RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

13. januar 2011 *

I sag T-362/08,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, Hamburg (Tyskland), ved solicitor S. Crosby og advokat S. Santoro,

sagsøger,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved J. Bering Liisberg og B. Weis Fogh, som befuldmægtigede,

af

Republikken Finland først ved J. Heliskoski, M. Pere og H. Leppo, som befuldmægtigede, derefter ved J. Heliskoski som befuldmægtiget,

* Processprog: engelsk.

og af

Kongeriget Sverige ved K. Petkovska, A. Falk og S. Johannesson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 19. juni 2008 om afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i et dokument, som de tyske myndigheder har sendt til Kommissionen i forbindelse med en sag om nedklassificering af en lokalitet beskyttet i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7),

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M.E. Martins Ribeiro, og dommerne N. Wahl og A. Dittrich (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. april 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) fastlægger de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter, som fastlagt ved artikel 255 EF. Forordningen har fundet anvendelse siden den 3. december 2001.

2 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.

[…]«

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

»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.«

4 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

[…]

3. […]

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.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende privatlivets fred eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.«

5 Artikel 9 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer følgende vedrørende behandlingen af 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.

[…]«

6 Artikel 6, stk. 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7) har følgende ordlyd:

»Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

Sagens baggrund

7 Sagsøgeren, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, er en ikke-statslig organisation, der er aktiv inden for dyre- og naturbeskyttelse.

8 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber afgav den 19. april 2000 efter en ansøgning fra Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til artikel 6, stk. 4, andet afsnit, i direktiv 92/43 en positiv udtalelse om gennemførelse af et industriprojekt på lokaliteten Mühlenberger Loch, som er et beskyttet område i henhold til direktivet. Projektet vedrørte en udvidelse af selskabet D.'s fabrik med henblik på den endelige montering af Airbus A3XX.

9 Ved skrivelse af 20. december 2001 til Kommissionen anmodede sagsøgeren om aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen havde modtaget i forbindelse med vurderingen af ovennævnte industriprojekt, nemlig korrespondancen fra Forbundsrepublikken Tyskland, byen Hamburg og den tyske kansler.

10 Kommissionen fandt, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 var til hinder for, at den kunne give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, og vedtog sin afgørelse af 26. marts 2002, hvorved den gav afslag på sagsøgerens anmodning om aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen havde modtaget i forbindelse med den sag, hvori den afgav udtalelse den 19. april 2000.

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 2002 anlagde sagsøgeren sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 26. marts 2002.

12 Ved dom af 30. november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-168/02, Sml. II, s. 4135), frifandt Retten Kommissionen.

13 Den 10. februar 2005 iværksatte Kongeriget Sverige, der var intervenient i sag T-168/02, appel ved Domstolen til prøvelse af Rettens dom i denne sag.

14 Ved dom af 18. december 2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen, Sml. I, s. 11389, ophævede Domstolen dommen i sagen IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 12, samt Kommissionens afgørelse af 26. marts 2002.

15 Efter dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, fremsatte sagsøgeren ved skrivelse af 13. februar 2008 på ny begæring over for Kommissionen om aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen havde modtaget fra de tyske myndigheder i forbindelse med vurderingen af projektet Mühlenberger Loch.

16 Ved skrivelse af 20. februar 2008 bekræftede Kommissionen modtagelsen af sagsøgerens skrivelse af 13. februar 2008.

17 Den 26. marts 2008 opfordrede sagsøgeren Kommissionen til at besvare begæringen af 13. februar 2008.

18 Ved skrivelse af 7. april 2008 oplyste Kommissionen sagsøgeren om, at der pågik en høring af de tyske myndigheder om udbredelsen af de dokumenter, som sagsøgeren havde ønsket.

19 Den 9. april 2008 opfordrede sagsøgeren på ny Kommissionen til at besvare begæringen af 13. februar 2008, og dette inden den 22. april 2008.

20 Da Kommissionen ikke havde svaret på nævnte dato, genfremsatte sagsøgeren ved skrivelse af 29. april 2008 sin begæring.

21 Den 19. maj 2008 skrev Kommissionen til sagsøgeren og bekræftede modtagelsen af den genfremsatte begæring samt oplyste, at begæringen ville blive besvaret inden for fristen fastsat i forordning nr. 1049/2001.

22 Den 19. juni 2008 vedtog Kommissionen en afgørelse vedrørende sagsøgerens genfremsatte begæring (herefter den »anfægtede afgørelse«), som blev meddelt sagsøgeren samme dag. Ved denne afgørelse udleverede Kommissionen alle de af sagsøgeren begærede dokumenter, dvs. otte dokumenter fra byen Hamburg og Forbundsrepublikken Tyskland, bortset fra en skrivelse af 15. marts 2000 fra den tyske kansler til formanden for Kommissionen (herefter »skrivelsen fra den tyske kansler«), idet de tyske myndigheder havde modsat sig udleveringen af dette dokument.

23 Ifølge den anfægtede afgørelse har de tyske myndigheder erklæret, at udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler kan skade beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands internationale forbindelser og økonomiske politik som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, i forordning nr. 1049/2001.

24 Denne skrivelse vedrørte en fortrolig erklæring, der var afgivet udelukkende til internt brug. Dokumentet omhandlede en fortrolig sag vedrørende Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik. Udbredelsen af dokumentet ville ikke alene krænke fortroligheden til skade for de internationale forbindelser

mellem Forbundsrepublikken Tyskland, Den Europæiske Unions institutioner og andre medlemsstater, men ville også bringe Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik i fare. Følgelig blev der givet afslag på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, i forordning nr. 1049/2001.

25 Endvidere havde de tyske myndigheder påpeget, at udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler ville være til alvorlig skade for beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

26 Skrivelsen vedrørte en fortrolig erklæring rettet til Kommissionen udfærdiget udelukkende til internt brug i forbindelse med overvejelserne vedrørende Kommissionens udtalelse af 19. april 2000. Dokumentet vedrørte Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik. Udbredelsen af dokumentet ville krænke fortroligheden og ville derfor skade forbindelserne mellem Forbundsrepublikken Tyskland, EU-institutionerne og andre medlemsstater. Dette ville være til alvorlig skade for Kommissionens beslutningsproces. Følgelig finder undtagelsen i henhold til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 anvendelse i forhold til skrivelsen fra den tyske kansler.

27 Kommissionen har endvidere i den anfægtede afgørelse påpeget, at undtagelsen til retten til aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse, hvis der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument. Selv om det pågældende dokument også henhørte under de to undtagelser i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, der ikke skal underkastes et kriterium om offentlig interesse, har Kommissionen i det foreliggende tilfælde undersøgt, om en sådan tungtvejende offentlig interesse forelå.

28 For at der kan antages at foreligge en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen, skal denne interesse ifølge Kommissionen for det første være offentlig og for det andet mere tungtvejende, dvs. gå forud for de interesser, der er beskyttet af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke været i besiddelse af nogen oplysninger, der er egnede til at indikere eksistensen af en eventuel mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i forordningen, og som går forud for kravet om at beskytte Kommissionens beslutningsproces.

29 Hvad angår spørgsmålet om delvis aktindsigt i det omhandlede dokument har Kommissionen i den anfægtede afgørelse oplyst, at den i henhold til dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, var tvunget til at drage konsekvenserne af resultatet af høringsproceduren og afslå aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler på grundlag af de undtagelser, der var gjort gældende af de tyske myndigheder, og de begrundelser, de havde fremført. Eftersom disse myndigheder modsatte sig udleveringen af hele skrivelsen fra den tyske kansler, kunne der ikke i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 gives delvis aktindsigt i dokumentet.

