RETTENS DOM (Femte Afdeling)

16. oktober 2003 *

I sag T-47/01,

Co-Frutta Soc. coop. rl, Padova (Italien), ved avvocati W. Viscardini, M. Paolin og S. Donà,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Stancanelli, P. Aalto og U. Wölker, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af den afgørelse fra Kommissionen, som er indeholdt i skrivelsen af 31. juli 2000 fra Generaldirektoratet for »Landbrug« og skrivelsen af 5. december 2000 fra Kommissionens generalsekretær om delvis afslag på aktindsigt i de dokumenter, som sagsøgeren har anmodet om i forbindelse med ordningen for indførsel af bananer,

* Processprog: italiensk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne P. Lindh og J.D. Cooke,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. marts 2003,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser om aktindsigt i dokumenter

1 Til opfølgning af erklæring nr. 17 om retten til adgang til oplysninger, der er knyttet til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, der blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, vedtog Rådet og Kommissionen den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 1993 L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), som indeholder principperne for adgang til de dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med.

2 Til gennemførelse af adfærdskodeksen har Kommissionen for sit vedkommende vedtaget afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58, herefter »afgørelse 94/90«).

3 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

»Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med.

Ved dokument forstås enhver skrevet tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med.«

4 Afsnittet i adfærdskodeksen om »[b]ehandling af de oprindelige begæringer« indeholder følgende bestemmelse i tredje underafsnit (herefter »reglen om dokumentets ophavsmand«):

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

5 De hensyn, som en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er opregnet som følger i den »[u]ndtagelsesordning«, som er indeholdt i adfærdskodeksen:

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

[...]

— beskyttelsen af drifts- og forretningshemmeligheder

[...]

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

[...]«

6 Vedrørende behandlingen af ansøgninger om aktindsigt i Kommissionens dokumenter indeholder artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90 følgende bestemmelse:

»Den, der begærer aktindsigt, underrettes skriftligt inden en måned af den pågældende generaldirektør [...] om, hvorvidt begæringen er imødekommet eller ikke kan forventes imødekommet. I sidstnævnte tilfælde meddeles tillige den, der begærer aktindsigt, at han inden en måned kan anmode Kommissionens generalsekretær om at ændre indstillingen; afgives en sådan anmodning ikke inden en måned, betragtes den oprindelige begæring som bortfaldet.«

7 Adfærdskodeksen bestemmer endvidere, at »[h]vis der fremsættes en sådan bekræftende begæring, og hvis institutionen beslutter at afslå at udlevere dokumentet, meddeles denne afgørelse, som skal træffes inden for en måned efter begæringens fremsættelse, snarest skriftligt til den borger, der har fremsat begæringen; den skal være behørigt begrundet og angive de eksisterende klagemuligheder, dvs. anmodning om domstolsprøvelse eller indgivelse af klage til ombudsmanden i henhold til artikel 173 og 138 E [nu artikel 230 EF og 195 EF] i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab«.

8 Ved artikel 255 EF, som blev indføjet ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, blev retten til aktindsigt i dokumenter udtrykkeligt anerkendt. I overensstemmelse med denne artikels stk. 2 vedtog Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, der fandt anvendelse med virkning fra den 3. december 2001 (EFT L 145, s. 43, herefter »forordning nr. 1049/2001«).

Den fælles markedsordning for bananer

9 Ved afsnit IV i Rådets (EØF) nr. 404/93 af 13. februar 1993 om den fælles markedsordning for bananer (EFT L 47, s. 1, herefter »forordning nr. 404/93«) blev der indført en ordning for samhandel med tredjelande og en fælles ordning for indførsel fra tredjelande, som med virkning fra den 1. juli 1993 erstattede de forskellige nationale ordninger.

