RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

17. marts 2005 *

I sag T-187/03,

Isabella Scippacercola, Bruxelles (Belgien), først ved avocats K. Adamantopoulos og D. Papakrivopoulos, derefter ved K. Adamantopoulos og solicitor B. Keane, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Flynn og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 19. marts 2003, hvori der blev givet afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i et dokument vedrørende projektet for Athens nye internationale lufthavn i Spata (Grækenland),

* Processprog: engelsk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Azizi, og dommerne M. Jaeger og O. Czúcz,

justitssekretær: ekspeditionssekretær I. Natsinas,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. september 2004,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 255 EF bestemmer:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

[...]«

2 Erklæring nr. 35, der er knyttet til Amsterdam-traktatens slutakt (herefter »erklæring nr. 35«), har følgende ordlyd:

»Konferencen er enig om, at de principper og betingelser, som er omhandlet i artikel [255], stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, giver en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke.«

3 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 som forudsat i 255 EF [artikel 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001] de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter. Denne forordning trådte i kraft den 3. december 2001.

4 Artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

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

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

[...]«

5 Artikel 3 i forordning nr. 1049/2001, som vedrører definitioner, bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

a) »dokument«: ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde

b) »tredjemand«: enhver fysisk eller juridisk person eller enhed uden for den pågældende institution, herunder medlemsstaterne, andre institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi og tredjelande.«

6 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som fastlægger undtagelserne til nævnte ret til aktindsigt, bestemmer:

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

a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

— offentlig sikkerhed

— forsvar og militære anliggender

— internationale forbindelser

— Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

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

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

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

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

[...]

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

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

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

[...]«

7 Artikel 5 i forordning nr. 1049/2001, med overskriften »Dokumenter i medlemsstaterne«, bestemmer:

»Fremsættes der over for en medlemsstat begæring om aktindsigt i et dokument i dens besiddelse, som hidrører fra en institution, rådfører medlemsstaten sig, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres, med den pågældende institution for at træffe en afgørelse, som ikke bringer opfyldelsen af denne forordnings målsætning i fare.

Medlemsstaten kan i stedet henvise begæringen til institutionen.«

8 Artikel 9 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer følgende vedrørende følsomme dokumenter:

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

2. Begæringer om aktindsigt i følsomme dokumenter efter de i artikel 7 og 8 foreskrevne procedurer kan kun behandles af de personer, der har ret til at gøre sig bekendt med de pågældende dokumenter. Disse personer vurderer ligeledes med forbehold af artikel 11, stk. 2, hvilke henvisninger der kan gives til følsomme dokumenter i det offentlige register.

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

[...]«

9 Artikel 5 (med overskriften »Konsultationer«) i bestemmelserne om gennemførelse af forordning nr. 1049/2001, hvis tekst findes i bilaget til Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 345, s. 94), bestemmer:

»1. Når Kommissionen modtager en begæring om aktindsigt i et dokument, som den råder over, men som hidrører fra tredjemand, kontrollerer det generaldirektorat eller den tjenestegren, der ligger inde med dokumentet, om en af de undtagelser, der er omhandlet i artikel 4 i forordning [...] nr. 1049/2001, finder anvendelse. Hvis det dokument, der fremsættes begæring om, er klassificeret i henhold til Kommissionens sikkerhedsbestemmelser, finder artikel 6 i nærværende bestemmelser anvendelse.

2. Hvis det generaldirektorat eller den tjenestegren, der ligger inde med dokumentet, efter at have gennemført undersøgelsen vurderer, at det er nødvendigt at give afslag på aktindsigt i det ønskede dokument i henhold til en af de undtagelser, der er omhandlet i artikel 4 i forordning [...] nr. 1049/2001, sendes afslaget til den person, der har fremsat begæringen, uden at ophavsmanden konsulteres.

3. Det generaldirektorat eller den tjenestegren, der ligger inde med dokumentet, efterkommer begæringen om aktindsigt uden at konsultere ophavsmanden, når:

a) det dokument, der er fremsat begæring om, allerede er blevet offentliggjort af enten ophavsmanden eller i henhold til forordningen eller tilsvarende bestemmelser

b) det er klart, at fuldstændig eller delvis offentliggørelse af dokumentets indhold ikke skader en af de interesser, der er omhandlet i artikel 4 i forordning [...] nr. 1049/2001.