Retsforhandlinger og parternes påstande

30 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. august 2008 har sagsøgeren anlagt denne sag.

31 Ved skrivelse registreret på Rettens Justitskontor den 9. januar 2009 har Republikken Finland anmodet Retten om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Denne begæring blev efter høring af sagens parter taget til følge ved kendelse af 5. marts 2009 afsagt af formanden for Rettens Ottende Afdeling.

32 Republikken Finland indgav den 17. april 2009 sit interventionsindlæg i sagen. Ved indlæg indleveret til Rettens Justitskontor den 26. juni 2009 har sagens parter fremsat bemærkninger til indlægget.

33 Ved skrivelser registreret på Rettens Justitskontor den 18. og 29. juni 2009 anmodede Kongeriget Sverige og Kongeriget Danmark Retten om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Disse begæringer blev efter høring af sagens parter taget til følge ved kendelser af 12. august 2009 afsagt af formanden for Rettens Ottende Afdeling.

34 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

35 Sagens parter, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 16. april 2010. Eftersom Republikken Finland ikke kunne være repræsenteret under retsmødet, blev det besluttet før afslutningen af den mundtlige forhandling at stille Republikken Finland et skriftligt spørgsmål vedrørende antageligheden af dens argumentation vedrørende delvis aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler og den tidsmæssige anvendelse af undtagelserne til den omhandlede ret til aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 6 og 7, i forordning nr. 1049/2001. Republikken Finland afgav svar inden for den fastsatte frist, og sagens parter, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige har indleveret deres bemærkninger.

36 Hvad angår sagsøgerens bemærkninger begrænsede disse sig ikke til indholdet af Republikken Finlands svar. Da parterne ikke har ret til efter retsmødet at supplere sagens akter ud over bemærkningerne til det nævnte svar, besluttede formanden for Rettens Ottende Afdeling den 15. juni 2010 at lade bemærkningerne indgå i sagens akter, alene i det omfang de vedrørte indholdet af Republikken Finlands svar.

37 Den mundtlige forhandling blev afsluttet den 15. juni 2010.

38 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen tilpligtes at udlevere skrivelsen fra den tyske kansler til Retten.

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

39 Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

40 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

41 Sagsøgeren har til støtte for sine påstande fremsat to anbringender. Det første vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, i forordning nr. 1049/2001. Ifølge denne artikel gives der afslag på aktindsigt i et dokument, når dets udbredelse vil være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser bl.a. med hensyn til en medlemsstats internationale forbindelser og økonomiske politik. Det andet vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter der skal 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.

42 Intervenienterne støtter sagsøgerens argumentation. Republikken Finland har endvidere gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende muligheden for delvis aktindsigt i et dokument. Ifølge Republikken Finland er kravene i forordningens artikel 4, stk. 7, vedrørende den tidsmæssige anvendelse af den undtagelse til aktindsigt, der er fastsat i samme artikels stk. 3, andet afsnit, ikke blevet overholdt. Sagsøgeren har i sine bemærkninger til Republikken Finlands interventionsindlæg »positivt godtaget« medlemsstatens argumentation vedrørende artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 og udstrakt den til at omfatte alle de i sagen omhandlede undtagelser.

43 I forbindelse med fremlæggelsen af parternes respektive fortolkninger af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at fastslå konsekvenserne af anvendelsen af denne bestemmelse i den foreliggende sag i lyset af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, der ifølge sagens parter har afgørende betydning for den foreliggende tvist, har parterne fremlagt en argumentation, der gælder i forhold til alle anbringenderne. Dette forhold skal derfor undersøges inden den egentlige gennemgang af de forskellige anbringender.

Om fortolkningen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

44 Sagsøgeren har gjort gældende, at det er vigtigt at kende alle grundene til, at Kommissionen i sin udtalelse af 19. april 2000 godkendte nedklassificeringen af et naturreservat, der er beskyttet ved Natura 2000-planen fastsat ved direktiv 92/43. Sagsøgeren har fremhævet, at Forbundsrepublikken Tyskland flere gange har gjort opmærksom på Kommissionens tøven i forhold til at nedklassificere naturreservatet og give tilladelse til udvidelsen af selskabet D.'s fabrik beliggende ved Elben i Hamburg med henblik på den endelige montering af Airbus A3XX. Kommissionen godkendte først nedklassificeringen kort tid efter at have modtaget skrivelsen fra den tyske kansler.

45 Ifølge sagsøgeren fremgår det af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14 (præmis 94), at det tilkommer Unionens retsinstanser at undersøge, om afslaget på aktindsigt fra den institution, hvortil der er indgivet ansøgning, gyldigt kunne baseres på undtagelserne fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og om det er af betydning, at vurderingen heraf er foretaget af institutionen selv eller af den berørte medlemsstat.

46 Kommissionens synspunkt, der går ud på, at dens rolle alene består i summarisk at undersøge medlemsstatens begrundelse, fører de facto til genindførelse af ophavsmandsreglen. Kommissionen skal i hvert enkelt tilfælde vurdere, om et dokument, der er gjort til genstand for en anmodning om aktindsigt, henhører under anvendelsesområdet for de omhandlede undtagelser.

47 Kongeriget Danmark har gjort gældende, at Unionens institutioner ifølge forordning nr. 1049/2001 har en selvstændig ret til at træffe beslutninger. De har det endelige ansvar for at undersøge, om et afslag på aktindsigt er berettiget, og de skal foretage en konkret vurdering af anmodningen om aktindsigt i dokumenter.

48 Selv om Unionens institutioner i særlige tilfælde undtagelsesvist kan begrænse sig til en prima facie-vurdering, udgør den omstændighed, at proceduren i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse i den foreliggende sag, ikke en omstændighed, der begrunder, at en prima facie-vurdering er tilstrækkelig.

49 Republikken Finland har fremhævet, at den pågældende institution ifølge dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, i det omfang artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse, altid bør efterprøve i forbindelse med en undersøgelse af det pågældende dokument, om de undtagelser til aktindsigt i dokumentet, der er fremført af den berørte medlemsstat, finder anvendelse. Hvis de grunde, der er fremført af medlemsstaten, ifølge Kommissionens vurdering ikke er formålstjenlige, bør denne institution give ansøgeren aktindsigt i det pågældende dokument. Eftersom Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke har levet op til denne forpligtelse, bør den anfægtede afgørelse annulleres.

50 Til støtte for sin fortolkning har Republikken Finland for det første gjort gældende, at undtagelserne omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes og anvendes strengt.

51 For det andet finder begrundelsespligten i henhold til artikel 253 EF ligeledes anvendelse i forhold til en afgørelse om afslag, der er vedtaget under henvisning til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Den pågældende medlemsstat tillægges blot en beføjelse til at deltage i Unionens beslutningsproces (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 76 og 81). Eftersom der er tale

om en afgørelse, der er truffet af en af Unionens institutioner, er denne ansvarlig for den nøje vurdering af anvendeligheden af de omhandlede undtagelser.

52 For det tredje ville ophævelsen ved forordning nr. 1049/2001 af ophavsmandsreglen være uden betydning, hvis Kommissionen, som den har gjort gældende, alene skal undersøge, om den af en medlemsstat påberåbte undtagelse er åbenbart urimelig. Republikken Finland har tilføjet, at Unionens institutioner i hvert enkelt tilfælde bør undersøge, om et dokument henhører under undtagelserne i nævnte forordnings artikel 4.

53 Kongeriget Sverige har gjort gældende, at det fremgår af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, at den berørte medlemsstat ikke kan indrømmes en generel og ubetinget vetoret, som giver den mulighed for helt skønsmæssigt at modsætte sig, at en institution udleverer et dokument, og at medlemsstaten er forpligtet til at begrunde sin indsigelse under henvisning til undtagelserne til retten til aktindsigt i forordning nr. 1049/2001. Denne dom har imidlertid ikke afklaret, hvilken type undersøgelse institutionen skal foretage, når en medlemsstat modsætter sig udleveringen.