10 Ifølge denne ordning, som den blev gennemført ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1442/93 af 10. juni 1993 om gennemførelsesbestemmelser for EF's importordning for bananer (EFT L 142, s. 6, herefter »forordning nr. 1442/93«) og, med virkning fra den 1. januar 1999, ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2362/98 af 28. oktober 1998 om gennemførelsesbestemmelser til forordning [nr. 404/93] for så vidt angår ordningen for indførsel af bananer til Fællesskabet (EFT L 293, s. 32, herefter »forordning nr. 2362/98«), er de kompetente myndigheder i medlemsstaterne forpligtet til hvert år at meddele Kommissionen lister over de erhvervsdrivende, som er registreret hos dem med oplysninger om den mængde bananer, de har afsat i løbet af referenceperioden, de mængder, de erhvervsdrivende har ansøgt om inden for det løbende år, og de mængder, de faktisk har afsat, med angivelse af numrene på de anvendte licenser (jf. bl.a. artikel 4 i forordning nr. 1442/93 og artikel 6 og 28 i forordning nr. 2362/98) samt visse statistiske og økonomiske oplysninger, navnlig om de anvendte importlicenser (jf. bl.a. artikel 21 i forordning nr. 1442/93 og artikel 27 i forordning nr. 2362/98).

11 På grundlag af de indsendte lister har Kommissionen mulighed for at efterprøve de oplysninger, som står til rådighed for de kompetente nationale myndigheder, og om nødvendigt meddele de øvrige medlemsstater disse lister for at afsløre eller forebygge erklæringer fra erhvervsdrivende, som er afgivet med henblik på misbrug af indførselsordningen. På grundlag af de indsendte oplysninger

fastsætter Kommissionen om nødvendigt en fast justeringskoefficient, som medlemsstaterne skal anvende på de erhvervsdrivendes referencemængder (jf. artikel 4 i forordning nr. 1442/93 og artikel 6 og 28 i forordning nr. 2362/98).

Sagens faktiske omstændigheder

12 Sagsøgeren er et italiensk kooperativt selskab, som foretager modning af bananer. Det har opereret inden for denne sektor i ca. 20 år og importerer bananer fra den såkaldte dollarzone. Selskabet gør gældende, at det via den italienske presse fik kendskab til, at der ved udstedelser af falske importlicenser blev foretaget en svigagtig indførsel af bananer til Fællesskabet mellem marts 1998 og juni 2000, for hvilke der blev erlagt en nedsat importafgift.

13 Sagsøgeren anfører at have lidt tab på grund af disse indførsler som følge af de alvorlige prisforvridninger, som blev fremkaldt ved, at der blev bragt yderligere mængder af bananer på fællesskabsmarkedet, som overskred toldkontingentet. Dette tab ville have været endnu større, hvis det skulle vise sig, at indførslerne ikke er blevet foretaget på grundlag af falske, men retmæssigt meddelte licenser, som er udstedt på grundlag af falske eller fejlagtige referencemængder.

14 Til varetagelse af sine interesser har sagsøgeren, ved skrivelse af 27. juni 2000 til Kommissionens Generaldirektorat for »Landbrug«, anmodet om aktindsigt i følgende dokumenter under henvisning til bestemmelserne i adfærdskodeksen:

1) Listen over de traditionelle erhvervsdrivende med angivelse, for hver enkelt erhvervsdrivende, af mængden af importerede bananer i perioden 1994-1996 og de respektive foreløbige referencemængder, samt numrene på de anvendte licenser tillige med kopier af disse.

2) Lister for 1998 og 1999 af samtlige erhvervsdrivende, der er registreret i Fællesskabet, med angivelse for hver enkelt erhvervsdrivende af de ansøgte importlicenser og de faktisk importerede mængder.

3) Oplysninger for 1998 og 1999 — og, såfremt de er tilgængelige, tillige oplysninger for første kvartal af det løbende år, år 2000 — om mængden af bananer fra Ecuador, som der er ansøgt om import af, samt de i Fællesskabet faktisk indførte mængder.

15 Ved skrivelse af 31. juli 2000 (herefter »skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug««) tilsendte den assisterende generaldirektør sagsøgeren de i ansøgningens punkt 3 omhandlede oplysninger. Derimod afslog han aktindsigt i de dokumenter, der var omhandlet i ansøgningens punkt 1 og 2, under henvisning til »beskyttelsen af drifts- og forretningshemmeligheder samt beskyttelsen af den fortrolighed, der kræves af hensyn til en fysisk eller juridisk person, eller som er foreskrevet i lovgivningen i den medlemsstat, som har givet oplysningen«. Den assisterende generaldirektør henviste endvidere til adfærdskodeksens undtagelsesbestemmelser, til artikel 287 EF og til artikel 20 i Rådets forordning nr. 17/62 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikler [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81).