4. I alle andre tilfælde konsulteres ophavsmanden. Hvis begæringen om aktindsigt vedrører et dokument, der kommer fra en medlemsstat, konsulterer det generaldirektorat eller den tjenestegren, der ligger inde med dokumenterne, den myndighed, fra hvilken dokumentet hidrører, når:

a) dokumentet er blevet sendt til Kommissionen inden datoen for ikrafttrædelsen af forordning [...] nr. 1049/2001

b) medlemsstaten i overensstemmelse med artikel 4, stk. 5, i forordning [...] nr. 1049/2001 har anmodet Kommissionen om ikke at offentliggøre dokumentet uden dens forudgående samtykke.

5. En ophavsmand, der konsulteres, har en svarfrist, der ikke kan være på mindre end fem arbejdsdage, men som skal sætte Kommissionen i stand til at overholde sine egne svarfrister. Hvis ophavsmanden ikke svarer inden udløbet af den fastsatte frist eller ikke kan findes eller identificeres, træffer Kommissionen afgørelse i overensstemmelse med undtagelsesordningen i artikel 4 i forordning [...] nr. 1049/2001, idet den tager hensyn til ophavsmandens berettigede interesser på grundlag af de elementer, den råder over.

6. Hvis Kommissionen agter at give aktindsigt i et dokument mod ophavsmandens udtrykkelige ønske, underretter den ophavsmanden om, at den agter at offentliggøre dokumentet efter ti arbejdsdage og henleder ophavsmandens opmærksomhed på de klagemuligheder, den pågældende råder over for at modsætte sig denne offentliggørelse.

[...]«

Sagens faktiske omstændigheder

10 Ved skrivelse af 29. januar 2003 anmodede Isabella Scippacercola Kommissionen om at få aktindsigt i bl.a. en cost-benefitanalyse vedrørende projektet for Athens nye internationale lufthavn i Spata. Dette projekt var samfinansieret med Samhørighedsfonden.

11 Ved skrivelse af 21. februar 2003 afslog Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik at give sagsøgeren aktindsigt i cost-benefitanalysen, idet det anførte følgende:

»Hvad angår Deres begæring om en kopi af cost-benefitanalysen vedrører den et dokument, som er dateret før forordning [...] nr. 1049/2001 trådte i kraft, og de nationale myndigheder er blevet konsulteret i henhold til bestemmelserne i artikel 5 i afgørelse [...] 2001/937 [...]. Ved fax af 10. februar 2002 meddelte de nationale myndigheder Generaldirektoratet [for Regionalpolitik], at der ikke kunne gives adgang til aktindsigt i dette dokument.

Begrundelsen for afslaget vedrører beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder. Det drejer sig om en rapport, som en bank lod private konsulenter udarbejde. Denne bank har på betingelse af fortrolighed bistået den græske stat under udarbejdelsen af projektet.

I denne forbindelse mener Generaldirektoratet [for Regionalpolitik] ikke, at den pågældende rapport i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. [...] 1049/2001 kan udleveres [...]«

12 Ved samme skrivelse fremsendte Kommissionen til sagsøgeren den del af ansøgningen om støtte fra Samhørighedsfonden, som under overskriften »Redegørelse for hovedkonklusionerne« indeholdt en kort beskrivelse af de vigtigste punkter i cost-benefitanalysen.

13 Ved skrivelser af 24. februar og 28. marts 2003 fremsatte sagsøgeren på ny sin begæring.

14 Ved skrivelse af 19. marts 2003, som blev meddelt sagsøgeren den 31. marts 2003, bekræftede Kommissionens generalsekretær afslaget på aktindsigt i det ønskede dokument (herefter »den anfægtede beslutning«). Denne skrivelse havde følgende ordlyd:

»Jeg takker Dem for deres skrivelse af 24. februar, som indgik den 26. februar, hvori De anmoder om en fornyet behandling af deres begæring om aktindsigt i den fulde tekst af cost-benefitanalysen vedrørende opførelsen af Athens nye internationale lufthavn.

Denne analyse blev udarbejdet af en bank for de græske myndigheder (Finansministeriet).

I henhold til artikel 5, stk. 4, litra a), i bestemmelserne om gennemførelsen af forordning nr. 1049/2001, som vedtaget ved afgørelse [...] 2001/937, har Kommissionens tjenestegrene konsulteret de græske myndigheder vedrørende adgangen til aktindsigt i dette dokument, som er sendt til Kommissionen, før forordningen trådte i kraft (den 3.12.2001). I deres besvarelse anførte de græske myndigheder, at de ikke gav deres samtykke til Kommissionens udbredelse af dette dokument.

I henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 er jeg derfor ikke i stand til at meddele Dem aktindsigt i dette dokument og skal følgelig bekræfte afslaget fra [Generaldirektoratet for] Regionalpolitik, som De har rejst indsigelse imod.