54 Kongeriget Sverige har i den henseende præciseret, at Kommissionen bør sikre sig, at medlemsstatens begrundelser er juridisk korrekte, formelt og materielt, samt at Kommissionen bør foretage en individuel vurdering af hvert dokument og iværksætte en analyse for at fastslå, om der foreligger en konkret og reel risiko for, at udleveringen af dokumentet kan skade en beskyttet interesse. Behovet for at opretholde en ensartet fortolkning af forordning nr. 1049/2001 taler ligeledes til fordel for institutionens undersøgelsesret.

55 Ifølge Kongeriget Sverige bør der forud for institutionens afgørelse finde en dialog sted, der er præget af et loyalt samarbejde med medlemsstaterne. I visse tilfælde, når

f.eks. en medlemsstats finanspolitik eller økonomiske politik kan blive berørt negativt, bør den pågældende medlemsstats synspunkt veje tungest. I andre tilfælde, når udleveringen af et dokument kan skade en institutions beslutningsproces alvorligt, bør det være den pågældende institution, der har størst råderum til at afgøre, om medlemsstatens argumentation er utilstrækkelig.

56 Kommissionen har understreget, at den, henset til at det dokument, hvori der er givet afslag på aktindsigt, hidrører fra en medlemsstat, har anvendt artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, således som denne blev fortolket af Domstolen i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14. Kommissionen har anført, at de tyske myndigheder har gjort indsigelse mod udleveringen af skrivelsen fra den tyske kansler.

57 Ifølge Kommissionen er det centrale spørgsmål, i hvilket omfang den er forpligtet til at respektere en medlemsstats indsigelse mod udleveringen af et dokument, når denne indsigelse er behørigt baseret på begrundelserne for undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Det skal med andre ord afgøres, i hvilket omfang Kommissionen er forpligtet til at sætte sin egen vurdering i stedet for medlemsstatens.

58 Kommissionen har gjort gældende, at der er to bestemmelser i forordning nr. 1049/2001, der omhandler den situation, hvor et dokument, hvori der er begæret aktindsigt, hidrører ikke fra den omhandlede institution, men fra tredjemand, nemlig artikel 4, stk. 4, der fastsætter den generelle ordning for aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra tredjemand, og artikel 4, stk. 5, der omhandler dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat. Ved indsættelse af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 har lovgiver tildelt medlemsstaterne en særlig stilling i overensstemmelse med erklæring nr. 35, som omhandler artikel 255, stk. 1, EF, og som er knyttet til Amsterdamtraktatens slutakt.

59 Ifølge Kommissionen har Domstolen i sin dom i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14 (præmis 44), fastslået, at kravet om et forudgående samtykke fra medlemsstaten som det, der er indeholdt i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, kunne risikere at miste sin betydning, hvis en institution frit kunne udlevere et ønsket dokument, uanset at den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører, modsætter sig udlevering heraf, og selv om institutionen ikke har indhentet nævnte medlemsstats samtykke. Et sådant krav vil miste enhver effektiv virkning, såfremt nødvendigheden af at indhente et forudgående samtykke før udleveringen af nævnte dokument i sidste ende afhang af et skøn udøvet af den institution, der er i besiddelse af dokumentet. Ifølge nævnte doms præmis 45 og 46 er et samtykke i retlig henseende forskelligt fra en udtalelse, og medlemsstaterne har i vidt omfang erhvervet retten til at blive hørt på grundlag af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001.

60 I præmis 47 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, har Domstolen understreget, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 til forskel fra forordningens artikel 9, stk. 3, åbner en mulighed for medlemsstaten, hvor det kun er den faktiske udøvelse af denne mulighed i et konkret tilfælde, der indebærer, at medlemsstatens forudgående samtykke er en nødvendig betingelse for en fremtidig udlevering af det omhandlede dokument.

61 I proceduremæssig henseende, ifølge præmis 87 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, har den medlemsstat, der modsætter sig udlevering af et dokument, pligt til at begrunde dette med henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. Det fremgår af nævnte doms præmis 45-47 og 76, at en indsigelse, der er korrekt begrundet, er til hinder for Kommissionens udlevering af det pågældende dokument.

62 Kommissionen kan ikke godtage en medlemsstats indsigelse og skal derfor selv foretage en vurdering af, om denne indsigelse ikke er givet nogen form for begrundelse, eller om den anførte begrundelse ikke er omfattet af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 (præmis 88 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14).

63 Ifølge præmis 89 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, er Kommissionen forpligtet til i sin afgørelse om afslag at nævne de grunde, som medlemsstaten har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne til retten til aktindsigt indeholdt i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse.

64 Kommissionen har gjort gældende, at den har overholdt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 1049/2001 således som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14. De tyske myndigheder er således blevet hørt, de har gjort indsigelse mod udleveringen af skrivelsen fra den tyske kansler og begrundet deres holdning med henvisning til undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, og stk. 3, andet afsnit. Kommissionen har herefter undersøgt, om undtagelserne ved et første gennemsyn var gjort gældende med rette, og idet dette kunne bekræftes, har den fremlagt begrundelsen for afgørelsen om afslag.

65 Når en medlemsstat gør indsigelse, er ifølge Kommissionen den kontrol, den skal foretage, begrænset til en undersøgelse af, om indsigelsen ved et første gennemsyn er begrundet i undtagelserne i forordning nr. 1049/2001, og om det er åbenbart urigtigt at anføre disse undtagelser. En åbenbart urigtig undtagelse foreligger, når en medlemsstat med henblik på afslag på aktindsigt i et dokument har anført en indsigelse, der ligger klart uden for rækkevidden af Unionens retsinstansers fortolkning af den pågældende undtagelse.

66 Domstolskontrollen vedrørende lovligheden af den anfægtede afgørelse bør på samme måde begrænse sig til en undersøgelse af, om Kommissionen på rette måde har sikret sig, at de gældende undtagelser ikke er blevet anført på en åbenbart urigtig måde.

Rettens bemærkninger

67 Det bemærkes, at forordning nr. 1049/2001, som det fremgår af dennes fjerde betragtning og artikel 1, har til formål at give offentlighedens ret til aktindsigt i dokumenter, som en institution ligger inde med, størst mulig virkning. I henhold til forordningens artikel 2, stk. 3, omfatter denne ret ikke alene de dokumenter, hvortil en institution er ophavsmand, men også dem, der er modtaget fra tredjemand, herunder fra medlemsstaterne, således som det udtrykkeligt fremgår af samme forordnings artikel 3, litra b).

68 Forordning nr. 1049/2001 fastsætter i artikel 4 undtagelserne til retten til aktindsigt i et dokument. Denne artikels stk. 5 bestemmer, at en medlemsstat kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke.

69 I det foreliggende tilfælde har Forbundsrepublikken Tyskland udnyttet den mulighed, som artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 giver, og har anmodet Kommissionen om ikke at udlevere skrivelsen fra den tyske kansler. Den har begrundet sin indsigelse med undtagelserne vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser og en medlemsstats økonomiske politik som fastsat i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, og med undtagelsen vedrørende beskyttelsen af Kommissionens beslutningsproces som fastsat i samme forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit. Kommissionen har herefter i den anfægtede afgørelse begrundet afslaget på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler med indsigelsen fra de tyske myndigheder i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001.

