DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2007 *

I sag C-64/05 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 10. februar 2005,

Kongeriget Sverige ved K. Wistrand, som befuldmægtiget,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Finland ved E. Bygglin og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

* Processprog: engelsk.

de øvrige parter i appelsagen:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, tidligere Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, Hamburg (Tyskland), ved solicitor S. Crosby og avocat R. Lang,

sagsøger i første instans,

Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget,

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, C. Wissels og M. de Grave, som befuldmægtigede,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Nwaokolo og V. Jackson, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Stratford,

intervenienter i første instans,

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

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved I. del Cuvillo Contreras og A. Sampol Pucurull, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis og U. Lõhmus samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka og E. Levits,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. januar 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. juli 2007,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Kongeriget Sverige nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 30. november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-168/02, Sml. II, s. 4135, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten ikke gav IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (herefter »IFAW«) medhold i påstanden om annullation af Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers afgørelse af 26. marts 2002 (herefter »den anfægtede afgørelse«) om ikke at give IFAW aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen havde modtaget i forbindelse med en procedure, efter hvis afslutning denne institution afgav en positiv udtalelse om gennemførelse af et industriprojekt på et fredet område 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, herefter »habitatdirektivet«).

Retsforskrifter

2 Artikel 255, stk. 1 og 2, 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 Amsterdamtraktatens ikrafttræden.«

3 Erklæring nr. 35, som omhandler EF-traktatens artikel 255 [...], stk. 1, og som er knyttet til Amsterdamtraktatens slutakt (herefter »erklæring nr. 35«), har følgende ordlyd:

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

4 Betragtning 2, 3, 4, 10 og 15 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) har følgende ordlyd:

»(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

(3) I konklusionerne fra de Europæiske Råd i Birmingham, Edinburgh og København understreges det, at det er nødvendigt at sikre større åbenhed i det arbejde, der udføres af Unionens institutioner. Med denne forordning konsolideres de initiativer, institutionerne allerede har taget med henblik på at øge gennemsigtigheden i beslutningsprocessen.

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

[...]

(10) For at skabe større åbenhed i forbindelse med institutionernes arbejde bør Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen give aktindsigt ikke blot i dokumenter, institutionerne har udarbejdet, men også i dokumenter, de har modtaget. I denne forbindelse bemærkes det, at erklæring nr. 35 [...] fastslår, at en medlemsstat kan anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke.

[...]

(15) Selv om denne forordning hverken tilsigter eller medfører en ændring af national lovgivning om aktindsigt, er det dog klart, at medlemsstaterne, i kraft af princippet om loyalt samarbejde, der anvendes i forbindelserne mellem institutionerne og medlemsstaterne, bør sørge for ikke at hindre anvendelsen af denne forordning, og at de bør overholde institutionernes sikkerhedsforskrifter.«

5 Under overskriften »Formål« er artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 affattet således:

»Formålet med denne forordning er:

a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter

[...]«

6 Forordningens artikel 2, stk. 3 og 5, som har overskriften »Personer, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde«, bestemmer:

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

7 I henhold til nævnte forordnings artikel 3, litra b), forstås ved »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«.

8 Under overskriften »Undtagelser« er artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 affattet således:

»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.

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

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

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

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

[...]

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.«

9 Nævnte forordnings artikel 5, som har 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.«

10 Forordning nr. 1049/2001 bestemmer i artikel 9, som omhandler behandling af følsomme dokumenter, følgende:

»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.

[...]«

Sagens faktiske omstændigheder

11 Kommissionen afgav den 19. april 2000 efter en ansøgning fra Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, andet afsnit, en positiv udtalelse om gennemførelse af et industriprojekt på lokaliteten Mühlenberger Loch, som ifølge direktivet er et fredet område. Projektet vedrørte en udvidelse af fabrikken Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH ved at indvinde en del af Elbens munding med henblik på forlængelse af en landingsbane.

12 Ved skrivelse af 20. december 2001 til Kommissionen anmodede IFAW, som er en ikke-statslig organisation, der er aktiv inden for dyre- og naturbeskyttelse, om aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen havde modtaget i forbindelse med vurderingen af ovennævnte industriprojekt, nemlig korrespondancen fra Forbundsrepublikken Tyskland, Hamburg og den tyske kansler.

13 Kommissionen meddelte ved skrivelse af 24. januar 2002 IFAW, at den henset til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 anså sig for forpligtet til at indhente den berørte medlemsstats samtykke før udlevering af de omhandlede dokumenter, hvorefter Kommissionen den 12. februar 2002 modtog en anmodning fra Forbundsrepublikken Tyskland om ikke at udlevere nævnte dokumenter.

14 Kommissionen fandt herefter, at nævnte artikel 4, stk. 5, under disse omstændigheder var til hinder for, at den kunne give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, og vedtog den anfægtede afgørelse af 26. marts 2002, hvorved der blev givet afslag på IFAW's anmodning.

Den appellerede dom

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 2002 anlagde IFAW sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse. Til støtte for søgsmålet gjorde IFAW to anbringender gældende dels, at artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 var tilsidesat, dels at begrundelsespligten var tilsidesat. Ved den appellerede dom blev Kommissionen frifundet.

16 Hvad angår det første anbringende fastslog Retten, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse med rette havde fundet, at når en medlemsstat påberåber sig artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 og anmoder en institution om ikke at udlevere et dokument, der hidrører fra medlemsstaten, udgør en sådan anmodning et pålæg om ikke at give aktindsigt, som institutionen er forpligtet til at efterkomme, uden at det er nødvendigt for den berørte medlemsstat at begrunde anmodningen, og uden at institutionen skal undersøge, om det er berettiget at undlade at give aktindsigt.