[...]«

Retsforhandlinger og parternes påstande

15 Ved stævning indleveret den 28. maj 2003 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

16 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

17 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 9. september 2004.

18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

20 Sagsøgeren har påberåbt sig fire anbringender til støtte for sit søgsmål. Med det første anbringende gøres det gældende, at der er begået en retlig fejl, og at der er anlagt en åbenbar urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder, idet Kommissionen med urette har vurderet, at det dokument, der er begæret aktindsigt i, hidrørte fra en medlemsstat. Med det andet anbringende gøres det gældende, at der er begået en retlig fejl, idet Kommissionen ikkehar vurderet de begrundelser, som

den græske stat fremsatte til støtte for sin negative udtalelse vedrørende udbredelsen af det ønskede dokument. Med det tredje anbringende gøres det gældende, at den anfægtede beslutning ikke er begrundet. Med det fjerde anbringende gøres det gældende, at der er begået en retlig fejl, idet Kommissionen ikke har taget stilling til, om der skulle være givet delvis aktindsigt i oplysningerne i det ønskede dokument.

Første anbringende om, at Kommissionen med urette har vurderet, at det dokument, der er begæret aktindsigt i, hidrørte fra en medlemsstat

Parternes argumenter

21 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med en retlig fejl, og at der er anlagt en åbenbar urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder, idet Kommissionen med urette har vurderet, at det ønskede dokument hidrørte fra en medlemsstat. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har anlagt en urigtig fortolkning og foretaget en urigtig anvendelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og af artikel 5, stk. 4, i afgørelse 2001/937. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen ligeledes tilsidesat artikel 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 samt det i denne bestemmelse og retspraksis opstillede princip om den videst mulige aktindsigt i Kommissionens dokumenter.

22 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen med urette har vurderet, at det ønskede dokument hidrørte fra de græske myndigheder. Sagsøgeren mener derimod, at det ønskede dokument hidrører fra tredjemand, og at det er bestemmelserne i artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, der burde have fundet anvendelse.

23 Sagsøgeren har bemærket, at de forskellige sprogversioner af forordningen bekræfter den fortolkning, hvorefter ordet »hidrører« vedrører et dokument, som er udarbejdet for eller af en medlemsstat.

24 Sagsøgeren mener, at det ønskede dokument burde have været karakteriseret som »et dokument fra tredjemand« i overensstemmelse med ordlyden af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001. Det fremgik nemlig af Kommissionens skrivelse af 21. februar 2003, at det ønskede dokuments ophavsmand dels er private konsulenter, dels er banken, som formodes at have udført cost-benefitanalysen inden for rammerne af projektets udarbejdelse.

25 Eftersom fremlæggelsen af en cost-benefitanalyse var et krav for bevilling af støtte, kunne lufthavnsselskabet alternativt anses for det ønskede dokuments »ejer«. Lufthavnsselskabet var nemlig den enhed, som udførte projektet med opførelsen af lufthavnen i Spata, og var den eneste modtager af støtte fra Samhørighedsfonden. I hvert fald er det ifølge sagsøgeren sikkert, at det ønskede dokument ikke hidrører fra en medlemsstat.

26 Sagsøgeren mener, at udtrykket »hidrører« skal gøres til genstand for en streng fortolkning. Denne fortolkning skal være i overensstemmelse med Fællesskabets retspraksis, hvorefter undtagelser fra reglerne om aktindsigt i dokumenter skal fortolkes og anvendes strengt (Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27, og Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 56).

27 Sagsøgeren har påpeget, at forordning nr. 1049/2001 henviser til den videst mulige aktindsigt i dokumenter [artikel 1, litra a)] og angiver som formål at give retten til aktindsigt størst mulig virkning (præamblen). Det ville være i strid med dette formål at anlægge en fortolkning af udtrykket »hidrører«, der var så udvidende, at den ville gøre det muligt for en medlemsstat at begrænse sig til at »overgive« et dokument til Kommissionen for at drage fordel af bestemmelserne i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

28 Sagsøgeren har anfægtet Kommissionens påstand om, at ophavsmandens identitet er uden relevans. Sagsøgeren mener tværtimod, at dennes identitet er helt central for fremgangsmåden ved imødekommelse af begæring om aktindsigt i dokumenter. Hvis identiteten ikke havde været relevant, kunne enhver tredjemand omgå kravene i forordning nr. 1049/2001, idet han blot kunne anmode en medlemsstat om at overgive dokumentet til Kommissionen.

