke gav grundlag for at fastslå, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat fællesskabsretten.

10 Ved skrivelse af 21. december 2007 opfordrede sagsøgeren Kommissionen til at genoverveje sin holdning som fremsat i skrivelsen af 16. januar 2007 (jf. præmis 7) under hensyntagen til den afsluttede undersøgelse af foreneligheden med fællesskabsretten af foranstaltningerne vedtaget af Det Forenede Kongerige. Endvidere anmodede sagsøgeren Kommissionen om bl.a. at identificere og give aktindsigt i alle de dokumenter, der var fremlagt af Det Forenede Kongerige efter den 16. januar 2007, og i enhver ikke-fortrolig oplysning i kommunikationen vedrørende indholdet af den liste over begivenheder, der er vedtaget af Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 3a i direktiv 89/552.

11 Ved skrivelse af 7. februar 2008 meddelte Direktorat »Audiovisuel, medier, internet« under GD »Informationssamfundet og Medier« sagsøgeren, at de dokumenter, hvori denne havde begæret aktindsigt, ikke kunne udleveres, eftersom de var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning, idet sagen Kommissionen mod Infront WM (sag C-125/06 P) angående foranstaltninger, der er vedtaget af Det Forenede Kongerige, endnu verserede for Domstolen.

12 Ved skrivelse af 21. februar 2008 genfremsatte sagsøgeren begæringen over for Kommissionens Generalsekretariat i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Ved skrivelse af 14. marts 2008 meddelte Kommissionen sagsøgeren i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, at fristen i samme bestemmelses stk. 1, var blevet forlænget med 15 arbejdsdage.

13 Ved skrivelse af 16. maj 2008 (herefter »den udtrykkelige afgørelse«) traf Kommissionens Generalsekretariat afgørelse om sagsøgerens genfremsatte begæring. Generalsekretariatet anførte først, at tre dokumenter var omfattet af sagsøgerens begæring, nærmere bestemt en skrivelse fra Generaldirektoratet GD »Informationssamfundet og Medier« til Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation, dateret den 2. august 2006, en skrivelse fra myndighederne i denne medlemsstat til Kommissionen, dateret den 5. september 2006, og en skrivelse fra Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation til Kommissionen, dateret den 19. februar 2007, der indeholdt fem bilag.

14 Hvad angår skrivelserne af 5. september 2006 og 19. februar 2007 oplyste Kommissionen, at den havde rådført sig med myndighederne i Det Forenede Kongerige, der med hjemmel i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 modsatte sig aktindsigt på grundlag af undtagelsen i samme forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Myndighederne i denne medlemsstat havde nærmere bestemt gjort gældende, at disse dokumenter indeholdt Det Forenede Kongeriges holdninger til de spørgsmål, der var fremsat i klagen, og som var blevet fremsat fortroligt. Deres udlevering ville være til alvorlig skade for dialogen mellem Kommissionen og medlemsstaterne i forbindelse med vurderingen af realiteten i en klage, hvilket efterfølgende ville kunne influere på Kommissionens beslutningsproces. Endvidere indeholdt bilagene til skrivelsen af 19. februar 2007 fortrolige oplysninger vedrørende de forretningsmæssige interesser hos programudbyderne og øvrige indehavere af tv-rettigheder vedrørende flere sportsdiscipliner. Disse bilag var således omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001.

15 Kommissionen anførte i den udtrykkelige afgørelse, at den, henset til Det Forenede Kongeriges myndigheders modstand mod udlevering af de pågældende skrivelser, måtte afslå den af sagsøgeren begærede aktindsigt i overensstemmelse med Domstolens dom af 18. december 2007, Sverige mod Kommissionen (sag C-64/05 P, Sml. I, s. 11389).

16 Hvad angår skrivelsen af 2. august 2006 oplyste Kommissionen, at dens udlevering ville være til alvorlig skade for beskyttelsen af formålet med undersøgelser, som er en undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, idet Kommissionen risikerede, at medlemsstaterne ville modsætte sig et samarbejde i forhold til vurderingen af foreneligheden med fællesskabsretten af de i henhold til artikel 3a i direktiv 89/552 meddelte foranstaltninger. Fortroligheden af dette dokument burde ifølge Kommissionen opretholdes indtil Rettens dom i sagen, anlagt af Det Internationale Fodboldforbund (FIFA) og Unionen af Europæiske Fodboldforbund (UEFA) (henholdsvis sag T-68/08 og sag T-55/08) til prøvelse af afgørelse 2007/730.

17 Kommissionen afslog endvidere at give delvis aktindsigt i skrivelsen af 2. august 2006 med den begrundelse, at den i sin helhed var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Endelig fandt Kommissionen, at intet element pegede på, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de dokumenter, som sagsøgeren havde begæret aktindsigt i.

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. juni 2008 anlagde sagsøgeren denne sag.

19 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2008 anmodede Det Forenede Kongerige om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 2. oktober 2008 anmodede Kongeriget Danmark om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Ved kendelse af 2. december 2008 tillod formanden

for Rettens Syvende Afdeling disse interventioner. Det Forenede Kongerige har afgivet skriftligt indlæg, og de øvrige parter har afgivet deres bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

20 Ved kendelse af 4. august 2010 bestemte formanden for Rettens Syvende Afdeling i medfør af artikel 65, litra b), artikel 66, stk. 1, og artikel 67, stk. 3, tredje afsnit, i Rettens procesreglement, at Kommissionen skal fremlægge kopier af samtlige dokumenter, den har givet afslag på aktindsigt i.

21 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Anden Afdeling, som sagen derfor er blevet henvist til.