16 Ved skrivelse af 1. september 2000 anmodede sagsøgeren i overensstemmelse med adfærdskodeksens bestemmelser Kommissionens Generalsekretariat om at tage den bekræftende begæring op til fornyet overvejelse.

17 Ved skrivelse af 5. december 2000, som sagsøgeren modtog den 21. december 2000, meddelte generalsekretæren denne, at det ikke var muligt for ham at

fremsende de ønskede dokumenter i medfør af den i adfærdskodeksen indeholdte regel om dokumentets ophavsmand (herefter »generalsekretærens skrivelse«). Det hedder herom i generalsekretærens skrivelse:

»[...]

Efter en fornyet gennemgang af Deres anmodning ser jeg mig desværre nødsaget til at meddele Dem, at det er udelukket at tilsende Dem disse dokumenter i medfør af den regel om dokumentets ophavsmand, som er indeholdt i adfærdskodeksen om aktindsigt i dokumenter, der blev vedtaget den 8. februar 1994 ved Kommissionens afgørelse [94/90/EKSF, EF, Euratom], »hvorefter en begæring om et dokument, som institutionen ligger inde med, og som har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal [...] stiles direkte til dokumentets ophavsmand«.

En imødekommelse af Deres anmodning ville være ensbetydende med at give Dem adgang til individuelle oplysninger om erhvervsdrivende, som er indsamlet og behandlet af medlemsstaterne. Disse oplysninger, som indeholder informationer vedrørende virksomheders referencemængder, ansøgninger om licenser og de af hver enkelt virksomhed faktisk importerede mængder, er videregivet til Kommissionen for at sikre en korrekt anvendelse af bestemmelserne vedrørende import og bl.a. afsløre eller forebygge omgåelser, navnlig erklæringer fra de erhvervsdrivende, som er afgivet med henblik på misbrug af indførselsordningen, således som det er foreskrevet i artikel 4, stk. 5, i [forordning nr. 1442/93] og artikel 6, stk. 2, i [forordning nr. 2362/98].

Jeg skal derfor foreslå Dem at rette direkte henvendelse til medlemsstaternes kompetente myndigheder for at opnå en kopi af de dokumenter, som De ønsker.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. marts 2001 har sagsøgeren anlagt denne sag.

19 Ved særskilt dokument indleveret til Justitskontoret samme dag har sagsøgeren begæret, at sagen bliver afgjort efter en hasteprocedure i henhold til artikel 76a i Rettens procesreglement. Ved afgørelse af 5. april 2001 har Retten (Femte Afdeling) afslået denne begæring om en hasteprocedure.

20 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 20. marts 2003.

21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den afgørelse fra Kommissionen, som er indeholdt i skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug« af 31. juli 2000 og skrivelsen fra Kommissionens generalsekretær af 5. december 2000, annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning af påstanden om annullation af den afgørelse, som er indeholdt i skrivelsen af 31. juli 2000 fra Generaldirektoratet for »Landbrug«.

— Fuldstændig frifindelse for påstanden om annullation af den afgørelse, som er indeholdt i skrivelsen af 5. december 2000 fra Kommissionens generalsekretær.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

23 Kommissionen har gjort gældende — uden udtrykkeligt at fremføre nogen formalitetsindsigelse — at sagen vedrørende den afgørelse, som er indeholdt i skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug«, må afvises, da den ikke udgør en foranstaltning, som kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF.

24 Sagsøgeren anfører, at selskabet ikke tilsigter en særskilt annullation af skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug« og skrivelsen fra Kommissionens

generalsekretær og erkender, at der kun tilstræbes en annullation af generalsekretærens afgørelse, eftersom proceduren blev afsluttet med dennes skrivelse.