17 Retten har i denne henseende i den appellerede doms præmis 57-62 nærmere bestemt fastslået:

»57 Det fremgår [...] 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. Det skal understreges, at ordlyden af forordningens artikel 4, stk. 5, er en gentagelse af erklæring nr. 35, hvorefter konferencen er enig om, at de principper og betingelser, som er omhandlet i artikel 255 EF, giver en medlemsstat mulighed for at anmode Kommissionen eller Rådet om ikke at meddele tredjemand et dokument fra denne stat uden dens forudgående samtykke. Denne mulighed, som er indrømmet medlemsstaterne i forordnin-

gens artikel 4, stk. 5, beror på den omstændighed, at forordningen hverken har til formål eller til følge at ændre de nationale lovgivninger om aktindsigt (jf. betragtning 15 til forordningen og Rettens dom af 17.9.2003, sag T-76/02, Messina mod Kommissionen, Sml. II, s. 3203, præmis 40 og 41).

58 Forordningens artikel 4, stk. 5, stiller medlemsstaterne i en anden situation end andre tredjemænd, da bestemmelsen er udtryk for en lex specialis. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaten anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, der hidrører fra denne medlemsstat, og institutionen er da forpligtet til ikke at udlevere dokumentet uden medlemsstatens »forudgående samtykke«. Denne forpligtelse til at indhente medlemsstatens forudgående samtykke, som påhviler institutionen, og som klart fremgår af forordningens artikel 4, stk. 5, kunne risikere at miste sin betydning, hvis Kommissionen kunne beslutte at udlevere et dokument på trods af, at den berørte medlemsstat udtrykkeligt havde anmodet om, at det ikke blev udleveret. En anmodning, som en medlemsstat fremsætter i henhold til denne bestemmelse, er derfor, i modsætning til det af [IFAW] anførte, et pålæg til institutionen om ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument.

59 Det bemærkes i denne forbindelse, at medlemsstaten ikke er forpligtet til at begrunde den anmodning, der indgives i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, 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.

60 For at sikre, at bestemmelserne i forordningens artikel 4, stk. 5, fortolkes i overensstemmelse med erklæring nr. 35, og for at lette adgangen til aktindsigt i det pågældende dokument, idet medlemsstaten får mulighed for eventuelt at give samtykke til, at det udleveres, er institutionen forpligtet til at høre medlemsstaten, når den modtager en begæring om aktindsigt i et dokument,

der hidrører fra denne medlemsstat. Hvis medlemsstaten efter at være blevet hørt ikke indgiver en anmodning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, er institutionen stadig forpligtet til i henhold til forordningens artikel 4, stk. 4, at vurdere, om dokumentet skal udleveres.

61 Det bemærkes, således som det med rette er blevet anført af Kommissionen, at hvis adgangen til aktindsigt i et dokument, i forhold til hvilket en medlemsstat har fremsat en anmodning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, ikke er omfattet af forordningen, er det omfattet af den berørte medlemsstats relevante nationale regler, som ikke er blevet ændret som følge af forordningens vedtagelse. 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 om de berørtes søgsmålsret er sikret i henhold til de nationale regler.

62 Hvad angår [IFAW's] argument, [...] som er støttet på ordlyden af forordningens artikel 9, stk. 3, bemærkes, at artikel 9 fastsætter særlige regler for behandlingen af »følsomme« dokumenter, der bl.a. hidrører fra institutionerne, medlemsstaterne, tredjelande eller internationale organisationer, og vedrører de i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), omhandlede områder, navnlig offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender. Artikel 9 bestemmer 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 situation, som er omhandlet i denne artikel, er det åbenbart, at den ikke har nogen tilknytning til forordningens artikel 4, stk. 5, og at man ikke med føje kan påberåbe sig ordlyden af forordningens artikel 9, stk. 3, med henblik på fortolkningen af artikel 4, stk. 5.«

18 Hvad angår det andet anbringende fastslog Retten, idet den henviste til Forbundsrepublikken Tysklands anmodning om, at der ikke kunne gives aktindsigt, og udtalte at en sådan anmodning er bindende for den institution, som den er adresseret til, at

den anfægtede afgørelse var tilstrækkelig klar til, at IFAW kunne forstå grundene til afslaget på aktindsigt, og at Retten kunne udøve legalitetskontrol.

Om appellen

19 I appelskriftet, til støtte for hvilket Kongeriget Sverige som det eneste har gjort gældende, at artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 er tilsidesat, har Sverige nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom og derefter selv træffer afgørelse i sagen ved at annullere den anfægtede afgørelse.

20 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. oktober 2005 har Kongeriget Spanien og Republikken Finland fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Kommissionens og Kongeriget Sveriges påstande.

21 Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland og IFAW har nedlagt påstand om, at der gives Kongeriget Sverige medhold i appellen.

22 Kongeriget Spanien, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

Parternes argumenter

23 Ifølge Kongeriget Sverige har Retten med urette antaget, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 giver en medlemsstat mulighed for at nedlægge absolut og ikke-begrundet veto mod udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten, og som en institution er i besiddelse af.

24 En sådan fortolkning vil genindføre »ophavsmandsreglen«, som fællesskabslovgiver imidlertid har fraveget i forbindelse med udstedelsen af nævnte forordning, og tilsidesætte princippet i forordningens artikel 2, stk. 3, hvorefter det alene tilkommer den institution, der er i besiddelse af dokumenterne, at vurdere, om der skal gives aktindsigt heri.

25 Til forskel fra direktivets artikel 2, stk. 5, og artikel 9 i forordning nr. 1049/2001, som omhandler følsomme dokumenter, har forordningens artikel 4, stk. 5, ikke den klare karakter, som enhver undtagelse til grundprincipperne i den retlige ordning, som undtagelsen er en del af, skal have.

26 Nævnte artikel 4, stk. 5, indfører en procedureregel, som giver medlemsstaterne ret til at blive hørt og til at fremsætte en anmodning om, at der ikke gives aktindsigt, som er begrundet i de materielle undtagelser, der er indeholdt i samme artikels stk. 1-3.