22 Ved skrivelse af 6. september 2010 tog Kommissionen denne procesforanstaltning til efterretning.

23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og den har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse skriftligt stillet Kommissionen et spørgsmål, som denne har besvaret ved skrivelse af 29. oktober 2010.

24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 24. november 2010.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den stiltiende afgørelse af 9. april 2008 om afslag på aktindsigt og den udtrykkelige afgørelse annulleres.

— Kommissionen og Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Påstanden vedrørende den stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt afvises.

— Anbringenderne, der er fremført til støtte for påstanden om annullation af den udtrykkelige afgørelse, forkastes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— Påstanden vedrørende den stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt afvises.

— Frifindelse for påstanden vedrørende den udtrykkelige afgørelse.

Retlige bemærkninger

28 Sagsøgeren har gjort to anbringender gældende vedrørende henholdsvis tilsidesættelse af begrundelsespligten og tilsidesættelse af artikel 255 EF, sammenholdt med artikel 1, 2 og 4 i forordning nr. 1049/2001.

1. *Realitetspåkendelse af påstanden om den stiltiende afgørelse*

Parternes argumenter

29 Kommissionen har, støttet af Det Forenede Kongerige, gjort gældende, at sagsøgeren i medfør af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ikke har retlig interesse i forhold til den stiltiende afgørelse, der anses for at være vedtaget den 9. april 2008 (herefter »den stiltiende afgørelse«). Eftersom vedtagelsen af den udtrykkelige afgørelse fandt sted før sagens anlæg, medfører en eventuel annullation af den stiltiende afgørelse nemlig ikke en for sagsøgeren anderledes fordel end den, han opnår ved en eventuel annullation af den udtrykkelige afgørelse.

30 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens holdning afstedkommer en absurd situation, hvor vedtagelsen af en udtrykkelig afgørelse uden for den fastsatte frist i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 umuliggør den retlige prøvelse af en stiltiende afgørelse om afslag, der dog er en pr. definition ubegrundet afgørelse.

Rettens bemærkninger

31 Det fremgår af retspraksis, at den begærende part i tilfælde af vedtagelse af en udtrykkelig afgørelse om afslag efter udløbet af fristen i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ikke længere har nogen retlig interesse i forhold til den stiltiende afgørelse, der anses for at være truffet på grund af den omstændighed, at fristen var overskredet (jf. i denne retning Rettens dom af 19.1.2010, forenede sager T-355/04 og T-446/04, Co-Frutta mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 45, og Rettens kendelse af 17.6.2010, sag T-359/09, Jurašinović mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 40). Retsvirkningerne af afslaget på aktindsigt i de berørte dokumenter på grund af fristens udløb ophæves nemlig i det øjeblik, der vedtages en udtrykkelig afgørelse.

32 Den interesse, sagsøgeren har fremført under retsmødet med hensyn til muligheden for et senere erstatningssøgsmål på grundlag af overskridelsen af den pågældende frist, har ingen betydning for den vurdering, der er foretaget i præmis 31. En forudgående annullation af den stiltiende afgørelse er således ikke nogen betingelse for at anlægge en sådan sag.

33 Herefter bør sagen afvises for så vidt angår påstanden om den stiltiende afgørelse.

2. *Påstanden vedrørende den udtrykkelige afgørelse*

Det første anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

34 Hvad angår den udtrykkelige afgørelse har sagsøgeren for det første anført, at han ikke er i stand til at vide, om der ud over de dokumenter, som er identificeret af Kommissionen, eksisterer andre, der er omfattet af begæringen. Dernæst har sagsøgeren understreget, at en medlemsstats begrundede modstand mod udlevering af et dokument på grundlag af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke fritager Kommissionen fra dens forpligtelse til at udøve en fuld kontrol af gyldigheden af den pågældende medlemsstats begrundelse og til at fremlægge sin egen begrundelse i den henseende i overensstemmelse med artikel 253 EF og artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1049/2001. En sådan tilgang bekræftes af flere præmisser i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 15, af generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i forbindelse med denne dom (Sml. I, s. 11394) og af Kommissionens forslag til ændring af forordning (EF) nr. 1049/2001, der henviser til fortolkningen af den gældende forordnings artikel 4, stk. 5.

35 Endvidere vil en forpligtelse for Kommissionen til at handle i overensstemmelse med den rådførte medlemsstats begrundede modstand være en tilsidesættelse af denne bestemmelses ordlyd, hvoraf fremgår, at den pågældende medlemsstat kan »anmode«, og det vil svare til at genindføre reglen om ophavsmanden til dokumentet, der blev ophævet ved forordning nr. 1049/2001.

36 Denne uoverensstemmelse i Kommissionens opfattelse er endvidere kommet til udtryk i den omstændighed, at Kommissionen i den foreliggende sag har givet afslag på

aktindsigt i dokumenter, der er almindeligt kendte, som f.eks. listen over kampene under verdensmesterskaberne i fodbold i 2006 og listen over de kampe under verdensmesterskaberne i fodbold i 1994, 1998 og 2002, der ikke blev udsendt via direkte transmission på gratis fjernsyn, samt i den omstændighed, at Kommissionen har givet afslag på aktindsigt i et dokument, som Det Forenede Kongeriges myndigheder havde accepteret udleveringen af.

37 Ud over en slavisk godkendelse af Det Forenede Kongeriges vurdering indeholder den udtrykkelige afgørelse ikke nogen begrundelse, på grundlag af hvilken Kommissionen kunne fastslå gyldigheden af den begrundelse, der er fremført af denne medlemsstat, eller fastslå, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de pågældende dokumenter. Den omstændighed, som er nævnt ovenfor i præmis 36, beviser ligeledes, at Kommissionen ikke har undersøgt gyldigheden af den begrundelse, der er anført af Det Forenede Kongerige. Desuden indeholder den udtrykkelige afgørelse i den henseende ikke den i Det Forenede Kongeriges interventionsindlæg anførte begrundelse for modstanden.