29 Sagsøgeren har afvist Kommissionens udtalelse om, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skal finde anvendelse fra det tidspunkt, hvor et dokument er overgivet til en fællesskabsinstitution. Sagsøgeren har gjort gældende, at det generelt næppe er vanskeligt at identificere ophavsmanden til hvert dokument. I hvert fald må administrativ konveniens ikke have forrang for Den Europæiske Unions borgeres videst mulige aktindsigt, medmindre det fører til uforholdsmæssige byrder (Domstolens dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 29 og 30, samt Rettens dom af 19.7.1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489, præmis 85-88). I det foreliggende tilfælde hersker der ingen tvivl om identiteten af ophavsmanden til dokumentet. Det er åbenbart, at det er blevet udarbejdet af en tredjemand. Således burde Kommissionen have anvendt artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 i stedet for samme forordnings artikel 4, stk. 5.

30 Kommissionen har anfægtet disse argumenter og gjort gældende, at det omhandlede dokument hidrører fra Den Hellenske Republik i forordning nr. 1049/2001's forstand.

Rettens bemærkninger

31 Det må indledningsvis fremhæves, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter som omhandlet i artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 ifølge samme artikels stk. 3 vedrører alle dokumenter, som Europa-Parlamentet, Rådet og

Kommissionen er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som de har udarbejdet eller modtaget. Institutionerne kan således i givet fald anmodes om at give indsigt i dokumenter, der hidrører fra tredjemand, hvilket begreb bl.a. omfatter medlemsstaterne i henhold til definitionen af begrebet »tredjemand« i samme forordnings artikel 3, litra b).

32 Det bemærkes videre, at offentlighedens aktindsigt i Kommissionens dokumenter inden forordning nr. 1049/2001 trådte i kraft, var reguleret ved Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58). Ved afgørelsens artikel 1 blev den adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som blev vedtaget af Rådet og Kommissionen den 6. december 1993 (EFT 1993 L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), og som var knyttet som bilag til afgørelsen, formelt vedtaget. Adfærdskodeksens punkt 3 bestemmer under overskriften »Behandling af de oprindelige begæringer«, at »[n]år 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«. En institution var således i henhold til denne regel — »forfatterreglen« — ikke beføjet til at give aktindsigt i dokumenter hidrørende fra en stor gruppe af tredjemænd, bl.a. medlemsstaterne, og den person, der ønskede aktindsigt, skulle i så fald rette henvendelse direkte til den pågældende tredjemand.

33 Forfatterreglen er ikke medtaget i forordning nr. 1049/2001, hvori det er anført, at alle institutionernes dokumenter som udgangspunkt bør være offentligt tilgængelige.

34 Det fremgår imidlertid af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, at medlemsstaterne blandt disse tredjemænd indtager en særstilling. Bestemmelsen indrømmer nemlig en medlemsstat mulighed for at anmode en institution om ikke at give tredjemand aktindsigt i et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, uden dens forudgående samtykke. Det bemærkes, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 gennemfører erklæring nr. 35, hvorefter konferencen for de høje

kontraherende parter til traktaten er enige om, at principperne og betingelserne i artikel 255 EF giver en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand aktindsigt i et dokument fra denne stat, uden dens forudgående samtykke. Denne mulighed, der er indrømmet medlemsstaterne ved artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, beror på, at nævnte forordning hverken har til formål eller til virkning at ændre de nationale lovgivninger om aktindsigt (betragtning 15 til forordning nr. 1049/2001 og Rettens dom af 17.9.2003, sag T-76/02, Messina mod Kommissionen, Sml. II, s. 3203, præmis 40 og 41).

35 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at det omhandlede dokument var kommet Kommissionen i hænde i forbindelse med en ansøgning om støtte fra Samhørighedsfonden. I denne forbindelse bemærkes, at ansøgninger om projektstøtte fra denne fond i henhold til artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1164/94 af 16. maj 1994 om oprettelse af Samhørighedsfonden (EFT L 130, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1264/1999 af 21. juni 1999 (EFT L 161, s. 57) og ved Rådets forordning (EF) nr. 1265/1999 af 21. juni 1999 (EFT L 161, s. 62), forelægges af den pågældende medlemsstat. Ifølge samme artikels stk. 4 skal støtteansøgninger bl.a. indeholde en cost-benefitanalyse.

36 Heraf følger, dels at ansøgninger om støtte fra Samhørighedsfonden alene forelægges af den pågældende medlemsstat, dels at en cost-benefitanalyse nødvendigvis udgør en del af de oplysninger, en sådan ansøgning skal indeholde.

37 I den foreliggende sag er cost-benefitanalysen blevet udarbejdet af en bank for de græske myndigheders regning. Dette dokument udgør nemlig en del af de oplysninger, som en ansøgning om støtte fra Samhørighedsfonden skal indeholde.