70 Rækkevidden af de tyske myndigheders indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skal derfor undersøges.

71 Det bemærkes, at denne bestemmelse, således som det fremgår af dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14 (præmis 81), har en proceduremæssig karakter, idet den vedrører proceduren for vedtagelse af en EU-afgørelse.

72 Til forskel fra artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, der alene tildeler tredjemand en ret til at blive hørt vedrørende dokumenter, der hidrører fra denne, fastsætter artikel 4, stk. 5, en betingelse om, at medlemsstaten, hvis den anmoder herom, skal afgive et samtykke før udleveringen af et dokument, der hidrører fra denne. I dette tilfælde kan den institution, der ikke er i besiddelse af den berørte medlemsstats samtykke, ikke frit udlevere det pågældende dokument (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 44). I det foreliggende tilfælde afhang Kommissionens afgørelse vedrørende anmodningen om aktindsigt i det omhandlede dokument således af medlemsstatens trufne beslutning i forbindelse med proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse.

73 Imidlertid indrømmer artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ifølge dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14 (præmis 58), ikke den berørte medlemsstat en generel og ubetinget vetoret, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, gør det muligt at modsætte sig udlevering af ethvert dokument, som en institution er i besiddelse af, alene af den grund, at dokumentet hidrører fra denne medlemsstat.

74 Ifølge dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14 (præmis 76), begrænses udøvelsen af den beføjelse, som artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 tildeler den berørte medlemsstat, af de materielle undtagelser, der er opregnet i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot tillægges en beføjelse til at deltage i EU-institutionens afgørelse. Medlemsstatens forudgående samtykke, jf. forordningens artikel 4, stk. 5, har således ikke karakter af en skønsmæssig vetoret, men snarere af en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1-3, er opfyldt. Beslutningsprocessen, som er indført ved artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, kræver således, at institutionen og den berørte medlemsstat kun kan henholde sig til de materielle undtagelser i

forordningens artikel 4, stk. 1-3 (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 83).

75 Det bemærkes endvidere, at gennemførelsen af sådanne fællesskabsregler i fællesskab varetages af institutionen og den medlemsstat, som har gjort brug af muligheden i artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. I forbindelse med den omhandlede beslutningsproces, hvori den berørte institution og medlemsstat deltager, og som har til formål at afgøre, om aktindsigten i et dokument skal afslås i henhold til en af de materielle undtagelser i forordningens artikel 4, stk. 1-3, skal disse overholde forpligtelsen til at samarbejde loyalt som fastsat i artikel 10 EF og gentaget i 15. betragtning til forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 85).

76 En medlemsstat, som efter de nævnte drøftelser modsætter sig udlevering af det omhandlede dokument, har pligt til at begrunde dette med henvisning til de nævnte undtagelser (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 87).

77 Følgelig giver artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 kun den berørte medlemsstat mulighed for at modsætte sig udlevering af dokumenter, som hidrører fra denne, såfremt den henviser til de materielle undtagelser, der er fastsat i denne artikels stk. 1-3, og giver en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 87 og 99).

78 I det foreliggende tilfælde bemærkes hvad angår rækkevidden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 i forhold til Kommissionen, at Domstolen fastslog i præmis 94 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, at i forhold til den part, der har begæret aktindsigt, påvirker den berørte medlemsstats deltagelse ikke den EU-retlige karakter af den afgørelse, som institutionen efterfølgende træffer over for den begærende part til besvarelse af den anmodning om aktindsigt, som den har modtaget vedrørende et dokument, den er i besiddelse af. Dette aspekt

er så meget desto vigtigere, når afgørelsen baserer sig udelukkende på medlemsstatens undersøgelse af anvendeligheden af de nævnte materielle undtagelser.

79 Kommissionen er som ophavsmand til en afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumenter ansvarlig for lovligheden af denne. Før den giver afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, skal Kommissionen derfor undersøge, om medlemsstaten har baseret sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og om den har givet en behørig begrundelse for sit standpunkt i den henseende.

80 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at undersøgelsen af anvendeligheden af de materielle undtagelser bør fremgå af begrundelsen for EU-institutionens afgørelse (jf. i denne retning Rettens dom af 19.7.1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489, præmis 67, af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 1959, præmis 38, og af 13.4.2005, sag T-2/03, Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, Sml. II, s. 1121, præmis 69). Hvis afgørelsen om afslag udelukkende baserer sig på den berørte medlemsstats undersøgelse af anvendeligheden af de nævnte undtagelser, er anvendelsen af disse i sidste ende baseret på medlemsstatens argumentation. Følgelig skal dennes betragtninger fremgå af begrundelsen for EU-institutionens afgørelse.

81 I det omfang Kommissionen ikke modsætter sig udleveringen af det pågældende dokument og i sin afgørelse nævner medlemsstatens betragtninger, er det medlemsstatens betragtninger som gengivet i den nævnte afgørelse, der skal undersøges af Unionens retsinstanser.

82 Idet det fremgår af fast retspraksis, at begrundelsen for en EU-institutions afgørelse klart og utvetydigt skal angive argumentationen fra den institution, der er ophavsmand til dokumentet (jf. Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis), skal det bemærkes,

at de betragtninger, der er fremsat af den berørte medlemsstat i forbindelse med anmodningen i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, skal være af en kvalitet, der opfylder kravene i artikel 253 EF som fortolket i retspraksis på området for retten til aktindsigt i dokumenter i medfør af forordningen. Begrundelsen, der er fremsat af den berørte medlemsstat, skal gøre det muligt for den begærende part at forstå baggrunden og begrundelsen for indsigelsen og give den kompetente ret mulighed for i givet fald at udøve den kontrol, som den er tillagt (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 89).

83 Domstolen har tidligere truffet afgørelse om, at Kommissionen ikke kan godtage en medlemsstats indsigelse mod udlevering af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, hvis ikke der gives nogen form for begrundelse, eller hvis de anførte begrundelser ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 88). Under proceduren i forbindelse med vedtagelse af en afgørelse om afslag på aktindsigt skal Kommissionen sikre sig, at der foreligger en berettiget begrundelse, og henvise til den i den endelige afgørelse (dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, præmis 99).

84 I forbindelse med undersøgelsen af den foreliggende sag bemærkes, at det ikke er nødvendigt at træffe afgørelse i spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var forpligtet til — ud over en udelukkende formel kontrol af, om der fra medlemsstaten forelå en begrundelse for at afslå aktindsigt og en henvisning til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 — at foretage en prima facie-kontrol eller en fuldstændig kontrol af medlemsstatens begrundelse for indsigelsen.

85 Hvad angår udleveringen af et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, uden dennes forudgående samtykke, eller afslaget på aktindsigt, kan der sondres mellem to niveauer for kontrol af lovligheden af udleveringen eller af afslaget på aktindsigt, nemlig den kontrol, som Kommissionen er bemyndiget til at foretage vedrørende

medlemsstatens indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, og den, som Unionens retsinstanser er bemyndiget til at foretage vedrørende Kommissionens endelige afgørelse om at give tilladelse til eller afslag på aktindsigt.

86 Det foreliggende tilfælde vedrører en afgørelse om afslag fra Kommissionen, der ikke er i strid med den berørte medlemsstats begrundelse for indsigelsen, men som er baseret på denne begrundelse, og som derfor har haft den konsekvens, at det pågældende dokument ikke blev udleveret. Det spørgsmål, der skal undersøges i den foreliggende sag, vedrører derfor ikke den type kontrol, som Kommissionen var bemyndiget til at foretage i forhold til medlemsstatens indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Eftersom den anfægtede afgørelse er i overensstemmelse med den berørte medlemsstats begæring, er spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var bemyndiget til at foretage en prima facie-kontrol eller en fuldstændig kontrol af begrundelsen for medlemsstatens indsigelse, ikke relevant. Det ville have været nødvendigt at undersøge dette spørgsmål, hvis Kommissionens afgørelse ikke havde stemt overens med medlemsstatens begæring. Hvis der er overensstemmelse mellem Kommissionens afgørelse om udleveringen af et dokument, der hidrører fra en medlemsstat og dennes begæring i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, skal der foretages den type kontrol, som Unionens retsinstanser er bemyndigede til at foretage i forhold til Kommissionens afgørelse om at give afslag på aktindsigt i det pågældende dokument.