38 Endelig indeholder den udtrykkelige afgørelse ingen vurdering fra Kommissionen af muligheden for at give delvis aktindsigt i de begærede dokumenter.

39 Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen følgelig tilsidesat sin begrundelsespligt, idet den udelukkende har støttet sig til Det Forenede Kongeriges begrundede modstand mod sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenterne, og idet den har undladt at undersøge muligheden for at give delvis aktindsigt i dokumenterne omfattet af denne begæring.

40 Hvad angår Kommissionens skrivelse af 2. august 2006 har sagsøgeren gjort gældende, at udsagnet om, at udleveringen heraf ville hindre medlemsstaten i at samarbejde og give de nødvendige oplysninger med henblik på Kommissionens vurdering af de nationale foranstaltningers forenelighed med fællesskabsretten, er rent hypotetisk og ikke underbygget af beviser, hvorfor det ikke udgør en tilstrækkelig begrundelse.

41 Kommissionen og Det Forenede Kongerige bestrider rigtigheden af denne argumentation.

Rettens bemærkninger

42 Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal efter fast retspraksis 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, karakteren af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater eller andre, der er umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene i artikel 253 EF, 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 (Domstolens dom af 30.3.2000, sag C-265/97 P, VBA mod Florimex m.fl., Sml. I, s. 2061, præmis 93).

43 Hvad for det første angår sagsøgerens argument om, at han ikke kan vide, om der eksisterer andre dokumenter, der er omfattet af hans begæring, og som ikke er identificeret i den udtrykkelige afgørelse, må det fastslås, at Kommissionen klart har fremlagt, hvilke dokumenter der er berørt af sagsøgerens begæring. Den udtrykkelige afgørelse er således tilstrækkeligt begrundet på dette punkt.

44 Dernæst må det fastslås, at hvad angår dokumenterne fra Det Forenede Kongeriges myndigheder afhænger omfanget af Kommissionens begrundelsespligt af en nærmere fastlæggelse af retsvirkningerne af en medlemsstats modstand i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 mod udleveringen af et dokument.

45 I denne sammenhæng bemærkes, at det ikke er foreneligt med formålet om at øge gennemsigtigheden i Den Europæiske Unions beslutningsproces at fortolke artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 således, at en medlemsstat kan indrømmes en generel og ubetinget vetoret, der helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, hindrer udlevering af ethvert dokument, som en fællesskabsinstitution er i besiddelse af, alene af den grund, at dokumentet stammer fra denne medlemsstat. I tilfælde af en sådan fortolkning vil en særlig væsentlig kategori af dokumenter, der kan ligge til grund for Fællesskabets beslutningsproces og bidrage til belysning heraf, ikke være omfattet af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001. Retten til aktindsigt vil som følge heraf blive undergravet i et tilsvarende omfang, uden at der er nogen objektiv begrundelse herfor (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 15, præmis 58-60, 62 og 64).

46 Den berørte medlemsstat skal således begrunde sin eventuelle modstand ved henvisning til undtagelserne, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Når medlemsstaten opfylder denne forpligtelse, har institutionen pligt til at give afslag på begæringen om aktindsigt, men skal også opfylde sin egen begrundelsespligt ved i afgørelsen at fremlægge de grunde, der er gjort gældende af medlemsstaten, med henblik på at træffe afgørelse om anvendelse af en af undtagelserne til retten til aktindsigt, der er fastsat i ovennævnte bestemmelser (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 15, præmis 87, 89 og 90).

47 Det følger af disse betragtninger — der har til hensigt at sikre formålet med forordning nr. 1049/2001 samtidig med, at dens artikel 4, stk. 5, søges tillagt en egen regelfunktion, der er forskellig fra samme bestemmelses stk. 4 — at Kommissionen efter

en konstatering af, at en medlemsstats modstand indeholder de grunde, hvorefter de omhandlede dokumenter ifølge denne medlemsstat er omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt, ikke skal fremlægge sin egen vurdering af begrundelsens berettigelse.

48 Hvad angår dokumenterne fra Det Forenede Kongerige har Kommissionen i det foreliggende tilfælde i den udtrykkelige afgørelses punkt 2 anført de grunde, som medlemsstaten har gjort gældende, og oplyst, at disse grunde er formuleret under henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen har således opfyldt sin begrundelsespligt i henhold til artikel 253 EF og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001.

49 Endelig hvad angår Kommissionens skrivelse af 2. august 2006 påpeges, at begrundelsespligten udgør en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten vedrørende den anfægtede retsakts lovlighed (Rettens dom af 12.12.2007, sag T-112/05, Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 5049, præmis 94).

50 Det må fastslås, at den i den henseende af sagsøgeren fremførte argumentation til støtte for den udtrykkelige afgørelses manglende eller utilstrækkelig begrundelse reelt vedrører spørgsmålet, om begrundelsen er materielt rigtig, hvilket vil blive undersøgt i forbindelse med det andet anbringende. I øvrigt bemærkes, at den udtrykkelige afgørelse i punkt 3.1 indeholder en fremstilling af grundene til, at Kommissionen har fundet, at udleveringen af den pågældende skrivelse ville være til skade for formålet med undersøgelser og derfor skulle afslås i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

51 Følgelig bør det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 255 EF, sammenholdt med artikel 1, 2 og 4, i forordning nr. 1049/2001

Om dokumenterne udstedt af Det Forenede Kongerige

— Parternes argumenter

52 Sagsøgeren har gjort gældende, at enhver undtagelse til retten aktindsigt i dokumenter ifølge retspraksis skal fortolkes strengt, idet adgangen til aktindsigt som princip skal fastholdes.