27 Ifølge Kongeriget Sverige er det endvidere med urette, at Retten i præmis 57 i den appellerede dom har fundet, at den vetoret, som angiveligt tilkommer medlemsstaterne, er begrundet i det forhold, at forordning nr. 1049/2001 hverken har til formål eller til følge at ændre de nationale lovgivninger om aktindsigt. Anvendelsen af en bestemt lovgivning afhænger nemlig ikke af dokumentets oprindelse, men af

det organ, som har modtaget anmodningen om aktindsigt. Der er i denne henseende i nævnte forordnings bestemmelser ingen holdepunkter for, at en anmodning om aktindsigt, som er indgivet til en fællesskabsinstitution, skal behandles i henhold til national ret, og en fællesskabsinstitutions afgørelse i henhold til samme forordning er uden indflydelse på den ret, der skal anvendes på en anmodning om aktindsigt vedrørende samme dokument, som er fremsat over for en medlemsstats myndigheder.

28 IFAW har for det første anført, at Retten ved at tilslutte sig Kongeriget Sveriges argumenter har begået en retlig fejl i den appellerede doms præmis 58 ved at anse artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 for en lex specialis og ikke en undtagelse samt ved som følge heraf at anlægge en maksimalistisk frem for en restriktiv fortolkning af den nævnte bestemmelse.

29 Henset til princippet om loyalt samarbejde, som er indeholdt i betragtning 15 til forordning nr. 1049/2001, og til den omstændighed, at forordningens artikel 5, første afsnit, bestemmer, at de medlemsstater, der er i besiddelse af et dokument fra en institution, har kompetence til at afgøre — eventuelt efter at have rådført sig med den berørte institution — om der skal gives aktindsigt, skal nævnte forordnings artikel 4, stk. 5, for det andet fortolkes således, at der sikres en balance mellem medlemsstaterne og institutionerne. Sidstnævnte skal således også have ret til at tage stilling til anmodninger om aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat.

30 Retten har for det tredje ikke korrekt fortolket nævnte forordnings anvendelsesområde, der nemlig omfatter alle de dokumenter, som en institution er i besiddelse af, idet Retten i præmis 61 i den appellerede dom har fastslået, at en medlemsstats anmodning i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 indebærer, at det i stedet for forordningen er national ret, som skal finde anvendelse.

31 For det fjerde har erklæring nr. 35 ikke bindende virkning. Da den ikke i sit indhold er forskellig fra ordlyden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, kan denne erklæring heller ikke påberåbes med henblik på fortolkning af nævnte bestemmelse.

32 Ifølge den nederlandske regering bekræfter formålet med forordning nr. 1049/2001, som består i at give aktindsigt i videst mulig omfang, ordlyden af forordningens artikel 4, stk. 5, som nævner en »anmodning« fra medlemsstaten, og den omstændighed, at dette stykke kommer efter procedurereglen i samme artikels stk. 4, bekræfter, at artikel 4, stk. 5, ikke indfører yderligere grunde til afslag end dem, som er nævnt i artikel 4, stk. 1-3.

33 Kongeriget Danmark har anført, at indføjelsen af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, hvis ordlyd i lighed med erklæring nr. 35 er uklar, er resultatet af et politisk kompromis mellem de forskellige parter i Fællesskabets lovgivningsprocedure. Kommissionen ønskede nemlig, at alle dokumenter, som hidrører fra medlemsstaterne, skulle være omfattet af national ret, hvorimod Parlamentet var af den opfattelse, at sådanne dokumenter skulle være omfattet af fællesskabsretten, mens medlemsstaterne var delte i spørgsmålet.

34 Uanset den uklare ordlyd af artikel 4, stk. 5, burde Fællesskabets retsinstanser, som lovgiver bevidst har accepteret at overlade løsningen til, vælge den fortolkning, som bedst stemmer overens med den retlige kontekst, som bestemmelsen indgår i, og de tilstræbte formål med forordning nr. 1049/2001 samt de generelle principper, herunder proportionalitetsprincippet, princippet om begrundelsespligt og princippet om retten til en effektiv søgsmålsadgang.

35 Ifølge Kongeriget Danmark er disse formål og principper til hinder for, at der indrømmes medlemsstaterne og den berørte institution en skønsmæssig vetoret, således at Fællesskabets retsinstanser fortsat har kompetence til på baggrund af de hensyn, medlemsstaten påberåber sig, at vurdere, om det er berettiget at undlade at udlevere et dokument af hensyn til varetagelsen af offentlige eller private interesser. Institutionen skal vurdere sådanne hensyn loyalt og i givet fald give den, der har fremsat anmodningen om aktindsigt, meddelelse herom.

36 Republikken Finland er ligeledes af den opfattelse, at en medlemsstat, som er imod udlevering af et dokument, skal begrunde sit standpunkt, for dermed at gøre det muligt for den berørte institution at sikre sig, at de påberåbte hensyn kan begrunde et afslag på aktindsigt, og at en eventuel afgørelse i denne retning skal begrundes, som institutionen er forpligtet til.

37 Republikken Finland har imidlertid gjort gældende, at de hensyn, som en medlemsstat kan påberåbe sig for at hindre videregivelsen af et dokument, ikke er begrænset til de hensyn, der er nævnt i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, men at hensyn tillige kan følge af national ret, andre mere specifikke fællesskabsbestemmelser om aktindsigt og internationale konventioner. Republikken Finland har dernæst gjort gældende, at når sådanne hensyn er blevet fremhævet af medlemsstaten, kan den berørte institution ikke erstatte medlemsstatens vurdering af disse hensyn og heller ikke udlevere det dokument, som ønskes videregivet.

38 Kommissionen har anført, at Retten korrekt har fundet, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 har til formål, som det bl.a. fremgår af forordningens betragtning 15 samt henvisningen til erklæring nr. 35 i samme forordnings betragtning 10, at sikre anvendelsen af medlemsstaternes regler og politikker om aktindsigt i »nationale« dokumenter, henset navnlig til den manglende harmonisering på området inden for Fællesskabet og til subsidiaritetsprincippet.

39 Nævnte artikel 4, stk. 5, indfører dermed ikke en yderligere undtagelse til retten til aktindsigt, men bekræfter alene, at spørgsmålet om, hvorvidt et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, skal videregives eller ej, skal vurderes i henhold til national ret. Ethvert afslag på aktindsigt, som er givet af en medlemsstat, skal således vurderes på grundlag af gældende national ret og skal i givet fald kunne efterprøves af retsinstanserne i medlemsstaten.