38 Uden at der er grund til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt dokumenter, som kun er overgivet (og ikke udarbejdet) af en medlemsstat, er omfattet af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, er det således tilstrækkeligt at fastslå, at det omhandlede dokument, som er udarbejdet af en bank for de græske myndigheders regning, er blevet udarbejdet for en medlemsstats regering.

39 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Kommissionen ikke har begået en fejl ved at antage, at dokumentet hidrørte fra en medlemsstat.

40 Sagsøgerens argument om, at enhver tredjemand kunne omgå de ved forordning nr. 1049/2001 pålagte krav ved blot at anmode en medlemsstat om at overgive dokumentet til Kommissionen, har ingen relevans i den foreliggende sag. Det er nemlig allerede fastslået, at det omhandlede dokument var kommet Kommissionen i hænde i forbindelse med en ansøgning om støtte fra Samhørighedsfonden. For Samhørighedsfonden er den støtteberettigede medlemsstat eneste part i forhold til Kommissionen. Ansøgninger om projektstøtte forelægges alene af den støtteberettigede medlemsstat, og følgelig var det af Kommissionen modtagne dokument ikke kommet den i hænde, hvis ikke de græske myndigheder havde ansøgt Samhørighedsfonden om finansiel støtte.

41 Det følger heraf, at første anbringende bør forkastes.

Andet anbringende om at Kommissionen ikke har vurderet de begrundelser, som medlemsstaten fremsatte til støtte for sin negative udtalelse

Parternes argumenter

42 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat ordlyden af og ånden i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 samt i artikel 5, stk. 4, i afgørelse

2001/937, i det omfang den ikke har vurderet de begrundelser, som den græske stat fremsatte til støtte for sin negative udtalelse vedrørende udbredelsen af det ønskede dokument. Kommissionen har på denne måde givet medlemsstaten en *de facto*-vetoret i forhold til udbredelsen af det dokument, den er i besiddelse af.

43 Sagsøgeren mener, at det af den omstændighed, at artikel 4, stk. 4 og 5, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 5, stk. 4, i afgørelse 2001/937 anvender verberne »rådføre/konsultere« og »anmode«, følger, at Kommissionen ikke er bundet af medlemsstatens udtalelse. En fortolkning, hvorefter de ovennævnte artikler giver medlemsstaterne en vetoret i forhold til udbredelsen af et fra dem hidrørende dokument, er ifølge sagsøgeren i strid med det åbenbare indhold af ordet »anmode«.

44 Sagsøgeren har gjort gældende, at beslutninger vedrørende udbredelsen af dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, kun kan træffes af disse institutioner, og at afslag på udbredelsen heraf skal begrundes af institutionen i medfør af artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001.

45 Sagsøgeren har bemærket, at Kommissionen i de to skrivelser, den har tilstillet sagsøgeren, har henvist til de græske myndigheders negative udtalelse, samt — kortfattet — til den begrundelse, som disse myndigheder havde fremsat til støtte for den negative udtalelse. Der var intet, som antydede, at Kommissionen havde foretaget en vurdering af denne begrundelse. Den anfægtede beslutning indeholder ifølge sagsøgeren endnu færre oplysninger end den af de græske myndigheder fremsatte begrundelse og end den af Kommissionen foretagne vurdering af denne begrundelse. Kommissionens generalsekretær henviser blot til den negative udtalelse, som de græske myndigheder har afgivet.

46 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen skulle vurdere den begrundelse, som de græske myndigheder har givet, og burde have lagt vægt på disse dele af sin vurdering i de skrivelser, den tilstillede sagsøgeren. Kommissionen har handlet, som om den græske stats udtalelse var bindende for den.

47 Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 præciserer, at Kommissionen på visse betingelser afslår at give aktindsigt. Kommissionen skal afslå at give aktindsigt, når en af disse betingelser er opfyldt. Derimod fremgår det ikke af samme forordnings artikel 4, stk. 5, at Kommissionen skal afslå at give aktindsigt, men at medlemsstaten kan anmode om et sådant afslag. Det er overladt til Kommissionens skøn at afgøre denne anmodnings videre skæbne.

48 Sagsøgeren har anført, at hun betvivler, at medlemsstaterne, som har deres egne ordninger for aktindsigt i dokumenter, anser Kommissionens anmodning om ikke at give aktindsigt for bindende. Sagsøgeren har påstået, at Kommissionen anerkender, at det ikke forholder sig sådan, da den påstod, at der »så vidt muligt« skulle tages hensyn til dens ønsker. Dette betyder ifølge sagsøgeren, at en udtalelse fra Kommissionen, som er afgivet i forbindelse med en sådan rådføring, hverken er afgørende eller bindende for beslutningen om, hvorvidt der på nationalt plan skal gives aktindsigt i dens dokumenter.