53 Hvad angår undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 (jf. præmis 14), har sagsøgeren bemærket, at en medlemsstat i det foreliggende tilfælde har anført en bestemmelse, der skal beskytte Kommissionens beslutningsproces i fremtidige sager. Rent faktisk havde Kommissionen, da såvel den stiltiende som den udtrykkelige afgørelse blev vedtaget, allerede vedtaget afgørelse 2007/730 og afsluttet sagen vedrørende klagen (jf. præmis 8 og 9). Påberåbelsen af denne undtagelse bør forbeholdes institutionerne, idet den naturligt er knyttet udelukkende til disses beslutningsproces. I den sammenhæng har den omstændighed, at Det Forenede Kongeriges myndigheder ikke ville have fremsendt de i den udtrykkelige afgørelse identificerede dokumenter, hvis disse blev offentliggjort, ingen betydning, heller ikke betragtningen om, at dokumenterne ligeledes var blevet undersøgt i forbindelse med klagen.

54 Endvidere vedrører den betragtning, hvorefter udbredelsen af de pågældende dokumenter vil berøre medlemsstaternes vilje til at samarbejde med Kommissionen, en

situation, der ikke med rimelighed kan forventes, og som er rent hypotetisk. Medlemsstaterne skal i øvrigt samarbejde med Kommissionen i henhold til artikel 10 EF og kan ikke tilsidesætte denne forpligtelse, fordi Kommissionen har givet aktindsigt i et dokument i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001. I den henseende har sagsøgeren anført Kommissionens egen holdning vedrørende undersøgelsen af foranstaltningerne på området for anvendelsen af artikel 3a i direktiv 89/552, hvorefter den alene foretager den pågældende undersøgelse, hvis medlemsstaten har afgivet tilstrækkelige oplysninger om hver begivenheds samfundsmæssige interesse og om de procedurer, der er fulgt ved valget af de pågældende begivenheder. At en medlemsstat ikke skulle samarbejde i forbindelse med proceduren fastsat i artikel 3a, stk. 2, i direktiv 89/552, er således utænkeligt.

55 Sagsøgeren har henvist til medlemsstaternes forpligtelse til på en klar og gennemskuelig måde at udarbejde en eventuel liste over begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse i henhold til artikel 3a, stk. 1, i direktiv 89/552, således at udleveringen af de til listen knyttede dokumenter, der er indgivet til Kommissionen, ikke vil blive afslået med den begrundelse, at medlemsstaten for fremtiden vil nægte at samarbejde, endog efter at afgørelsen om listens forenelighed med fællesskabsretten er truffet. Selv om Kommissionen har modtaget dokumenterne fra Det Forenede Kongeriges myndigheder i forbindelse med Kommissionens anmodning om oplysninger vedrørende klagen, er afgørelse 2007/730 udarbejdet på grundlag af disse oplysninger.

56 I den sammenhæng har sagsøgeren fremhævet, at ifølge Kommissionen selv var de oplysninger, der blev afgivet af Det Forenede Kongerige i forbindelse med behandlingen af klagen, nødvendige for vurderingen af foreneligheden med fællesskabsretten af de foranstaltninger, der var vedtaget af Det Forenede Kongerige, og at vedtagelsen af afgørelse 2007/730 ifølge skrivelsen af 7. februar 2008 (jf. præmis 9) førte til henlæggelse af klagen. Kommissionen har således i den udtrykkelige afgørelse fastslået, at de omtvistede dokumenter var omfattet af sagsøgerens genfremsatte begæring om aktindsigt, der vedrørte dokumenterne om undersøgelsen af de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige havde givet underretning om i henhold til artikel 3a, stk. 2, i direktiv 89/522. Det følger heraf, at undersøgelsen af disse foranstaltningers

forenelighed med fællesskabsretten og behandlingen af klagen har været sammenfaldende, og at Kommissionens argumentation om, at der er forskel på de to procedurer, hvilken blev fremlagt første gang i Kommissionens svarskrift, skal forkastes. Sagsøgeren har i den henseende fremhævet, at skrivelsen af 19. februar 2007 ifølge den udtrykkelige afgørelse indeholder Det Forenede Kongeriges myndigheders holdning til Kommissionens tilgang til visse spørgsmål vedrørende artikel 3a i direktiv 89/552.

57 Endvidere bør argumentet om muligheden for at genåbne proceduren vedrørende undersøgelse af de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har givet underretning om efter Rettens annullation af afgørelse 2007/730, ikke tages til følge, henset til, at det danner grundlag for afslag på udlevering af ethvert dokument, der er meddelt Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse.

58 Følgelig har Kommissionen, idet den henviste til undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at give afslag på aktindsigt i dokumenter, der var udstedt af Det Forenede Kongerige, gjort sig skyldig i en urigtig retsanvendelse.

59 Endvidere har sagsøgeren anført, at Kommissionen, idet den undlod at undersøge muligheden for at give delvis aktindsigt i de begærede dokumenter, har tilsidesat artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Den udtrykkelige afgørelse oplyser i øvrigt ikke, om Kommissionen havde opfordret Det Forenede Kongerige til at begrunde sin holdning til en eventuel delvis aktindsigt, eller om en sådan begrundelse rent faktisk blev givet.