25 Da det imidlertid under procedurens forskellige stadier har vist sig, at den første afgørelse var baseret på en anden begrundelse end den, som generalsekretærens afgørelse hviler på, og at der er modstrid mellem disse begrundelser, kunne sagsøgeren ikke nøjes med at anfægte generalsekretærens afgørelse og se bort fra afgørelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug«, da denne modstrid afslører, at der er sket magtfordrejning.

26 Desuden er det i sagsøgerens interesse at opnå annullation af Kommissionens afgørelse, således som denne fremgår af samtlige de modtagne svar, for at undgå risiko for, at Kommissionen, såfremt Retten annullerer den afgørelse, der er indeholdt i generalsekretærens skrivelse, på ny giver sagsøgeren et negativt svar baseret på den begrundelse, som blev givet af Generaldirektoratet for »Landbrug«, og som i så fald ikke ville blive efterprøvet af Fællesskabets retsinstanser (jf. eksempelvis de faktiske omstændigheder, der lå til grund for Rettens dom af 7.12.1999, sag T-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521, præmis 54).

27 Under retsmødet har sagsøgeren for det tilfælde, at sagen vedrørende skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug« afvises, nedlagt påstand om, at Retten af procesøkonomiske grunde alligevel udtaler sig om de grunde til afslaget, som er indeholdt i denne skrivelse.

Rettens bemærkninger

28 Ifølge fast retspraksis kan kun foranstaltninger, som har bindende retsvirkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans

retsstilling, udgøre retsakter, som kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF. Når det drejer sig om retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, er det kun foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, der kan anfægtes, i modsætning til foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 10, og Rettens dom af 22.5.1996, sag T-277/94, AITEC mod Kommissionen, Sml. II, s. 351, præmis 51).

29 I denne sag udgør den afgørelse fra Kommissionens generalsekretær, der blev truffet som led i proceduren i henhold til afgørelse 94/90, institutionens definitive standpunkt vedrørende sagsøgerens begæring om aktindsigt.

30 Det fremgår i den foreliggende sag klart af artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90, sammenholdt med bestemmelserne i adfærdskodeksen om behandlingen af genfremsatte begæringer, at det svar, der var indeholdt i skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug«, kun udgjorde en første stillingtagen, som gav sagsøgeren mulighed for at opfordre Kommissionens generalsekretær til at tage denne stillingtagen op til fornyet overvejelse. Ifølge artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90 udgør et afslag fra generaldirektøren en første stillingtagen, der tilkendegiver, at begæringen »ikke kan forventes imødekommet«, hvilket giver mulighed for at fremsætte en begæring med henblik på »at ændre indstillingen«.

31 Følgelig kan kun en foranstaltning, som er truffet af Kommissionens generalsekretær, som har karakter af en afgørelse, og som fuldstændig træder i stedet for den tidligere stillingtagen, have retsvirkninger, der berører sagsøgerens interesser, og dermed gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF.

32 I øvrigt har sagsøgeren erkendt i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, at kun generalsekretærens beslutning kan kræves annulleret, da proceduren blev afsluttet med denne stillingtagen.

33 Følgelig må sagen afvises hvad angår påstanden om annullation af skrivelsen fra Generaldirektoratet for »Landbrug« af 31. juli 2000, hvorfor det ikke tilkommer Retten at udtale sig om den begrundelse, som Generaldirektoratet for »Landbrug« baserede sig på i sin første stillingtagen, og som generalsekretæren ikke har henholdt sig til.

Realiteten

34 Sagsøgerens argumenter kan grupperes i to anbringender dels, at den af Kommissionen ved afgørelse 94/90 vedtagne adfærdskodeks er tilsidesat, dels, at der er begået magtfordrejning.