49 Hvis en medlemsstat skal anses for bundet af Kommissionens udtalelse, drejer det sig ifølge sagsøgeren om en åbenbar begrænsning af borgernes rettigheder i denne medlemsstat, og Kommissionen får herved en reel vetoret, og måske uden kendskab til den pågældende nationale ordning. Sagsøgeren har gjort gældende, at medlemsstaten i hvert fald bevarer en skønsmargen i forhold til den måde, hvorpå der kan gives aktindsigt for at forlige kravene i dens egen nationale ordning og kravene ifølge national ret gældende for ophavsmanden. Selv om medlemsstaten kan anmode om, at der gives afslag på aktindsigt, råder Kommissionen analogt over en skønsmargen, når den i forståelse med medlemsstaten beslutter, hvordan den tilgodeser sine egne interesser og samtidig giver den videst mulig aktindsigt i dokumenterne.

50 Under retsmødet har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at udbredelsen af følsomme dokumenter kræver samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører. Sagsøgeren har gjort gældende,

at hvis fællesskabslovgiver med denne forordnings artikel 4, stk. 5, havde villet give medlemsstaterne en vetoret, ville den have vedtaget en formulering, som bragte den nærmere denne bestemmelse.

51 Kommissionen har anfægtet disse argumenter og gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes.

Rettens bemærkninger

52 Det spørgsmål, der rejses med dette anbringende, er, hvorvidt artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 — idet den foreskriver, at en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne, uden dens forudgående samtykke — giver denne stat en vetoret, eller overlader institutionen en skønsmargen.

53 Det skal fastslås, at forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at alle institutionernes dokumenter som udgangspunkt bør være offentligt tilgængelige (betragtning 11).

54 Med hensyn til dokumenter fra tredjemand er institutionerne i henhold til forordningens artikel 4, stk. 4, forpligtet til at rådføre sig med den berørte tredjemand for at vurdere, om en undtagelse i henhold til samme forordnings artikel 4, stk. 1 eller 2, finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres. Det følger heraf, at institutionerne ikke er forpligtet til at høre den berørte tredjemand, hvis det forekommer indlysende, at dokumentet skal udleveres, eller at det ikke skal udleveres. I alle andre tilfælde skal institutionerne høre den pågældende tredjemand. Høringen af den berørte tredjemand er således en betingelse, der som hovedregel skal være opfyldt, inden der foretages en vurdering af, om undtagelserne fra adgangen til aktindsigt i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse i forhold til dokumenter fra en tredjemand.

55 Kommissionens forpligtelse til at høre tredjemand i henhold til artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 er endvidere uden betydning for dennes kompetence til at afgøre, om en af undtagelserne i denne forordnings artikel 4, stk. 1 eller 2, finder anvendelse.

56 Det fremgår derimod af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, at medlemsstaterne indtager en særstilling. Bestemmelsen indrømmer nemlig en medlemsstat mulighed for at anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke. Som nævnt i præmis 34 ovenfor, skal det bemærkes, at denne bestemmelse gennemfører erklæring nr. 35.

57 Artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 stiller også medlemsstaterne i en anden situation end andre tredjemænd, da bestemmelsen er udtryk for en lex specialis. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaten — enten på tidspunktet for indgivelsen af et dokument eller senere — anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, der hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke. Hvis medlemsstaten har indgivet en sådan anmodning, er institutionen forpligtet til at indhente medlemsstatens forudgående samtykke, før den udleverer dokumentet. Denne forpligtelse til at indhente medlemsstatens forudgående samtykke, som påhviler institutionen, og som klart fremgår af denne bestemmelse, ville miste enhver betydning, hvis institutionen kunne beslutte at udlevere et dokument på trods af, at den berørte medlemsstat udtrykkeligt havde anmodet om, at det ikke blev udleveret. Hvis en institution havde ret til at udlevere et dokument på trods af medlemsstatens anmodning om ikke at give aktindsigt i dette dokument, ville medlemsstatens situation nemlig ikke være anderledes end en almindelig tredjemands. En sådan anmodning, som en medlemsstat fremsætter, forpligter derfor — i modsætning til det af sagsøgeren anførte — institutionen til ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument. Hvis en medlemsstat, som i det foreliggende tilfælde, ikke har indgivet en sådan anmodning i forbindelse med indgivelsen af dokumentet til institutionen, er institutionen ikke desto mindre berettiget til at indhente medlemsstatens forudgående samtykke, før den udleverer dokumentet til tredjemand. I et sådant tilfælde er institutionen også forpligtet til at respektere medlemsstatens eventuelle anmodning om at undlade at foretage udlevering.