60 Kommissionen har på sin side for det første gjort gældende, at dens beføjelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er begrænset til en undersøgelse af, om medlemsstatens modstand er begrundet i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 og af, at den ikke ligger klart uden for anvendelsesområdet

for undtagelserne i disse bestemmelser. Parallelt hermed bør den prøvelse, der foretages af Unionens domstole, af lovligheden af Kommissionens vurdering begrænse sig til en kontrol af, om Kommissionen har foretaget en sådan undersøgelse.

61 Hvad dernæst angår undtagelsen vedrørende artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 (jf. præmis 14) har Kommissionen anført, at de dokumenter, der er fremlagt af Det Forenede Kongerige, blev fremlagt i forbindelse med behandlingen af klagen og indeholder Det Forenede Kongeriges myndigheders holdning vedrørende de indledende konsultationer med Kommissionen. Kommissionen har understreget — støttet af Det Forenede Kongerige, og i modsætning til det af sagsøgeren anførte — at en medlemsstat, som deltager i en beslutningsproces, der fører til vedtagelse af en institutions retsakt, har ret til at påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på beskyttelse af et »råderum til at tænke«, hvilket er uadskilleligt forbundet med denne proces. I den foreliggende sag er risikoen for skade på denne proces, som omfatter en undersøgelse svarende til både den, der foretages inden for rammerne af artikel 3a i direktiv 89/552, og den, som foretages under en traktatbrudsprocedure, rimeligt forudsigelig til trods for afslutningen af den omhandlede undersøgelse, da lovligheden af afgørelse 2007/730 er anfægtet ved Retten i sag T-55/08, UEFA mod Kommissionen, og sag T-68/08, FIFA mod Kommissionen. Disse dokumenter, som Kommissionen har haft adgang til både i forbindelse med sin undersøgelse i henhold til artikel 3a i direktiv 89/552 og i forhold til klagen, spiller i tilfælde af en annullation af afgørelse 2007/730 en central rolle ved genåbning af undersøgelsesproceduren vedrørende foreneligheden med fællesskabsretten af de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har vedtaget. Det Forenede Kongeriges myndigheder bør på ny kunne samarbejde i fuld tillid til Kommissionen, indtil sagen er endeligt afsluttet, hvor det modsatte ville være til alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces. På den baggrund er Det Forenede Kongeriges betragtninger ikke åbenbart urigtige.

62 Kommissionen har tilføjet, at forpligtelsen til samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, ikke hindrer en medlemsstat i at anmode om, at visse elementer forbliver fortrolige.

Den forpligtelse til samarbejde, der påhviler medlemsstaterne ifølge artikel 3a, stk. 2, i direktiv 89/552, er endvidere uden relevans i det foreliggende tilfælde, idet de omhandlede dokumenter er udarbejdet i forbindelse med undersøgelsen af en klage og ikke indgår som en del af den underretning, som Det Forenede Kongerige har foretaget i henhold til denne bestemmelse.

63 Det Forenede Kongerige har fremhævet, at selv om visse oplysninger i bilag iv)-vi) i skrivelsen af 19. februar 2007 ikke er fortrolige, afslører strukturen i deres fremstilling visse dele, som ikke vil kunne udleveres uden at forårsage skade på den gensidige tillid, der bør råde i underretninger mellem Kommissionen og en medlemsstat under omstændigheder som dem, der foreligger i den foreliggende sag.

— Rettens bemærkninger

64 Indledningsvis bør der lægges vægt på, at efter Kommissionens forklaringer i svarskriftet og i skrivelsen af 29. oktober 2010, hvorefter den ikke længere modsætter sig udleveringen af de to første bilag til skrivelsen fra Det Forenede Kongeriges Faste Repræsentation, bortset fra visse oplysninger, med hensyn til hvilke undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 er gjort gældende (jf. præmis 14), har sagsøgeren under retsmødet oplyst, at han ikke længere anfægter vurderingen i den udtrykkelige afgørelse for så vidt angår de pågældende oplysninger.

65 Hvad således angår dokumenterne udstedt af Det Forenede Kongerige har sagsøgeren i det væsentlige anført et anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

66 I den henseende må Retten indledningsvis forkaste Kommissionens og Det Forenede Kongeriges standpunkt vedrørende udstrækningen af domstolskontrollen i tilfælde af anvendelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 (jf. præmis 60).

67 Når en medlemsstat påberåber sig artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og fremsætter begrundelser for afslag som omhandlet i samme artikels stk. 1-3, tilkommer det nemlig Unionens retsinstanser efter anmodning fra den part, som den pågældende institution har meddelt afslag på aktindsigt, at undersøge, om afslaget gyldigt kan baseres på nævnte undtagelser, og det til trods for den omstændighed, at afslaget ikke er et resultat af institutionens egen vurdering af undtagelserne, men af den berørte medlemsstats. Det bemærkes i øvrigt hvad angår den berørte part, at medlemsstatens deltagelse ikke påvirker den fællesskabsretlige karakter af den afgørelse, som institutionen efterfølgende træffer over for den berørte part, som svar på den anmodning om aktindsigt, som institutionen har modtaget vedrørende et dokument, som institutionen er i besiddelse af (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 15, præmis 94).

68 Når henses til formålene i forordning nr. 1049/2001, skal undtagelserne til retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, som fastsat i forordningens artikel 4, fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning Domstolens dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 36).

69 Hvad angår fortolkningen af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 bemærkes, at denne bestemmelse har til formål at beskytte visse typer af dokumenter, der er udstedt i forbindelse med en procedure, hvor udleveringen selv efter afslutningen af denne procedure ville være til skade for den berørte institutions beslutningsproces.