87 Hvad angår domstolskontrollen med lovligheden af en sådan afgørelse om afslag fremgår det af præmis 94 i dommen i sagen Sverige mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 14, at det tilkommer Unionens retsinstanser efter anmodning fra den part, som den pågældende institution har meddelt afslag på aktindsigt, at undersøge, om afslaget gyldigt kunne baseres på undtagelserne omhandlet i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og om det er af betydning, at vurderingen heraf er foretaget af institutionen eller af den berørte medlemsstat. I modsætning til det, Kommissionen har anført, følger det heraf, at Unionens retsinstansers kontrol på grundlag af anvendelsen

af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke er begrænset til en prima facie-kontrol. Anvendelsen af denne bestemmelse er derfor ikke til hinder for en fuldstændig undersøgelse af Kommissionens afgørelse om afslag, der bl.a. skal overholde begrundelsespligten, og som hviler på den berørte medlemsstats materielle vurdering af anvendeligheden af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001.

88 Unionens retsinstansers udøvelse af en fuldstændig kontrol med anvendelsen af de pågældende materielle undtagelser indebærer ikke nødvendigvis, at Kommissionen enten er eller ikke er bemyndiget til at udføre en fuldstændig kontrol af medlemsstatens indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001. Selv om Kommissionen har givet afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, efter at den på grundlag af en prima facie-undersøgelse har konstateret, at den af medlemsstaten fremlagte begrundelse for indsigelsen ikke er blevet fremsat på en åbenbart urigtig måde, er Unionens retsinstansers kontrol på grundlag af anvendelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke begrænset til en prima facie-kontrol af anvendelsen af de materielle undtagelser i den nævnte artikels stk. 1-3, idet disse kontrollerer anvendelsen af undtagelserne på grundlag af den materielle vurdering, der er foretaget af den berørte medlemsstat.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, i forordning nr. 1049/2001

89 Dette anbringende består af to led, der undersøges samlet. Det vedrører undtagelserne til retten til aktindsigt vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser og en medlemsstats økonomiske politik.

Parternes argumenter

90 Hvad for det første angår undtagelsen til retten til aktindsigt vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 har sagsøgeren gjort gældende, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på interne forbindelser i Unionen. De internationale forbindelser omfatter alene forbindelserne mellem Unionens institutioner og tredjelandene eller de internationale organisationer.

91 I den anfægtede afgørelse har Kommissionen udelukkende henvist til forbindelserne mellem Forbundsrepublikken Tyskland, Unionens institutioner og andre medlemsstater. Følgelig har Kommissionen ved sin anvendelse af den pågældende bestemmelse foretaget en urigtig retsanvendelse.

92 Hvad for det andet angår undtagelsen til retten til aktindsigt vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til en medlemsstats økonomiske politik som fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led, i forordning nr. 1049/2001 har Kommissionen begrænset sig til i den anfægtede afgørelse at påpege, at det pågældende dokument omhandlede en fortrolig erklæring, der var afgivet udelukkende til internt brug, og at dets udlevering følgelig ville skade den fortrolige karakter af Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik. Kommissionen har ikke givet nogen yderligere begrundelse.

93 Ifølge sagsøgeren kunne kortheden af begrundelsen i den anfægtede afgørelse være berettiget, hvis skrivelsen fra den tyske kansler var faktisk fortrolig. Sagsøgeren har fremhævet, at det derfor er spørgsmålet, om skrivelsen fra den tyske kansler er fortrolig eller ej. Sagsøgeren har vanskeligt ved at forstå, at denne skrivelse skulle indeholde så følsomme oplysninger, men minder om, at det ikke har været muligt at se skrivelsen. Det påhviler Kommissionen at godtgøre, at skrivelsen fra den tyske kansler er fortrolig.

94 Sagsøgeren har i sine bemærkninger til Republikken Finlands interventionsindlæg tilføjet, at dette gælder så meget desto mere, som der er forløbet lang tid, siden Kommissionen modtog oplysningerne i dokumentet. Kommissionen burde i henhold til artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 have genovervejet den reelle begrundelse for, at skrivelsen fra den tyske kansler ikke er blevet udleveret.

95 I modsætning til det, Kommissionen har hævdet, kan kun en del af proceduren indrømmes et vidt skøn. Udøvelsen af en sådan skønsbeføjelse vil følgelig kunne efterprøves af Unionens retsinstanser. I det foreliggende tilfælde blev afgørelsen truffet af tredjemand i forhold til proceduren, nemlig af en medlemsstat, hvis udøvelse af skønnet ikke kunne undergives domstolskontrol. Denne medlemsstat havde derfor ikke et vidt skøn, og udøvelsen af dens beføjelser skulle ligge inden for rammerne af undtagelserne fastsat i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001.

96 Kongeriget Danmark har gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt den begrundelsespligt, som påhviler den i forhold til den anfægtede afgørelse.

97 Republikken Finland har tilføjet, at i modsætning til det af Kommissionen anførte skal sagsøgeren ikke godtgøre, at den omhandlede undtagelse ikke kan finde anvendelse på det berørte dokument, eftersom sagsøgeren ikke har tilstrækkeligt kendskab til indholdet af dokumentet.

98 Hvad angår det tidsmæssige aspekt af anvendelsen af undtagelserne til retten aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 har Republikken Finland, støttet af sagsøgeren, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, understreget, at denne bestemmelse er knyttet uadskilleligt til undtagelserne i samme artikels stk. 1-3.

99 Kongeriget Sverige har understreget, at undtagelsen til retten til aktindsigt i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse, henset til at de omhandlede forbindelser ikke har international karakter.

100 Kommissionen har bestridt sagsøgerens og intervenienternes argumentation.

Rettens bemærkninger

101 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende gjort gældende, at Kommissionen ikke gyldigt kunne begrunde sit afslag på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler med de tyske myndigheders indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ved at henvise til undtagelserne vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser og en medlemsstats økonomiske politik som fastsat i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led.

102 Som det første undersøges i lyset af bemærkningerne vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 (jf. præmis 67-88 ovenfor) anbringendet om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til en medlemsstats økonomiske politik som fastsat i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led.

103 I denne henseende bemærkes om det foreliggende tilfælde vedrørende Kommissionens afslag på aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, at anvendelsen af undtagelserne vedrørende offentlighedens interesser i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), var baseret på medlemsstatens materielle vurdering og ikke på Kommissionens.

104 Hvad angår udstrækningen af Unionens retsinstansers prøvelse af lovligheden af en sådan afgørelse bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt i forbindelse med anvendelsen af en af de materielle undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 — foretaget af en institution uden for anvendelsesområdet for forordningens artikel 4, stk. 5 — at der skal indrømmes denne institution et vidt skøn ved afgørelsen af, om udbredelsen af dokumenter, der henhører under områder, som er dækket af de nævnte undtagelser, kunne skade offentlighedens interesser. Domstolen har baseret dette skøn bl.a. på den omstændighed, at en sådan afgørelse om afslag er kompleks og af en særlig beskaffenhed, der kræver en helt særlig grad af forsigtighed, og at kriterierne i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 er meget generelle (dommen af 1.2.2007 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 82, præmis 34-36).