58 Det bemærkes i denne forbindelse, at medlemsstaten ikke er forpligtet til at begrunde den anmodning, der indgives i henhold til artikel 4, stk. 5 i forordning nr. 1049/2001, og at det, når medlemsstaten først har indgivet en sådan anmodning, ikke tilkommer institutionen at undersøge, om det er berettiget at undlade at udlevere det omhandlede dokument af hensyn til varetagelsen af bl.a. offentlige interesser.

59 For at sikre, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 anvendes i overensstemmelse med erklæring nr. 35, og for at lette adgangen til aktindsigt i det pågældende dokument, idet medlemsstaten, hvorfra dokumentet hidrører, får mulighed for eventuelt at give samtykke til, at det udleveres, er institutionen forpligtet til at høre medlemsstaten. Hvis medlemsstaten efter at være blevet hørt ikke indgiver en anmodning i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, er institutionen stadig forpligtet til i henhold til forordningens artikel 4, stk. 4, at vurdere, om dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

60 Det bemærkes, at når en medlemsstat har indgivet en anmodning i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, finder den berørte medlemsstats relevante nationale regler — som fastsætter adgangen til aktindsigt i dokumenter samt de retlige rammer for et eventuelt søgsmål — anvendelse. Det tilkommer således de nationale administrative og dømmende myndigheder at vurdere, om der i henhold til national ret skal gives aktindsigt i dokumenter fra en medlemsstat, og at fastslå, om og i hvilket omfang de berørtes søgsmålsret finder anvendelse.

61 Hvad endelig angår det argument, sagsøgeren har gjort gældende under retsmødet, om, at hvis fællesskabslovgiver med artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 havde villet give medlemsstaterne en vetoret, ville den have vedtaget en formulering, som bragte den nærmere forordningens 9, stk. 3, bemærkes, at sidstnævnte bestemmelse fastsætter særlige regler for at sikre en effektiv beskyttelse af hemmelige og fortrolige dokumenter, der bl.a. hidrører fra institutionerne, medlemsstaterne, tredjelande eller internationale organisationer, og vedrører de i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 omhandlede områder, navnlig

offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender. Denne bestemmelse præciserer bl.a., hvilke personer der er beføjet til at behandle dokumenterne, og at følsomme dokumenter kun indføres i registeret eller kun gøres offentligt tilgængelige med samtykke fra den myndighed, fra hvem dokumentet hidrører. Når henses til den særlige karakter af disse regler, skal det fastslås, at denne artikel ikke har nogen tilknytning til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, og at man således ikke med føje kan påberåbe sig disse regler med henblik på fortolkningen af artikel 4, stk. 5. Klassificerer medlemsstaten et dokument »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« eller »CONFIDENTIEL«, svarer det i princippet til, at det er umuligt at give aktindsigt i det. For så vidt angår andre dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat, kan aktindsigt kun fastslås at være umulig på denne stats udtrykkelige anmodning.

62 I lyset af ovenstående bemærkninger må det fastslås, at når en medlemsstat anmoder en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne, uden dens forudgående samtykke, er institutionen i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 bundet af denne anmodning. Følgelig kan der ikke gives medhold i sagsøgerens andet anbringende om, at Kommissionen ikke har vurderet de begrundelser, som den græske stat fremsatte til støtte for sin negative udtalelse.

Tredje anbringende om manglende begrundelse

Parternes argumenter

63 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har begået en retlig fejl, idet den har tilsidesat forpligtelsen til at begrunde den anfægtede beslutning, hvilket er strid kravet i artikel 253 EF. Sagsøgeren mener, at Kommissionens manglende vurdering af den begrundelse, den græske stat havde anført, udgør en manglende begrundelse.

64 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i den foreliggende sag har begrænset sig til at angive de begrundelser, som den græske stat fremsatte til støtte for sin negative udtalelse. Intetsteds i de to skrivelser fra Kommissionen til sagsøgeren, og navnlig ikke i den anfægtede beslutning, er der anført nogen begrundelse for Kommissionens afslag på aktindsigt i det ønskede dokument. Herved har Kommissionen gjort det umuligt for sagsøgeren at bestemme, hvilke begrundelser der dannede grundlag for afslaget på at udlevere det ønskede dokument, og for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres kontrol.

65 Kommissionen har gjort gældende, at begrundelsen for den anfægtede beslutning var fyldestgørende, eftersom den indeholdt en redegørelse for, hvorfor der blev givet afslag på aktindsigt i dokumentet, nemlig fordi de nationale myndigheder havde anmodet om, at et sådant afslag blev givet.