70 Disse dokumenter skal indeholde »meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution«.

71 Ifølge punkt 2 i den udtrykkelige afgørelse falder dokumenter fra Det Forenede Kongerige ind under denne definition, idet de indeholder »meningstilkendegivelser« fra denne medlemsstats myndigheder »til [Kommissionens] intern[e] brug som led i indledende konsultationer mellem Kommissionen og de nævnte myndigheder«.

72 Som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet har Kommissionen oplyst, at den er af den opfattelse, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ligeledes omfatter dokumenter, der hidrører fra enheden uden for den berørte institution, eftersom disse dokumenter — selv om de har til formål at fremlægge oplysninger — viser ophavsmandens holdning til korrektheden eller relevansen af de pågældende oplysninger, endog stiltiende.

73 Ordlyden af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 skal ikke fortolkes så bredt. Således at anse et dokument for at være til internt brug i en institution alene af den grund, at institutionen er dokumentets adressat, svarer for det første til at berøve denne betingelse dens indhold, eftersom ethvert dokument, der modtages i en institution, ville opfylde nævnte betingelse. For det andet anerkender den fortolkning, der er grundlaget for holdningen i den udtrykkelige afgørelse, ikke, at drøftelserne og de indledende konsultationer ifølge nævnte bestemmelse skal finde sted »inden for den pågældende institution«. I den udtrykkelige afgørelse refereres til konsultationer mellem Kommissionen og Det Forenede Kongeriges myndigheder, som således ikke har fundet sted »inden for den pågældende institution«.

74 Langt fra kun at være en fortolkning af bestemmelsens ordlyd er disse bemærkninger i overensstemmelse med princippet, der er omtalt i præmis 68, som ikke anerkendes i den holdning, der fremgår af den udtrykkelige afgørelse, og som blev uddybet af Kommissionen under retsmødet. Endvidere beskytter disse bemærkninger den effektive virkning af det første afsnit i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 og dermed begrundelsen for eksistensen af to forskellige afsnit i denne bestemmelse, da det

første afsnit omhandler perioden inden færdiggørelsen af beslutningsprocessen, og det andet perioden, der strækker sig endog ud over færdiggørelsen af nævnte proces.

75 For det første ville det at antage, at artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning 1049/2001 omfatter ethvert dokument, der er sendt til en institution af en ekstern udsteder, og som i ordets bredeste forstand indeholder en »meningstilkendegivelse«, der vil kunne afstedkomme et svar — hvilket udgør en »konsultation« som omhandlet i denne bestemmelse — nemlig have den konsekvens, at det andet afsnit vedrørte »dokumenter« i samme omfang som i bestemmelsens første afsnit. Henset til, at disse kategorier af dokumenter dernæst ville kunne beskyttes under samme betingelser, dvs. at deres udlevering ville være til alvorlig skade for beslutningsprocessen, ville det første afsnit blive overflødigt, da det andet afsnit ville dække perioden såvel før som efter færdiggørelsen af nævnte proces.

76 Dokumenter, der af en ekstern person eller enhed sendes til en institution med henblik på at være genstand for en meningsudveksling med den pågældende institution, falder således ikke inden for anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Det følger heraf, at Det Forenede Kongerige ikke gyldigt på grundlag af denne bestemmelse kunne anmode Kommissionen om at give afslag på aktindsigt i de omhandlede skrivelser. Det skal tilføjes, at den omstændighed, at Domstolen i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 15, antog, at en medlemsstat kan påberåbe sig undtagelserne i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, på ingen måde berører denne konklusion. Den henvisning, Domstolen foretog i denne dom til nævnte bestemmelses stk. 3, kan nemlig forklares ved eksistensen af bestemmelsens første afsnit, der ligeledes vedrører dokumenter, der er modtaget i en institution.

77 Under alle omstændigheder må det fastslås, at betingelsen om at være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

78 Herved påpeges, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret. Alene det forhold, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, er nemlig ikke tilstrækkeligt til at begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse. En sådan anvendelse kan principielt kun være begrundet, hvis institutionen forinden har vurderet, om aktindsigten konkret og reelt vil kunne skade den beskyttede interesse. Desuden skal risikoen for, at en beskyttet interesse tilføjes skade, være rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk for at kunne påberåbes (jf. Rettens dom af 11.3.2009, sag T-166/05, Borax Europe mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

79 Der må endvidere peges på, at de pågældende dokumenter er fremlagt af Det Forenede Kongerige til besvarelse af Kommissionens skrivelse af 2. august 2006, der blev sendt til denne medlemsstats myndigheder efter indgivelsen af klagen. Således som det fremgår af den udtrykkelige afgørelses punkt 2), fjerde afsnit, finder Det Forenede Kongerige, at udleveringen af disse skrivelser ville være til skade for dets loyale samarbejde med Kommissionen under behandlingen af klagen over tilsidesættelse af fællesskabsretten, idet den vil være forhindret i at svare åbent på Kommissionens anmodninger. Denne omstændighed vil bringe Kommissionens beslutningsproces i fare med hensyn til tilsidesættelsen af fællesskabsretten.

80 Denne vurdering kan ikke tages til følge. Det at anerkende en medlemsstats eventuelle erklæring om, at den vil være tilbageholdende i sit samarbejde med institutionen, hvis den giver aktindsigt i et dokument, under henvisning til, at det vil være til alvorlig skade for beslutningsprocessen som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, ville nemlig betyde, at medlemsstaterne fik en skønsmæssig ret på området eller i hvert fald, at politikken for aktindsigt i dokumenter iværksat af forordningen underlægges de nationale politikker på området. Det ville ikke være foreneligt med hverken systemet for aktindsigt i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt i præmis 15, præmis 58 og 65) eller med den forpligtelse til loyalt samarbejde med Kommissionen, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 10 EF.