40 Ifølge Det Forenede Kongerige efterlader artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ingen tvivl — idet det i bestemmelsen indeholdte udtryk »uden dens forudgående samtykke« i modsat fald ville blive berøvet sin tilsigtede virkning — om, at der i det foreliggende tilfælde foreskrives en pligt til at indhente et samtykke, som skal være opnået inden udlevering af dokumentet, og ikke blot en pligt til at rådføre sig med den berørte medlemsstat. Hvad angår udtrykket »kan anmode«, indebærer dette på ingen måde, at institutionen kan udøve et skøn, men indikerer blot, at det alene tilkommer medlemsstaterne at vurdere fra sag til sag, om der skal fremsættes en sådan anmodning.

41 Betragtning 10 til forordning nr. 1049/2001 og den deri indeholdte henvisning til erklæring nr. 35 bekræfter, at forordningens artikel 4, stk. 5, har til formål at tage hensyn til, at medlemsstaterne med udstedelsen af artikel 255 EF krævede garantier for så vidt angår udleveringen af dokumenter, som hidrører fra dem. Den fortolkning, som Kongeriget Sverige forfægter, indebærer i øvrigt en indirekte harmonisering af de nationale bestemmelser, hvilket er i strid med både nævnte forordnings betragtning 15 og subsidiaritetsprincippet.

42 Kongeriget Spaniens argumentation er i det væsentlige identisk med Det Forenede Kongeriges argumentation. Kongeriget Spanien har navnlig anført, at selv ordlyden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 viser, at samtykke fra den medlemsstat, som har fremsat anmodningen i henhold til denne bestemmelse, udgør en retlig betingelse, som skal være opfyldt, før det ønskede dokument kan udleveres.

Domstolens bemærkninger

Kravet om forudgående samtykke fra medlemsstaten

43 Retten bemærkede med føje i den appellerede doms præmis 58, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 stiller medlemsstaterne i en anden situation end andre tredjemænd, idet den bestemmer, at enhver medlemsstat i modsætning til tredjemænd kan anmode en institution om ikke at give aktindsigt i et dokument, der hidrører fra denne medlemsstat, uden medlemsstatens forudgående samtykke.

44 Det var i denne henseende endvidere med føje, at Retten i præmis 58 endvidere fastslog, at kravet om et »forudgående samtykke« fra medlemsstaten, som er indeholdt i nævnte bestemmelse, kunne risikere at miste sin betydning, hvis en institution frit kunne udlevere et ønsket dokument, uanset at den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører, er imod udlevering heraf, og selv om institutionen ikke har indhentet nævnte medlemsstats »samtykke«. Det må erkendes, at et sådant krav vil miste enhver effektiv virkning og betydning, såfremt nødvendigheden af at indhente et »forudgående samtykke« før udlevering af nævnte dokument i sidste ende afhang af et skøn udøvet af den institution, der er i besiddelse af dokumentet.

45 Da et »samtykke« i retlig henseende adskiller sig fra en »udtalelse«, er selve ordlyden af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 således til hinder for en fortolkning, hvorefter denne bestemmelse alene giver den medlemsstat, som har gjort brug af den mulighed, som er indeholdt i bestemmelsen, en ret til at blive hørt af institutionen, før denne i givet fald beslutter at give aktindsigt i det ønskede dokument, uanset at den berørte medlemsstat er imod udleveringen.

46 Det bemærkes videre, at medlemsstaterne i vidt omfang har erhvervet ret til at blive hørt på grundlag af nævnte forordnings artikel 4, stk. 4, som indfører en pligt til at »rådføre [...] sig med tredjemand«, når det ikke er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

47 Den omstændighed, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 benytter et andet ordvalg end forordningens artikel 9, stk. 3, som tillige henviser til nødvendigheden af at indhente et samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører, er ikke relevant for den fortolkning, som er nævnt i nærværende doms præmis 44 og 45. Til forskel fra artikel 9, stk. 3, gør nævnte artikel 4, stk. 5, ikke medlemsstatens forudgående samtykke til en absolut betingelse for at udlevere et dokument, men den gør derimod nødvendigheden af et sådant samtykke betinget af, hvorvidt den berørte medlemsstat tidligere har tilkendegivet en hensigt i så henseende. Under sådanne omstændigheder understreger anvendelsen af udtrykket »kan anmode« blot, at denne bestemmelse giver medlemsstaten en mulighed, og det er kun 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.

48 Argumentet om, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes i overensstemmelse med artikel 5 i samme forordning, således at der sikres en balance mellem behandlingen af dokumenter, som hidrører fra institutionerne, og som medlemsstaterne er i besiddelse af, og behandlingen af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaterne, og som institutionerne er i besiddelse af, kan heller ikke tages til følge.

49 Det er nemlig tilstrækkeligt at konstatere, at fællesskabslovgiver har valgt meget forskellige udtryk hvad angår de to kategorier af dokumenter, idet artikel 5, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 blot foreskriver en pligt for medlemsstaterne til at »rådføre« sig med institutionen, når der anmodes om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra institutionerne.

50 Heraf følger, at når en medlemsstat gør brug af muligheden, jf. artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, for at anmode om, at et specifikt dokument, som hidrører fra medlemsstaten, ikke udleveres uden forudgående samtykke, skal der — som Retten med føje fastslog i den appellerede doms præmis 58 — indhentes forudgående samtykke fra medlemsstaten, før institutionen i givet fald kan udlevere dokumentet.

51 Den appellerede dom er derimod behæftet med en retlig fejl hvad angår rækkevidden af det forudgående samtykke.

Om rækkevidden af det forudgående samtykke, som skal indhentes i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001

52 Som bl.a. Kongeriget Danmark har henvist til, fremgår det af artikel 255, stk. 2, EF, at begrænsninger i retten til aktindsigt i henhold til samme artikels stk. 1, som fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 EF, skal være nødvendige »af hensyn til offentlige eller private interesser«.