Første anbringende om tilsidesættelse af den ved afgørelse 94/90 vedtagne adfærdskodeks

35 Sagsøgeren har principalt gjort gældende, at reglen om dokumentets ophavsmand ikke finder anvendelse her i sagen, da de ønskede dokumenter ikke er udfærdiget af de nationale myndigheder, men af Kommissionen. Subsidiært har sagsøgeren gjort gældende, at selv om det antages, at de ønskede dokumenter rent faktisk er udfærdiget af de nationale myndigheder, finder reglen om dokumentets ophavsmand alligevel ikke anvendelse, da reglen skal fortolkes indskrænkende i overensstemmelse med det generelle princip i adfærdskodeksen om adgang til dokumenter.

a) Bestemmelsen af, hvem der er ophavsmand til de her i sagen omhandlede dokumenter

— Parternes argumenter

36 Sagsøgeren anfører, at generalsekretærens opfattelse af, at anmodningen vedrører dokumenter, hvis ophavsmand ikke er Kommissionen, men medlemsstaterne, er fejlagtig, da der med anmodningen ønskes kendskab til listerne over de traditionelle erhvervsdrivende i Fællesskabet som helhed, og ikke listerne i den enkelte medlemsstat.

37 For det første anfører sagsøgeren, at det i betragtning af de væsentlige opgaver, som påhviler Kommissionen i forbindelse med importordningen for bananer, klart fremgår, at medlemsstaterne ikke har en selvstændig rolle ved udfærdigelsen af lister over erhvervsdrivende og disses referencemængder, men en hjælpefunktion i forhold til Kommissionen, hvem forvaltningen og kontrollen med ordningen påhviler.

38 For det andet anfører sagsøgeren, at det er nødvendigt for Kommissionen af hensyn til udførelsen af dens forvaltnings- og kontrolbeføjelser, at den råder over en selvstændig liste, den selv har udarbejdet, som på fællesskabsplan samler alle de oplysninger over traditionelle erhvervsdrivende i Fællesskabet, som medlemsstaterne har afgivet. Indsamlingen af disse oplysninger tilkommer Kommissionen selv og ikke medlemsstaterne.

39 Såfremt Kommissionen alene begrænsede sig til at modtage de af medlemsstaterne udfærdigede oplysninger og til at koordinere dem uden at ændre eller korrigere fejl, ville den tilsidesætte sin pligt til intervention og selvstændig kontrol af de tal,

som fremsendes af medlemsstaterne, og den ville træffe beslutning om fastsættelse af justeringskoefficienten i fuld tiltro til de nationale myndigheders påpasselighed. Da Kommissionen imidlertid ikke begrænser sig til at gøre opmærksom på fejl, men også intervenerer af egen drift, selv om der ikke findes nogen egentlig fællesskabsliste, må det følgelig være rimeligt at antage, at Kommissionen er ophavsmand til de pågældende dokumenter.

40 Heroverfor har Kommissionen anført, at den med rette har påberåbt sig reglen om dokumentets ophavsmand, og at denne regel gælder uden indskrænkninger, da de oplysninger, som sagsøgeren har anmodet om i punkt 1 af sin anmodning af 27. juni 2000, er indeholdt i dokumenter, som er udfærdiget af medlemsstaterne. Hvad endvidere angår de dokumenter, som er omhandlet i punkt 2 i anmodningen om aktindsigt, anfører Kommissionen, at der ikke findes noget dokument, som indeholder så præcise oplysninger som dem, sagsøgeren ønsker, og at reglen om dokumentets ophavsmand under alle omstændigheder ville finde anvendelse, hvis der fandtes sådanne oplysninger, da de i så fald ville være indeholdt i et af medlemsstaterne udfærdiget dokument.

— Rettens bemærkninger

41 Sagsøgeren har under sagen bestridt, at reglen om dokumentets ophavsmand finder anvendelse, da de lister, som sagsøgeren ønsker adgang til, ikke er udfærdiget af medlemsstaterne, men af Kommissionen.

42 Spørgsmålet er derfor, om de af sagsøgeren ønskede dokumenter er udfærdiget af Kommissionen eller af medlemsstaterne. I så henseende må der sondres mellem de dokumenter, der er omhandlet i henholdsvis punkt 1 og 2 i sagsøgerens anmodning, som er indeholdt i dennes skrivelse af 27. juni 2000.