81 Følgelig skal artikel 4, stk. 3, andet afsnit, og artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig sin egen tilbageholdenhed med at samarbejde med Kommissionen, hvis et dokument udleveres i henhold til forordning nr. 1049/2001, med henblik på gyldigt at begrunde, at det vil være til alvorlig skade for den berørte institutions beslutningsproces.

82 Den udtrykkelige afgørelse skal derfor annulleres for så vidt angår afslaget på aktindsigt i skrivelserne af 5. september 2006 og af 19. februar 2007, undtagen i det omfang, hvori den omhandler oplysningerne i de to første bilag til skrivelsen af 19. februar 2007, med hensyn til hvilke undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 er blevet påberåbt.

Om dokumentet fra Kommissionen

— Parternes argumenter

83 Sagsøgeren har bemærket, at den omstændighed, at et dokument vedrører en inspektion eller en undersøgelse, ikke i sig selv kan begrunde, at undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 bringes i anvendelse. Kommissionen er således forpligtet til at godtgøre i afgørelsens begrundelse, at udleveringen af det pågældende dokument konkret og rimeligt forudsigeligt ville være til skade for beskyttelsen af formålet med inspektioner og undersøgelser.

84 Den bestemmelse, der fastsætter den af Kommissionen påberåbte undtagelse, har desuden ikke til formål at beskytte undersøgelser som sådan, men formålet med undersøgelserne, hvorfor formålet med beskyttelsen ikke kan opnås efter afslutningen af den pågældende undersøgelse.

85 Kommissionen har ikke i den foreliggende sag forklaret, hvorledes udleveringen af dens skrivelse af 2. august 2006 kunne medføre, at Det Forenede Kongeriges myndigheder ikke ville afgive oplysninger i forbindelse med en procedure, som medlemsstaterne er forpligtede til at samarbejde om, og som i det foreliggende tilfælde allerede var afsluttet. På det grundlag kan muligheden for, at Retten annullerer afgørelse 2007/730, alene anses for en fremtidig og sandsynligvis fjern hypotetisk omstændighed.

86 Kommissionen har endvidere i den udtrykkelige afgørelse indbefattet oplysninger, der er givet af medlemsstaten, selv om den omtvistede skrivelse er udarbejdet af Kommissionen. Endelig har Kommissionen ikke iagttaget eksistensen af en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument for derved at imødekomme behovet for større åbenhed og borgernes mulighed for at deltage i beslutningsprocessen. Følgelig hvad angår skrivelsen af 2. august 2006 har Kommissionen ved at påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 gjort sig skyldig i en urigtig retsanvendelse, således at den udtrykkelige afgørelse skal annulleres.

87 Kommissionen har fremhævet, at der bør sondres mellem dels de dokumenter, som indgår i Det Forenede Kongeriges underretning inden for rammerne af artikel 3a, stk. 2, i direktiv 89/552, dels de dokumenter, Kommissionen har modtaget i forbindelse med den undersøgelse, der blev igangsat efter indgivelsen af klagen, som udgør en anden form for procedure end den vedrørende underretningen. Kommissionen har ligeledes fremhævet, at den undersøgelse, i forhold til hvilken undtagelsen i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 påberåbes, er den, der er omhandlet i artikel 3a, stk. 2, i direktiv 89/552. Endvidere har Kommissionen foretaget en individuel undersøgelse af dokumentet i lyset af den påberåbte undtagelse og har gennem en tilstrækkelig og korrekt begrundelse fastslået eksistensen af en rimeligt forudsigelig risiko for skade på det omhandlede formål med undersøgelsen. I den henseende,

således som det er anført i den udtrykkelige afgørelse, vil en annullation af afgørelse 2007/730 — for så vidt angår realiteten — i forbindelse med sag T-55/08, UEFA mod Kommissionen, og sag T-66/08, FIFA mod Kommissionen, der verserer ved Retten, medføre en genåbning af proceduren og en revurdering af de inden afgørelsens vedtagelse indsamlede oplysninger, herunder dem, der er indeholdt i de dokumenter, hvori der er givet afslag på aktindsigt.

88 Kommissionen har endvidere forklaret, at man i skrivelsen af 2. august 2006 ikke støtter ret på undtagelserne i artikel 4, stk. 2, andet led, og artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

89 Endelig har Kommissionen afvist både sagsøgerens anbringende om en manglende undersøgelse af muligheden for at give delvis aktindsigt, eftersom Kommissionen har fortaget en vurdering af en eventuel anvendelse af undtagelsen i forhold til det berørte individuelle dokument, og argumentet om, at den ikke har taget hensyn til en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af skrivelsen af 2. august 2006.

— Rettens bemærkninger

90 Hvad angår indholdet af skrivelsen af 2. august 2006 har sagsøgeren anført, at der foreligger en ukorrekt konstatering i den udtrykkelige afgørelse, ifølge hvilken den pågældende skrivelse indeholder oplysninger, som er afgivet af Det Forenede Kongerige, hvor det imidlertid drejer sig om den første skrivelse, der blev sendt fra Kommissionen efter klagens indgivelse. Som det fremgår af den udtrykkelige afgørelses punkt 3.1, har Kommissionen nemlig begrundet den manglende udlevering af dette dokument med henvisning til risikoen for, at medlemsstaterne ikke længere vil ønske at samarbejde i procedurerne i artikel 3a, i direktiv 89/552, hvis de ved, at de oplysninger, de viderebringer, i sidste ende vil kunne blive meddelt tredjemand. Det følger imidlertid af en gennemlæsning af den pågældende skrivelse, fremlagt af Kommissionen som led