53 Forordning nr. 1049/2001, som henviser til nævnte bestemmelse i EF-traktaten, har til formål, som det fremgår af forordningens betragtning 4 og artikel 1, litra b), at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt med henblik på at give denne ret størst mulige virkning.

54 Det følger i øvrigt af nævnte forordnings betragtning 2 og 3, at forordningen har til formål at øge gennemsigtigheden i Fællesskabets beslutningsproces, idet gennemsigtighed bl.a. gør det muligt at sikre en større legitimitet, effektivitet og gør forvaltningen mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system.

55 Som det anføres i betragtning 10 til forordning nr. 1049/2001, er det netop med henblik på at øge gennemsigtigheden i Fællesskabets beslutningsproces, at retten til aktindsigt — som det fremgår af forordningens artikel 2, stk. 3 — i dokumenter som Parlamentet, Rådet eller Kommissionen er i besiddelse af, ikke blot omfatter de dokumenter, institutionerne har udarbejdet, men også de dokumenter, de har modtaget fra tredjemænd, hvortil regnes medlemsstaterne, hvilket udtrykkeligt fremgår af samme forordnings artikel 3, litra b).

56 Fællesskabslovgiver har således, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 53 og 54, nærmere bestemt afskaffet ophavsmandsreglen, som indtil da havde været gældende. Som det fremgår af Rådets afgørelse 93/731/EF af 20. december 1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43), Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58) og Europa-Parlamentets afgørelse 97/632/EF, EKSF, Euratom af 10. juli 1997 om aktindsigt i Europa-Parlamentets dokumenter (EFT L 263, s. 27), indebar denne regel, at når en institution var i besiddelse af et dokument, som var udarbejdet af en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation, skulle en anmodning om aktindsigt rettes direkte til dokumentets ophavsmand.

57 Bestemmelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, der foreskriver forskellige materielle undtagelser, eller forordningens artikel 2, stk. 5, og artikel 9, som indeholder en særordning for følsomme dokumenter, fastlægger de objektive

begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser, som kan begrunde et afslag på aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, uanset om dokumenterne er udarbejdet eller modtaget af institutionerne, og hvad angår sidstnævnte tilfælde, uanset om dokumenterne hidrører fra en medlemsstat eller en tredjemand.

58 I denne sammenhæng bemærkes, at det ikke er foreneligt med de hensyn, som er nævnt i nærværende doms præmis 53-56, at fortolke artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 således, at en medlemsstat indrømmes en generel og ubetinget vetoret, som helt skønsmæssigt, og uden at medlemsstaten skal begrunde sin beslutning, hindrer udlevering af ethvert dokument, som en fællesskabsinstitution er i besiddelse af.

59 Det bemærkes i denne henseende for det første, at den af Retten anlagte fortolkning indebærer fare for, som Kongeriget Sverige har anført, og generaladvokaten har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, at ophavsmandsreglen genindføres i det mindste delvist for medlemsstaternes vedkommende, selv om fællesskabslovgiver har ophævet reglen.

60 Nævnte fortolkning vil for det andet ud over at genindføre ophavsmandsreglen indebære en risiko for en potentielt betydelig mindskelse af gennemsigtigheden i Fællesskabets beslutningsproces i strid med de formål, som forfølges med forordning nr. 1049/2001.

61 Artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, som langt fra kun omhandler de dokumenter, som medlemsstaterne er »ophavsmænd« til, eller som de har »udarbejdet«, vedrører potentielt alle dokumenter, som »hidrører« fra en medlemsstat, dvs. som Kommissionen med rette har anført, og som IFAW og alle de

medlemsstater, der er parter i nærværende appelsag, har anerkendt under retsmødet, samtlige dokumenter, som en medlemsstat fremsender til en institution, uanset hvem der er ophavsmand til dokumentet. I det foreliggende tilfælde er det eneste relevante kriterium dokumentets oprindelse og den berørte medlemsstats videregivelse af et dokument, som medlemsstaten er i besiddelse af.

62 Det bemærkes imidlertid i denne henseende, som Kongeriget Sverige har gjort gældende under retsmødet, og som generaladvokaten har anført i punkt 42 i forslaget til afgørelse, at indførelse af en skønsmæssig vetoret for medlemsstaterne under disse omstændigheder vil have den potentielle virkning, at en særlig væsentlig kategori af dokumenter, som kan ligge til grund for Fællesskabets beslutningsproces og bidrage til belysning heraf, ikke er omfattet af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001.

63 Som bl.a. IFAW har anført, udgør medlemsstaterne en kilde til væsentlige oplysninger og dokumenter, som skal præge lovgivningsproceduren, såvel i deres egenskab af medlemmer af Rådet og som deltagere i de forskellige komitéer, som er nedsat dels af Rådet, dels af Kommissionen.

64 Det følger heraf, at retten til aktindsigt potentielt vil blive undergravet i et tilsvarende omfang, uden at der er nogen objektiv begrundelse herfor. Den effektive virkning af denne ret ville herved blive væsentligt forringet (jf. analogt dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9565, præmis 26).

65 For det tredje er der intet i forordning nr. 1049/2001, der støtter det argument, som Retten godtog, hvorefter fællesskabslovgiver ved hjælp af nævnte forordnings artikel 4, stk. 5, har villet fastsætte en slags lovvalgsregel for at sikre den fortsatte anvendelse af nationale regler og — som anført af Kommissionen — anvendelsen af

medlemsstaternes politikker om aktindsigt i medlemsstaternes dokumenter til skade for de særregler, som nævnte forordning indeholder i denne henseende.

66 Herved bemærkes det for det første, at når der henses til det tilstræbte formål med forordning nr. 1049/2001, navnlig den omstændighed, som er omhandlet i forordningens betragtning 2, hvorefter retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter knytter sig til institutionernes demokratiske karakter, og den omstændighed, at nævnte forordning tilsigter, som anført i forordningens betragtning 4 og artikel 1, at give den videst mulige aktindsigt, skal undtagelserne til aktindsigt i forordningens artikel 4 fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning hvad angår de bestemmelser, der gjaldt forud for forordning nr. 1049/2001, dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27, og dommen i sagen Rådet mod Hautala, præmis 24 og 25, samt hvad angår forordning nr. 1049/2001 dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 63).