105 Disse betragtninger er ligeledes gyldige i et tilfælde, hvor Kommissionen i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 har truffet afgørelse om afslag på aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat, hvis anvendelsen af en materiel undtagelse fastsat i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), baseres på medlemsstatens skøn. I denne henseende skal det tilføjes, at vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt udbredelsen af et dokument vil være til skade for de interesser, der er beskyttet af sådanne materielle undtagelser, kan henhøre under medlemsstatens politiske ansvar (jf. analogt dommen i sagen Hautala mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 80, præmis 71, og Rettens dom af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 53). I et sådant tilfælde bør medlemsstaten på samme måde som institutionen råde over et vidt skøn.

106 Følgelig bør Forbundsrepublikken Tyskland i det foreliggende tilfælde tillægges et vidt skøn til afgørelse af, om udbredelsen af dokumenter, der henhører under områder, der er dækket af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led, i forordning nr. 1049/2001, vil kunne skade offentlighedens interesser.

107 Unionens retsinstansers prøvelse bør følgelig begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn, eller om der er begået magtfordrejning (jf. i denne retning dommen af 1.2.2007 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 82, præmis 34 og 64).

108 Hvad angår undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til en medlemsstats økonomiske politik omhandlet artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led, i forordning nr. 1049/2001 har sagsøgeren bestridt, for det første at begrundelsen i den anfægtede afgørelse er tilstrækkelig i forhold til denne undtagelse, idet sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har begrænset sig til kort at nævne den fortrolige karakter af en erklæring i skrivelsen fra den tyske kansler uden at give nogen yderligere begrundelse, og for det andet at denne undtagelse finder anvendelse i den foreliggende sag. Kongeriget Danmark har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt den begrundelsespligt, som påhviler den.

109 Hvad for det første angår begrundelsen i den anfægtede afgørelse er det fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater og andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter nævnte artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dommen af 1.2.2007 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 82, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

110 I tilfælde af en afgørelse om afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 bør begrundelsen indeholde forklaringer på spørgsmålet om, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne skade de interesser, der er beskyttet af denne undtagelse (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 49, og Rettens dom af 11.3.2009, sag T-121/05, Borax Europe mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 37).

111 Det kan imidlertid være umuligt i forhold til et dokument at angive de hensyn, der begrunder, at det skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres, og det egentlige formål med undtagelsen derfor ikke opnås (jf. Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis). Ved anvendelsen af denne retspraksis kræves det ikke i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, at der er tale om et følsomt dokument som omhandlet i artikel 9 i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 65, af 25.4.2007, sag T-264/04, WWF European Policy Programme mod Rådet, Sml. II, s. 911, præmis 37, og af 30.1.2008, sag T-380/04, Terezakis mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 71).

112 Som Domstolen har fastslået, er nødvendigheden af at afstå fra at henvise til oplysninger, der således indirekte skader de interesser, som de nævnte undtagelser særligt har til formål at beskytte, navnlig understreget i artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (dommen af 1.2.2007 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 82, præmis 83). Denne bestemmelse fastsætter bl.a., at hvis et dokument, uanset om det anses for følsomt i henhold til denne forordnings artikel 9, er genstand for en henvisning i en institutions register, skal en sådan henvisning indføres på en sådan måde, at den ikke hindrer beskyttelsen af de interesser, der er omhandlet i samme forordnings artikel 4.

113 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen med henblik på vedtagelsen af afslaget på aktindsigt i skrivelsen fra den tyske kansler for så vidt angår undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led, i forordning nr. 1049/2001 baseret sig på den omstændighed,

at udbredelsen af denne skrivelse ville kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik. Ifølge de tyske myndigheders begrundelse som formuleret i den anfægtede afgørelse omhandlede skrivelsen fra den tyske kansler en fortrolig erklæring, der var afgivet udelukkende til internt brug. Denne skrivelse omhandlede en fortrolig sag vedrørende Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik. Udbredelsen af skrivelsen ville skade fortroligheden og bringe Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik i fare (jf. præmis 24 ovenfor).

114 Denne om end kortfattede begrundelse i den anfægtede afgørelse er ikke desto mindre passende i lyset af sagens sammenhæng og tilstrækkelig til at gøre det muligt for sagsøgeren at vurdere grundene til afslaget på aktindsigt i det omhandlede dokument og for Unionens retsinstanser at udøve den legalitetskontrol, der påhviler dem.

115 Det bemærkes, at sagsøgeren er godt bekendt med sagens sammenhæng.

116 Sagsøgeren er således bekendt med Kommissionens positive udtalelse af 19. april 2000 om gennemførelse af det omhandlede industriprojekt på lokaliteten Mühlenberger Loch, som er et beskyttet område i henhold til direktiv 92/43. Projektet vedrørte en udvidelse af selskabet D.'s fabrik med henblik på den endelige montering af Airbus A3XX. I udtalelsen af 19. april 2000 har Kommissionen navnlig vurderet de bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser i henhold til artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43, der var gjort gældende af de tyske myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af projektet, dvs. de økonomiske og sociale grunde, herunder den meget store økonomiske betydning af dette projekt for byen Hamburg, Nordtyskland og den europæiske luftfartsindustri, til trods for de negative konklusioner, der blev draget ved slutningen af vurderingen af projektets indvirkninger på lokaliteten, samt fraværet af andre løsninger. På grund af disse bydende nødvendige hensyn til

væsentlige samfundsinteresser fandt Kommissionen i sin udtalelse, at projektets negative virkninger var begrundede.

117 Kommissionen har endvidere som bilag til den anfægtede afgørelse tilsendt sagsøgeren alle de dokumenter, der hidrører fra de tyske myndigheder, og som sagsøgeren havde anmodet om, bortset fra skrivelsen fra den tyske kansler.

118 I denne sammenhæng fremgår det klart af den anfægtede afgørelses begrundelse, idet det deri oplyses, at skrivelsen fra den tyske kansler til Kommissionens formand omhandlede en fortrolig erklæring, hvis udbredelse ville være til fare for Forbundsrepublikken Tysklands og andre medlemsstaters økonomiske politik, på hvilken måde aktindsigt i dette dokument ifølge Kommissionen konkret og faktisk ville kunne skade de interesser, der er beskyttet af den omhandlede undtagelse. Udvidelsen med yderligere oplysninger vedrørende især den nøjagtige erklæring i det omhandlede dokument kunne have frataget den påberåbte undtagelse dens formål (jf. i denne retning dommen af 26.4.2005 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 111, præmis 62).

119 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har tilsidesat sin begrundelsespligt.

120 Hvad for det andet angår anvendeligheden af den omhandlede undtagelse i den foreliggende sag skal det undersøges, om vurderingen, ifølge hvilken udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler ville kunne skade beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik, er baseret på en åbenbar fejl begået af de tyske myndigheder.

121 Da undtagelserne til aktindsigt i dokumenter fraviger princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenter, skal sådanne undtagelser fortolkes og anvendes strengt (jf. dommen af 1.2.2007 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 82, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

122 Inden de tyske myndigheder modsatte sig udbredelsen af de af sagsøgeren anmodede dokumenter, skulle de undersøge, om en sådan udbredelse ud fra de oplysninger, de var i besiddelse af, faktisk kunne antages at skade et af de aspekter af offentlighedens interesser, der er beskyttet af undtagelserne, hvorefter det er muligt at give afslag på aktindsigt. For at disse undtagelser finder anvendelse, skal risikoen for skade på offentlighedens interesser derfor være nogenlunde forudsigelig og ikke kun hypotetisk (dommen af 7.2.2002 i sagen Kuijer mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 105, præmis 55 og 56, og i sagen WWF European Policy Programme mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 111, præmis 39). Det følger af fast retspraksis, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret (jf. dommen i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 80, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Denne konkrete undersøgelse skal desuden foretages for hvert enkelt af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen. Således følger det af forordning nr. 1049/2001, at alle de undtagelser, der er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse på »et dokument« (dommen i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 80, præmis 70, og Rettens dom af 6.7.2006, forenede sager T-391/03 og T-70/04, Franchet og Byk mod Kommissionen, Sml. II, s. 2023, præmis 116).