i bevisoptagelsen (jf. ovenfor, præmis 20 og 21), at den ikke indeholder oplysninger, der stammer fra Det Forenede Kongeriges myndigheder. Den pågældende skrivelse udgør en sammenfatning af klagen og har til formål at anmode denne medlemsstats myndigheder om bemærkninger til Infront WM's påstande. Den eneste henvisning til oplysninger, som er afgivet af Det Forenede Kongerige, vedrører seertal, der imidlertid blev kritiseret i klagen, og som sagsøgeren derfor allerede var i besiddelse af i sin egenskab af rådgiver for Infront WM (jf. præmis 5 og 6). Følgelig er Kommissionens argument i den udtrykkelige afgørelse for at begrunde den manglende udlevering af det pågældende dokument ikke i overensstemmelse med dets indhold.

91 Selv uden at tage dette forhold i betragtning må det under alle omstændigheder bemærkes, at de faktiske forhold, der er gjort gældende af Kommissionen i den udtrykkelige afgørelse, ikke er tilstrækkelige til at opfylde de betingelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

92 I den henseende bemærkes, således som Kommissionen har fremhævet (jf. præmis 87), at undersøgelsen, i forhold til hvilken den pågældende undtagelse er gjort gældende, består i proceduren for vurdering af, om de foranstaltninger, som Det Forenede Kongerige har vedtaget inden for rammerne af artikel 3a i direktiv 89/552, er forenelige med fællesskabsretten.

93 Kommissionens deltagelse i denne procedure har til formål at undersøge, om ordningen i denne bestemmelses stk. 3, der medfører pligter for andre medlemsstater og udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, i det pågældende tilfælde kan igangsættes. Når Kommissionen endvidere efter klagens indgivelse har anmodet

myndighederne i denne medlemsstat om afklaringer og yderligere oplysninger, er den åbenbare årsag den, at de var nødvendige for Kommissionens vurdering.

94 Det må på den baggrund fastslås, at den eneste konsekvens af, at en medlemsstat med henblik på denne vurdering ikke ønsker at fremsende de nødvendige dokumenter til Kommissionen, fordi den modsætter sig en eventuel udlevering af dem fra Kommissionen til tredjemand i henhold til forordning nr. 1049/2001, vil være, at institutionen ikke foretager en vurdering inden for rammerne af artikel 3a i direktiv 89/552 af foranstaltningernes forenelighed med fællesskabsretten, og at den primære ret finder fuld anvendelse. Herved skal det tilføjes, at Kommissionen ikke i forbindelse med artikel 3a i direktiv 89/552 iværksætter en unionspolitik på området for aktindsigt i begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse, men alene tilbyder et instrument til bekæmpelse af omgåelse af eventuelle relevante nationale foranstaltninger, når disse er forenelige med fællesskabsretten. Endvidere kan medlemsstaterne frit beslutte, om de ønsker at iværksætte en politik på området for begivenheder af væsentlig interesse for deres samfund, hvilket fremgår af ordet »kan« i artikel 3a, stk. 1, i direktiv 89/552.

95 Følgelig er formålet med Kommissionens undersøgelse ikke at give aktindsigt i begivenheder af væsentlig samfundsmæssig interesse, der transmitteres på gratis fjernsyn, men at sikre overholdelsen af fællesskabsretten i tilfælde, hvor en medlemsstat ønsker at drage fordel af ordningen med gensidig anerkendelse af de foranstaltninger, den vedtager i forbindelse med en politik på området. Formålet med fællesskabsrettens overholdelse sættes ikke over styr i et tilfælde, hvor en medlemsstat ikke ønsker at samarbejde i forbindelse med vurderingen af foreneligheden med fællesskabsretten af de foranstaltninger, den har vedtaget eller har til hensigt at vedtage. I en sådan situation vil foranstaltningerne nemlig ikke blive undersøgt af Kommissionen, de vil ikke nyde godt af en gensidig anerkendelse, og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret i den primære ret, finder fuld anvendelse.

96 Herefter findes Kommissionen, idet den påberåbte sig artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 for at give sagsøgeren afslag på udlevering af skrivelsen af 2. august 2006, at have foretaget en urigtig retsanvendelse.

97 Den udtrykkelige afgørelse skal følgelig annulleres undtagen i det omfang, hvori den vedrører oplysningerne i de to første bilag til skrivelsen af 19. februar 2007, med hensyn til hvilke undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 er blevet påberåbt.

Sagens omkostninger

98 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen i det væsentlige har tabt sagen, pålægges den i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom at betale sagens omkostninger, bortset fra sagsøgerens omkostninger som følge af Det Forenede Kongeriges intervention. I den sammenhæng pålægges tillige Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom at betale sagsøgerens omkostninger som følge af interventionen.

99 Det Forenede Kongerige og Kongeriget Danmark bærer i henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) Påstanden vedrørende den stiltiende afgørelse om afslag på aktindsigt, der anses for at være vedtaget den 9. april 2008, afvises.

2) Afgørelsen truffet den 16. maj 2008 af Europa-Kommissionens Generalsekretariat annulleres, undtagen i det omfang, hvori den vedrører oplysningerne i de to første bilag til skrivelsen af 19. februar 2007, med hensyn til hvilke undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001 er blevet påberåbt.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler Edward William Batchelors omkostninger.

4) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger og betaler Edward William Batchelors omkostninger som følge af interventionen.

5) Kongeriget Danmark bærer sine egne omkostninger.

Forwood Dehousse Schwarcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. maj 2011.

Underskrifter