67 For det andet, og som det allerede er anført i denne doms præmis 55 og 56, fremgår det klart af betragtning 10 til forordning nr. 1049/2001 og forordningens artikel 2, stk. 3, at alle de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, henhører under forordningens anvendelsesområde, herunder dokumenter, som hidrører fra medlemsstaterne, således at retten til aktindsigt i disse dokumenter i princippet reguleres af forordningens bestemmelser, navnlig de bestemmelser, som fastsætter materielle undtagelser til retten til aktindsigt.

68 Det fremgår f.eks. af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001, at hvis den berørte institution finder, at det er indlysende, at et afslag på aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, skal gives på grundlag af de i artikel 4, stk. 1 og 2, indeholdte undtagelser, skal den give afslag på aktindsigt, uden at det er nødvendigt

at rådføre sig med den medlemsstat, hvorfra dokumentet hidrører, og dette gælder, uanset om medlemsstaten tidligere har fremsat en anmodning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5. Det er derfor klart, at institutionen i en sådan situation i forbindelse med afgørelsen om aktindsigt alene tager hensyn til de undtagelser, der følger direkte af fællesskabsretten.

69 Det bemærkes for det tredje, at forordningens artikel 4, stk. 5 — ligesom samme artikels stk. 1-4 — ikke indeholder nogen henvisning til bestemmelserne i medlemsstatens nationale lovgivning.

70 For det fjerde kan den omstændighed, at det af betragtning 15 til forordning nr. 1049/2001 fremgår, at forordningen hverken tilsigter eller medfører en ændring af national lovgivning om aktindsigt, ikke — i modsætning til, hvad Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 57 — påvirke den rækkevidde, der skal tillægges nævnte forordnings artikel 4, stk. 5. Betragtningen har, læst i sin helhed og sammenholdt med forordningens artikel 5, alene til formål at fremhæve, at anmodninger om aktindsigt i dokumenter, som de nationale myndigheder er i besiddelse af, fortsat er omfattet af de nationale bestemmelser, som gælder for disse myndigheder, hvilket også gælder i de tilfælde, hvor dokumenterne hidrører fra fællesskabsinstitutionerne, uden at bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 kan træde i stedet for, med forbehold af de betingelser, som er opregnet i nævnte artikel 5, og som følger af forpligtelsen til at samarbejde loyalt i henhold til artikel 10 EF.

71 De dokumenter, som en medlemsstat videregiver til en tredjemand, kan i øvrigt på ingen måde fortsat være omfattet alene af denne stats retsorden. Som Kongeriget Sverige med rette har anført, henhører en fællesskabsinstitution i sin egenskab af at være en ekstern myndighed, som ikke henhører under medlemsstaterne, hvad angår adgangen til indsigt i dokumenter, som er i fællesskabsinstitutionens besiddelse,

under en retsorden, som indeholder sine egne regler. Heraf følger bl.a., at regler om aktindsigt i sådanne tilfælde ikke kan ændre de nationale bestemmelser, som regulerer betingelserne for aktindsigt i et dokument, som en national myndighed er i besiddelse af.

72 For det femte, og som IFAW har anført, indebærer den af Retten anlagte fortolkning, at adgangen til indsigt i dokumenter, som er af samme type, og som er lige væsentlige med hensyn til at belyse Fællesskabets beslutningsproces, skal imødekommes eller afslås alene afhængigt af, hvor dokumentet kommer fra.

73 Såfremt de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde tages i betragtning, følger det heraf, at den samme type dokumenter, som kan have været af afgørende betydning for Kommissionens afgørelse om at afgive en positiv udtalelse vedrørende gennemførelsen af et industriprojekt på et fredet område i henhold til habitatdirektivet, i nogle tilfælde vil være offentligt tilgængelige og andre gange ikke — afhængigt af de bestemmelser eller den politik om aktindsigt, som gælder i den medlemsstat, hvor projektet skal gennemføres.

74 For det sjette er det hvad angår subsidiaritetsprincippet tilstrækkeligt at bemærke, at selv om princippet er blevet påberåbt til støtte for deres fælles standpunkt, har hverken Kongeriget Spanien eller Det Forenede Kongerige og Kommissionen godtgjort eller forsøgt at forklare, hvorfor dette princip er til hinder for, at udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaterne, og som fællesskabsinstitutionerne er i besiddelse af inden for rammerne af deres egne beslutningskompetence, kan være omfattet af fællesskabsbestemmelser om aktindsigt, eller at det kræves, at en sådan udlevering ikke er omfattet af fællesskabsbestemmelserne, men alene henhører under nationale bestemmelser.

75 Det fremgår af ovenstående, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke kan fortolkes således, at den giver medlemsstaten en generel og ubetinget vetoret, som

skønsmæssigt hindrer udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten, og som en institution er i besiddelse af, således at sådanne dokumenter ikke længere er omfattet af nævnte forordnings bestemmelser, men alene er omfattet af de nationale bestemmelser.

76 Forskellige omstændigheder taler derimod for en fortolkning af artikel 4, stk. 5, hvorefter den beføjelse, som den berørte medlemsstat er tildelt ved bestemmelsen, begrænses af de materielle undtagelser, som er indeholdt i samme artikels stk. 1-3, idet medlemsstaten i denne henseende blot tillægges en beføjelse til at deltage i Fællesskabets beslutningsproces. På denne baggrund har medlemsstatens forudgående samtykke, jf. artikel 4, stk. 5, ikke karakter af en skønsmæssig vetoret, men snarere en form for bekræftelse af, at ingen af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, er opfyldt.

77 Ud over den omstændighed, at en sådan fortolkning er i overensstemmelse med både de tilstræbte formål med forordning nr. 1049/2001, som er omhandlet i denne doms præmis 53-56, samt med nødvendigheden af — som anført i denne doms præmis 66 — at foretage en streng fortolkning af forordningens artikel 4, kan denne fortolkning yderligere begrundes i den retlige kontekst, hvori forordningens artikel 4, stk. 5, indgår.