123 For det første fremgår det i det foreliggende tilfælde af den anfægtede afgørelse, at undersøgelsen af sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenterne blev foretaget i forhold til hver enkelt af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen. Da de tyske myndigheder ikke har modsat sig udbredelsen af otte dokumenter, der hidrører fra byen Hamburg og Forbundsrepublikken Tyskland, og som er anført individuelt i den anfægtede afgørelse, men alene har modsat sig udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler ved angivelse af de specifikke grunde i den henseende, har Kommissionen givet aktindsigt i disse otte dokumenter og alene afslået udleveringen af skrivelsen fra den tyske kansler (jf. præmis 22 ovenfor).

124 For det andet har de tyske myndigheder ikke foretaget en åbenbart urigtig vurdering, da de i forbindelse med en konkret undersøgelse af det omhandlede dokument konkluderede, at der forelå risiko for skade på Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik i tilfælde af udlevering af skrivelsen fra den tyske kansler. Henset til det økonomiske omfang af det pågældende projekt er vurderingen, hvorefter en sådan risiko var nogenlunde forudsigelig og ikke kun hypotetisk, ikke åbenbart urigtig.

125 Det fremgår af begrundelsen, der er afgivet af de tyske myndigheder således som beskrevet i den anfægtede afgørelse, at de tyske myndigheder for at nå frem til deres konklusion har foretaget en konkret undersøgelse af skrivelsen fra den tyske kansler. De tyske myndigheder har ved deres indsigelse baseret sig på den tyske kanslers specifikke erklæring, der er indeholdt i dette dokument, og ikke kun på abstrakte forhold, som f.eks. den omstændighed, at skrivelsen hidrørte fra den daværende tyske kansler.

126 Som anført af Kommissionen, uden at dette bestrides af sagsøgeren, fremgår det af gennemgangen af udtalelsen af 19. april 2000, at overvejelser vedrørende den økonomiske politik var af central betydning for nedklassificeringen af den pågældende lokalitet. Kommissionens udtalelse af 19. april 2000 omhandlede i hovedsagen spørgsmålet om, hvorvidt der ifølge ordlyden af artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43 forelå andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser som f.eks. den meget store økonomiske betydning af udvidelsen af selskabet D.'s fabrik med henblik på den endelige montering af Airbus A3XX for byen Hamburg, Nordtyskland og den europæiske luftfartsindustri, hvilke hensyn — samt fraværet af andre løsninger — begrundede gennemførelsen af dette projekt til trods for de negative konklusioner, der blev draget efter vurderingen af projektets indvirkninger på lokaliteten. Eksistensen af disse overvejelser vedrørende den økonomiske politik er ikke blevet bestridt af sagsøgeren.

127 På denne baggrund må det fastslås, at den vurdering, hvorefter udbredelsen af skrivelsen fra den tyske kansler kunne være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik, ikke hviler på en åbenbar fejl begået af de tyske myndigheder.

128 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af sagsøgerens argumentation om, at afslaget på aktindsigt, henset til den tid, der er forløbet siden fremsendelsen af skrivelsen fra den tyske kansler, ikke længere i henhold til artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 er begrundet med hensyn til skrivelsens indhold, og at Kommissionen burde have genovervejet begrundelsen for, at skrivelsen ikke blev udleveret.

129 Det bemærkes, at ifølge artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 finder de omhandlede undtagelser kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år.

130 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren først i sine bemærkninger til Republikken Finlands interventionsindlæg nævnt den tidsmæssige anvendelse af undtagelserne til retten til aktindsigt i henhold til artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001. Stævningen indeholder således ingen argumentation vedrørende artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001. Republikken Finland har i sit interventionsindlæg gjort gældende, at der foreligger en angivelig tilsidesættelse af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 alene i forhold til undtagelsen til retten til aktindsigt som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit, vedrørende Kommissionens beslutningsproces. Sagsøgeren har i sine bemærkninger til interventionsindlægget godtaget den af Republikken Finland fremførte holdning og udstrakt den til at omfatte de i det foreliggende anbringende omhandlede undtagelser.

131 Det bemærkes, at da betingelserne for realitetsbehandling af en sag og de deri fremsatte anbringender udgør ufravigelige procesforudsætninger, tilkommer det Retten at undersøge dem ex officio i overensstemmelse med procesreglementets artikel 113 (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 15.4.2010, sag C-517/08 P, Makhteshim-Agan Holding m.fl. mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser,

præmis 54, og Rettens dom af 9.9.2009, sag T-437/05, Brink's Security Luxembourg mod Kommissionen, Sml. II, s. 3233, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

132 Det fremgår af bestemmelsen i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, sammenholdt med dets artikel 48, stk. 2, at den stævning, der indleveres til Retten, skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de påberåbte søgsmålsgrunde, og at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige og faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

133 At en sagsøger får kendskab til en retlig omstændighed under retsforhandlingerne for Retten, er ikke ensbetydende med, at denne udgør en retlig omstændighed, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Det er et yderligere krav, at sagsøgeren ikke har været i stand til at få kendskab til denne omstændighed tidligere (jf. i denne retning Rettens dom af 8.3.2007, sag T-340/04, France Télécom mod Kommissionen, Sml. II, s. 573, præmis 164 og den deri nævnte retspraksis). Det bemærkes, at det ikke fremgår af sagen, at sagsøgeren ikke har været i stand til at have kendskab til en eventuel tilsidesættelse af den tidsmæssige anvendelse af undtagelserne til den omhandlede ret til aktindsigt.

134 På denne baggrund må det fastslås, at sagsøgerens argumentation vedrørende artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 må afvises, idet den udgør et nyt anbringende, der ikke blev fremført i stævningen. Endvidere bemærkes, at argumentationen ikke udgør en udvidelse af de søgsmålsgrunde, der blev påberåbt af sagsøgeren i stævningen.

135 I modsætning til det, sagsøgeren og intervenienterne har hævdet, er artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 ikke uadskilleligt knyttet til bestemmelserne i samme artikels stk. 1-3. Det er korrekt, at artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 skal anvendes sammen med undtagelserne til retten til aktindsigt i samme artikels stk. 1-3. Det

kan imidlertid ikke deraf konkluderes, at den omstændighed, at det er gjort gældende, at en del af disse bestemmelser er tilsidesat, kan føre til påberåbelse af, at alle bestemmelserne er tilsidesat. Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 er ikke tæt knyttet til de anbringender, sagsøgeren har gjort gældende vedrørende en tilsidesættelse af samme artikels stk. 1 og 3. Selv om den konkrete undersøgelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 udgør en nødvendig betingelse for at kunne træffe afgørelse om den tidsmæssige anvendelse af de pågældende undtagelser, omhandler artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 ikke betingelserne for anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, men disses tidsmæssigt begrænsede anvendelse.

136 Under alle omstændigheder bemærkes, at det ikke fremgår af sagen, at den omhandlede beskyttelse af offentlighedens interesser ikke længere var begrundet på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse med hensyn til indholdet af skrivelsen fra den tyske kansler. I den henseende må det fastslås, at hverken sagsøgeren eller intervenienterne — for at underbygge deres argumentation om en angivelig tilsidesættelse af artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001 — har påberåbt andre omstændigheder end den tid, der er forløbet, som f.eks. omstændigheder, der kunne så tvivl om betydningen af de fremsatte overvejelser om den økonomiske politik.