Rettens bemærkninger

66 Det bemærkes, at forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning ifølge fast praksis har til formål at give den berørte oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for beslutningen, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes, ligesom forpligtelsen har til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (Rettens dom af 24.4.1996, forenede sager T-551/93, T-231/94 — T-234/94, Industrias Pesqueras Campos m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 247, præmis 140, af 3.2.2000, forenede sager T-46/98 og T-151/98, CCRE mod Kommissionen, Sml. II, s. 167, præmis 46, og af 14.5.2002, sag T-80/00, Associação Comercial de Aveiro mod Kommissionen, Sml. II, s. 2465, præmis 35).

67 Det fremgår klart af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen havde hørt de græske myndigheder, som havde anmodet om ikke at give aktindsigt i dokumentet, og at Kommissionen derfor i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 anførte, at den var ude af stand til at give aktindsigt i dette dokument.

68 Det følger heraf, at begrundelsen i den anfægtede beslutning var fyldestgørende, eftersom den indeholdt en redegørelse for, hvorfor der blev givet afslag på aktindsigt i dokumentet, nemlig fordi de nationale myndigheder havde anmodet om, at et sådant afslag blev givet.

69 I denne forbindelse skal det påpeges — som det er fastslået ovenfor — at institutionen er bundet af den anmodning, en medlemsstat fremsætter i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Under disse omstændigheder er der ingen grund til, at Kommissionen vurderer den begrundelse, som den græske stat fremsatte.

70 Uanset at Kommissionen af hensyn til gennemsigtigheden har fremsendt den begrundelse, som medlemsstaten påberåbte sig til sagsøgeren, skal det endelig fastslås, at det ikke påhviler Kommissionen at forklare sagsøgeren grunden til, at den pågældende medlemsstat har indgivet en anmodning i medfør af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, eftersom denne bestemmelse ikke pålægger medlemsstaterne at begrunde en sådan anmodning.

71 Det følger af det anførte, at det tredje anbringende ikke er begrundet.

Fjerde anbringende om, at Kommissionen ikke har taget stilling til, om der skulle være givet delvis aktindsigt i oplysningerne i det ønskede dokument

Parternes argumenter

72 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har begået en retlig fejl i form af en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, idet den ikke har taget stilling til, om der skulle være givet delvis aktindsigt i oplysningerne i det ønskede dokument, som ikke var omfattet af undtagelserne.

73 Sagsøgeren har bemærket, at Kommissionen til sagsøgeren havde fremsendt en del af ansøgningen om støtte fra Samhørighedsfonden, som indeholdt en beskrivelse af de vigtigste punkter i cost-benefitanalysen, men ikke hele rapporten, sådan som sagsøgeren havde anmodet om. Ifølge sagsøgeren opfyldte disse oplysninger ikke kravene i artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, eftersom beskrivelsen ikke udgjorde en del af det ønskede dokument sådan som omhandlet i bestemmelsen.

74 Sagsøgeren har gjort gældende, at uanset en medlemsstats anmodning om, at der gives afslag på aktindsigt, burde Kommissionen, der er forpligtet til at give den videst mulige aktindsigt i dokumenter, have taget stilling til, om der kunne være givet delvis aktindsigt. Eftersom Kommissionen heller ikke har afgjort, om der kunne være givet delvis aktindsigt, har den begået en retlig fejl (dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 29 og 30, og i sagen Hautala mod Rådet, præmis 85-88).

75 Kommissionen har bestridt disse argumenter og gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes.

Rettens bemærkninger

76 Det følger af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, at hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

77 Det er rigtigt, at der ikke i den anfægtede beslutning er nævnt noget om, at Kommissionen påtænkte muligheden af at give delvis aktindsigt i det ønskede dokument. Imidlertid skal det fastslås — hvad også sagsøgeren blev underrettet om — at den pågældende medlemsstat modsatte sig enhver aktindsigt i hele dokumentet. Eftersom Kommissionen var bundet af denne anmodning, var delvis aktindsigt i dette dokument ikke mulig. Under disse omstændigheder skal det fastslås, at begrundelsen for afslag på delvis aktindsigt i dette dokument indirekte, men uomgængeligt fulgte af medlemsstatens anmodning.

78 Heraf følger, at anbringendet bør forkastes.

79 Af det anførte følger, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

80 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges sagsøgeren at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Azizi Jaeger Czúcz

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. marts 2005.

H. Jung

Justitssekretær

M. Jaeger

Afdelingsformand