78 Det bemærkes nemlig, at mens artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 klart indeholder materielle undtagelser, som kan begrunde og i givet fald kræve, at der gives afslag på udlevering af et ønsket dokument, fastsætter artikel 4, stk. 5, alene et krav om, at medlemsstatens forudgående samtykke skal indhentes, når medlemsstaten har fremsat anmodning herom.

79 Artikel 4, stk. 5, følger efter artikel 4, stk. 4, som indeholder en procedureregel, der fastsætter en forpligtelse til at rådføre sig med tredjemand under de omstændigheder, som nævnes i bestemmelsen.

80 Endelig henviser artikel 4, stk. 7, som foreskriver regler for det tidsrum, hvori de forskellige undtagelser til retten til aktindsigt kan finde anvendelse, udtrykkeligt kun til de undtagelser, som er fastsat i artikel 4, stk. 1-3, og indeholder ingen henvisning til bestemmelserne i artikel 4, stk. 5.

81 Både stk. 5's placering i den artikel, den indgår som en del af, og indholdet af artikel 4 gør det derfor muligt at fastslå, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, henset til de tilstræbte formål med forordningen, er en bestemmelse, som vedrører proceduren for vedtagelse af en fællesskabsbeslutning.

82 Hvad angår parternes drøftelse om den retlige rækkevidde af erklæring nr. 35 er det tilstrækkeligt at bemærke, at den fortolkning, som er anlagt i denne doms præmis 76, under ingen omstændigheder er i strid med erklæringen. Det bemærkes nemlig, at selv om erklæringen viser, at medlemsstaterne til trods for vedtagelsen af artikel 255, stk. 1, EF har ønsket at bevare muligheden for en vis kontrol med hensyn til afgørelser om aktindsigt i dokumenter, som hidrører fra dem, indeholder den derimod ikke nogen specifikation af de reelle grunde, i henhold til hvilke en sådan kontrol kan udøves.

83 Endelig bemærkes, at selv om det i henhold til beslutningsprocessen, som er indført ved artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, kræves, at institutionen og den berørte medlemsstat kun kan henholde sig til de materielle undtagelser i forordningens artikel 4, stk. 1-3, kan hensynet til medlemsstaternes legitime interesser ikke desto mindre varetages ved disse undtagelser, samt på grundlag af den ved forordningens artikel 9 indførte særlig ordning for følsomme dokumenter.

84 Det kan ikke i denne henseende udelukkes, at overholdelse af visse nationale bestemmelser, som beskytter offentlige eller private interesser, og som er til hinder for udlevering af et dokument og påberåbes af medlemsstaten med dette formål, i givet fald kan anses for en offentlig interesse, der er beskyttelsesværdig i henhold til de undtagelser, der er fastsat i nævnte forordning (jf. hvad angår de bestemmelser, der gjaldt forud for forordning nr. 1049/2001, dommen i sagen Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, præmis 26).

De proceduremæssige konsekvenser af den beslutningsproces, som er indført ved artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001

85 Hvad angår de proceduremæssige konsekvenser af at fortolke artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 på denne måde bemærkes for det første, at eftersom gennemførelsen af fællesskabsregler således i fællesskab varetages af institutionen og den medlemsstat, som har gjort brug af den i bestemmelsen indeholdte mulighed, og gennemførelsen følgelig afhænger af drøftelserne mellem disse parter, har parterne i overensstemmelse med forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF pligt til at handle og samarbejde, således at bestemmelserne kan anvendes effektivt.

86 Heraf følger først og fremmest, at den institution, der modtager en anmodning om aktindsigt i et dokument, som hidrører fra en medlemsstat, uopholdeligt og sammen med medlemsstaten, når institutionen har videresendt anmodningen til den, skal indlede loyale drøftelser om den eventuelle anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, idet de navnlig skal være opmærksomme på, at institutionen skal have mulighed for at træffe afgørelse inden for de frister, inden for hvilke institutionen i henhold til forordningens artikel 7 og 8 har pligt til at besvare en anmodning om aktindsigt.

87 En berørt medlemsstat, som efter nævnte drøftelser er imod udlevering af det omhandlede dokument, har, i modsætning til, hvad Retten har anført i den appellerede doms præmis 59, pligt til at begrunde dette med henvisning til nævnte undtagelser.

88 En institution kan ikke godtage en medlemsstats modstand 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. Såfremt en berørt medlemsstat undlader at fremsætte en begrundelse, til trods for at institutionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstaten herom, skal institutionen give aktindsigt i det ønskede dokument, hvis den finder, at ingen af de nævnte undtagelser kan finde anvendelse.

89 Som det bl.a. fremgår af nævnte forordnings artikel 7 og 8, har institutionen endelig selv pligt til at begrunde sit afslag på aktindsigt over for den part, som har begæret indsigt. Denne forpligtelse indebærer, at institutionen i sin afgørelse ikke blot skal nævne, at den berørte medlemsstat er imod udleveringen af det ønskede dokument, men også de grunde, som medlemsstaten har anført med henblik på at godtgøre, at en af undtagelserne til aktindsigt indeholdt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse. Disse oplysninger gør det nemlig muligt for den begærende part at forstå baggrunden og begrundelsen for afslaget på aktindsigt og giver den kompetente retsinstans mulighed for i givet fald at udøve den kontrol, som den er tillagt.

90 Det bemærkes dernæst i denne henseende, at i den situation, hvor en medlemsstat har begrundet sin modstand mod udlevering af det omhandlede dokument, og hvor institutionen derfor har pligt til at give afslag på aktindsigt, er den begærende part sikret domstolsbeskyttelse, i modsætning til den frygt, som bl.a. IFAW har givet udtryk for.

91 Det fremgår i denne henseende ganske vist af fast retspraksis, at inden for rammerne af et sagsanlæg i medfør af traktatens artikel 230 EF har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse om lovmæssigheden af en retsakt udstedt af en national myndighed (jf. bl.a. dom af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, præmis 9).