137 Den omhandlede skrivelse indeholder en erklæring fra den tyske kansler om gennemførelse af et projekt om udvidelse af selskabet D.'s fabrik med henblik på den endelige montering af Airbus A3XX på lokaliteten Mühlenberger Loch, som er et beskyttet område i henhold til direktiv 92/43. Som det er blevet fastslået, var det økonomiske hensyn til byen Hamburg, Nordtyskland og den europæiske luftfartsindustri, der lå til grund for nedklassificeringen af lokaliteten Mühlenberger Loch. Hvad angår erklæringen i skrivelsen fra den tyske kansler, der således vedrørte en sag af meget stor betydning for Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik, må perioden på ca. otte år, der er forløbet mellem fremsendelsen af skrivelsen fra den tyske kansler (den 15.3.2000) og vedtagelsen af den anfægtede afgørelse (den 19.6.2008), anses for

at være en periode, hvor beskyttelsen af de omhandlede offentlige interesser, dvs. Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske politik, var begrundet.

138 På grundlag af samtlige foranstående betragtninger må det konkluderes, at Kommissionen med rette har givet afslag på udlevering af skrivelsen fra den tyske kansler som følge af Forbundsrepublikken Tysklands indsigelse i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 på grundlag af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til en medlemsstats økonomiske politik som omhandlet i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), fjerde led.

139 Det findes derfor ikke længere nødvendigt at undersøge hverken anbringendet angående tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 om undtagelsen til retten til aktindsigt vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser, eller det andet anbringende angående tilsidesættelse af samme forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit, om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen.

Om den angivelige tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001

Parternes argumenter

140 Republikken Finland har gjort gældende, at Kommissionen ikke har opfyldt sin forpligtelse i henhold til artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 om at vurdere muligheden for delvis aktindsigt i det omhandlede dokument. Kommissionen burde ikke have begrænset sig til at henvise til den berørte medlemsstats indsigelse, hvorefter denne modsatte sig aktindsigt i det omhandlede dokument i sin helhed.

141 Som svar på et spørgsmål stillet af Retten vedrørende formaliteten med hensyn til Republikken Finlands argumentation, har denne medlemsstat understreget, støttet af sagsøgeren, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige, at argumentationen kan realitetsbehandles, idet artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 er uadskilleligt knyttet til denne artikels stk. 1-3.

142 Kommissionen har bestridt Republikken Finlands argumentation.

Rettens bemærkninger

143 Retten kan til enhver tid af egen drift efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, herunder om en argumentation, der er gjort gældende af en intervenient, kan antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.2.1961, sag 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Sml. 1954-1964, s. 211, org.ref.: Rec. s. 1, på s. 37).

144 Det må konstateres, at argumentationen angående den angivelige tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende spørgsmålet om delvis aktindsigt i det omhandlede dokument alene er gjort gældende af Republikken Finland. Denne argumentation er ikke blevet fremført af sagsøgeren.

145 Det bemærkes, at i henhold til artikel 40, stk. 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, som finder anvendelse på Retten i medfør af nævnte statuts artikel 53, kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. Endvidere, i henhold til procesreglementets artikel 116, stk. 3, indtræder intervenienten i sagen, som den foreligger ved hans intervention. Selv om disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en intervenient påberåber sig andre argumenter end dem, der er fremført af den part, der støttes, er det imidlertid en betingelse, at argumenterne ikke ændrer sagens genstand, og at interventionen stadig sker til støtte for partens påstande (jf. i denne retning dommen i sagen

De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, nævnt ovenfor i præmis 143, s. 37, og i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 80, præmis 52).

146 I det foreliggende tilfælde er formålet med tvisten, således som den er tilrettelagt mellem sagsøgeren og Kommissionen, annullation af den anfægtede afgørelse. Den vedrører dels følgerne af anvendelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, dels en angivelig tilsidesættelse af undtagelserne til retten til aktindsigt i samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), tredje og fjerde led, og stk. 3, andet afsnit. Hverken stævningen eller interventionsindlægget indeholder nogen gennemgang af en eventuel tilsidesættelse af forordningens artikel 4, stk. 6. Endvidere har sagsøgeren udtrykkeligt oplyst i stævningen, at denne ikke kritiserede den anfægtede afgørelse for så vidt angår en delvis aktindsigt. Den angivelige tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 er for første gang gjort gældende i Republikken Finlands interventionsindlæg.

147 I modsætning til det af Republikken Finland anførte er artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 ikke uadskilleligt knyttet til denne artikels stk. 1-3. Selv om en konkret undersøgelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 således udgør en nødvendig betingelse for at kunne fastslå, om det er muligt at give delvis aktindsigt i det omhandlede dokument (jf. i denne retning dommen i sagen Verein für Konsumenteninformation mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 80, præmis 73, og i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 122, præmis 117, samt Rettens dom af 19.1.2010, forenede sager T-355/04 og T-446/04, Co-Frutta mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 124), vedrører undersøgelsen af en sådan mulighed ikke betingelserne for anvendelse af de omhandlede undtagelser i denne artikels stk. 1-3. Kravet om en sådan undersøgelse følger af proportionalitetsprincippet. Det skal således i forbindelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, når der gives afslag på aktindsigt i et dokument, undersøges, om det ønskede formål kan nås, hvis alene de passager fjernes, der kan være til skade for de beskyttede interesser (jf. i denne retning Domstolens dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 27-29, og dommen i

sagen WWF European Policy Programme mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 111, præmis 50).

148 Betingelserne for anvendelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 skal derfor undersøges særskilt og på et andet trin i analysen end det, som vedrører undtagelserne til retten til aktindsigt omhandlet i samme artikels stk. 1-3 (jf. i denne retning dommen af 26.4.2005 i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 111, præmis 86-89, og dommen i sagen WWF European Policy Programme mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 111, præmis 47-55). Alene en eventuel tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001 vil kunne medføre annullation af en afgørelse om delvist afslag på aktindsigt.

149 Det følger heraf, at den argumentation, der er gjort gældende af Republikken Finland vedrørende en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001, ikke knytter sig til sagens genstand, som den er fastlagt af sagens parter, og således ændrer rammerne for den foreliggende tvist. Argumentationen må derfor afvises.

Om begæringen om fremlæggelse af det omhandlede dokument

Parternes argumenter

150 Sagsøgeren har opfordret Retten til gennem bevisoptagelse i henhold til procesreglementets artikel 66, stk. 1, at pålægge Kommissionen at fremlægge skrivelsen fra den tyske kansler med henblik på Rettens undersøgelse af dens indhold og afgørelse af, om skrivelsen er omfattet af undtagelserne, der er gjort gældende af Kommissionen, og i hvilket omfang.

151 Kommissionen og intervenienterne har ikke taget stilling til sagsøgerens begæring.

Rettens bemærkninger

152 Som det følger af gennemgangen ovenfor, har Retten reel mulighed for at træffe afgørelse i den foreliggende sag på grundlag af de påstande, anbringender og argumenter, der er fremført under sagen.

153 Sagsøgerens begæring om, at Kommissionen pålægges at udlevere skrivelsen fra den tyske kansler, skal derfor forkastes (jf. i denne retning Rettens dom af 10.9.2008, sag T-42/05, Williams mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 130 og 131).

154 På baggrund af ovenstående bør Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

155 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Desuden bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4.

156 Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom. Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Europa-Kommissionen.

3) Kongeriget Danmark, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.

Martins Ribeiro Wahl Dittrich

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. januar 2011.

Underskrifter