92 Det fremgår endvidere af retspraksis, at en sådan konstatering ikke ændres af den omstændighed, at den pågældende retsakt indgår i en fællesskabsretlig beslutningsproces, når det klart fremgår af kompetencefordelingen inden for det pågældende område mellem de nationale myndigheder og fællesskabsinstitutionerne, at den af de nationale myndigheder udstedte retsakt binder den beslutningstagende fællesskabsinstans og således er afgørende for ordlyden af dennes beslutning (jf. dommen i sagen Oleificio Borelli mod Kommissionen, præmis 10).

93 Det skal imidlertid i det foreliggende tilfælde bemærkes, at artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 — i lighed med andre fællesskabsbestemmelser, som Domstolen har udtalt sig om (jf. bl.a. dom af 6.12.2001, sag C-269/99, Carl Kühne m.fl., Sml. I, s. 9517, præmis 50-54) — ikke medfører en opdeling i en national kompetence og en fællesskabskompetence med forskellige formål. Som det er anført i denne doms præmis 76, indfører nævnte bestemmelse en beslutningsproces, der som eneste formål har at fastlægge, om der skal gives afslag på aktindsigt i henhold til en af de materielle undtagelser i forordningens artikel 4, stk. 1-3, og hvori både fællesskabsinstitutionen og den berørte medlemsstat deltager.

94 I et sådant tilfælde tilkommer det Fællesskabets retsinstanser efter anmodning fra den part, som den pågældende institution har meddelt afslag på aktindsigt, at undersøge, om afslaget gyldigt kunne baseres på nævnte undtagelser, og om det er af betydning, at vurderingen heraf er foretaget af institutionen eller af den berørte medlemsstat. Det bemærkes i øvrigt hvad angår den berørte part, at medlemsstatens deltagelse ikke påvirker den fællesskabsretlige karakter af den afgørelse, som

institutionen efterfølgende træffer over for den berørte part, som svar på den anmodning om aktindsigt, som institutionen har modtaget vedrørende et dokument, som institutionen er i besiddelse af.

Om annullation af den appellerede dom

95 På baggrund af det anførte må det sluttes, at Retten har begået retlige fejl, som kan begrunde annullation af den appellerede dom, idet Retten for det første i den appellerede doms præmis 58 og 59 har fastslået, at en medlemsstats nægtelse af at give forudgående samtykke til udlevering af et dokument i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 ikke skal begrundes, og endvidere, uanset den manglende begrundelse, skal anses for et pålæg til den berørte institution om ikke at give aktindsigt i dokumentet, uden at institutionen har mulighed for at undersøge, om det er berettiget at undlade at udlevere dokumentet, og idet Retten for det andet i nævnte doms præmis 61 har fastslået, at medlemsstatens manglende samtykke indebærer, at aktindsigt i det omhandlede dokument i et sådant tilfælde ikke er omfattet af forordningen, men derimod af de relevante nationale regler.

96 Ifølge artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i den foreliggende sag.

Om sagen i første instans

97 På grundlag af ovenstående skal det fastslås, at det var med rette, at IFAW med det første anbringende til støtte for sin påstand ved Retten gjorde gældende, at den anfægtede afgørelse var i strid med artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

98 Kommissionen traf nemlig nævnte afgørelse på grundlag af en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001, hvorefter en medlemsstat i henhold til denne bestemmelse har ret til skønsmæssigt og ubetinget at modsætte sig udlevering af et dokument, som hidrører fra medlemsstaten, uden at have pligt til at basere sit standpunkt på undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 eller pligt til at give en begrundelse herfor.

99 Som det er anført i denne doms præmis 52-89, giver artikel 4, stk. 5, kun medlemsstaten mulighed for at modsætte sig udlevering af dokumenter, som hidrører fra medlemsstaten selv, såfremt den henviser til nævnte undtagelser og giver en behørig begrundelse for sit standpunkt i denne henseende. Bestemmelsen kræver i øvrigt, at når mulighederne for loyale drøftelser med den berørte medlemsstat, jf. denne doms præmis 86, er udtømt, skal den institution, over for hvilken der gøres indsigelse, sikre sig, at ovennævnte begrundelse er berettiget, og henvise hertil i sin afgørelse om afslag på aktindsigt.

100 Den anfægtede afgørelse skal herefter annulleres. Der er under disse omstændigheder ufornødent, at Domstolen tager stilling til det andet anbringende, som er påberåbt til støtte for påstanden ved Retten, om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Sagens omkostninger

101 Ifølge procesreglementets artikel 122, stk. 1, træffer Domstolen, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 69, stk. 2, der i medfør af artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale

sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

102 Da der er givet medhold i appellen, og da Kongeriget Sverige og IFAW har nedlagt påstand herom, bør Kommissionen pålægges at betale Kongeriget Sveriges og IFAW's omkostninger.

103 Kommissionen og de øvrige parter i appelsagen bærer deres egne omkostninger i forbindelse med appelsagen.

104 Da Domstolen har givet IFAW medhold i sagen i første instans, og da der er nedlagt påstand herom, bør Kommissionen endvidere pålægges at betale IFAW's omkostninger i forbindelse med sagen for Retten.

105 Kommissionen og de medlemsstater, som har interveneret i sagen for Retten, bærer deres egne omkostninger i sagen i første instans.

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

1) De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans' dom af 30. november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen (sag T-168/02), annulleres.

2) **Endvidere annulleres Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers afgørelse af 26. marts 2002 om ikke at give IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH's aktindsigt i visse dokumenter, som Kommissionen havde modtaget i forbindelse med en procedure, efter hvis afslutning denne institution afgav en positiv udtalelse om gennemførelsen af et industriprojekt på et fredet område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler Kongeriget Sveriges omkostninger i forbindelse med appelsagen samt IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH's omkostninger i såvel appelsagen som sagen i første instans, der førte til afsigelsen af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans' dom af 30. november 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen.**

4) **Kongeriget Danmark, Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger i forbindelse med appelsagen.**

5) **Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans.**

Underskrifter