43 Hvad angår den første række af dokumenter, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i, dvs. »listen over de traditionelle erhvervsdrivende med angivelse, for hver enkelt erhvervsdrivende, af mængden af importerede bananer i perioden 1994-1996 og de respektive foreløbige referencemængder, samt numrene på de anvendte licenser tillige med kopier af disse«, må det fastslås, at de ønskede dokumenter svarer til dem, som medlemsstaterne ifølge artikel 6, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i forordning nr. 2362/98 skal udfærdige og meddele Kommissionen. Der er derfor tale om dokumenter, hvortil ophavsmanden er medlemsstaterne.

44 Hvad angår den anden række af dokumenter, som sagsøgeren har begæret adgang til, dvs. »lister for 1998 og 1999 af samtlige erhvervsdrivende, der er registreret i Fællesskabet, med angivelse for hver enkelt erhvervsdrivende af de ansøgte importlicenser og de faktisk importerede mængder«, har Kommissionen under sagen ved Retten anført, at den ikke rådede over sådanne dokumenter, da ingen af medlemsstaternes dokumenter indeholdt så præcise oplysninger som dem, sagsøgeren ønsker, dvs. med angivelser for hver enkelt erhvervsdrivende, og at der under alle omstændigheder var tale om dokumenter, som var udfærdiget af medlemsstaterne.

45 Retten må dog konstatere, at det er angivet i andet afsnit af generalsekretærens skrivelse, at »[d]isse oplysninger, som indeholder informationer vedrørende virksomheders referencemængder, ansøgninger om licenser og de af hver enkelt virksomhed faktisk importerede mængder, er videregivet til Kommissionen for at sikre en korrekt anvendelse af bestemmelserne vedrørende import og bl.a. afsløre eller forebygge omgåelser«. Da Kommissionen ikke i den anfægtede afgørelse har bestridt, at de af sagsøgeren ønskede dokumenter, som denne omtalte i punkt 2 i sin anmodning, faktisk fandtes, kan Kommissionen ikke gøre gældende under denne sag, at dokumenterne ikke fandtes.

46 Det skal fremhæves, at det fremgår af artikel 28, stk. 2, litra a), i forordning nr. 2362/98, at medlemsstaterne, hvad angår året 1999, skulle meddele

Kommissionen listerne over alle registrerede erhvervsdrivende, med angivelse af de foreløbige mængder, som hver enkelt erhvervsdrivende havde ansøgt om, tillige med oplysninger for hvert kvartal af de samlede mængder bananer, som var importeret af samtlige erhvervsdrivende, jf. forordningens artikel 27, litra c). Hvad angår året 1998 fremgår det af artikel 4, stk. 4 og 5, samt artikel 21 i forordning nr. 1442/93, at medlemsstaterne skulle meddele Kommissionen lister over alle registrerede erhvervsdrivende tillige med globale oplysninger vedrørende mængderne for de udstedte og udnyttede importlicenser, som indsamles på national basis for hvert kvartal og hver kategori af erhvervsdrivende. Følgelig vedrører den anden række af de af sagsøgeren ønskede dokumenter tillige dokumenter udfærdiget af medlemsstaterne.

47 Hvad angår spørgsmålet om indsamling af disse nationale oplysninger i en enkelt edb-base — som Kommissionen har erkendt findes hvad angår den første række dokumenter, som der ønskes adgang til — må det fremhæves, som det fremgår af artikel 6 og 28 i forordning nr. 2362/98 og artikel 4 i forordning nr. 1442/93, at de nationale myndigheder er eneansvarlige for fastsættelse og korrektion af referencemængder for hver enkelt erhvervsdrivende i overensstemmelse med den justeringskoefficient, der er fastsat globalt af Kommissionen, og denne er ikke kompetent til selv at ændre de nationale oplysninger, der er meddelt (jf. i denne retning Rettens dom af 20.1.2002, sag T-160/98, Van Parys og Pacific Fruit Company mod Kommissionen, Sml. II, s. 233, præmis 65). Kommissionen nøjes med at indsamle oplysningerne alene med henblik på at lette opgaverne med sammenligning og kontrol af den dobbelte bogføring af oplysningerne, men uden selv at kunne foretage ændringer, korrektioner eller anden behandling, idet de nationale myndigheder skal anmodes om at foretage den nødvendige kontrol eller korrektion af disse oplysninger. Den indsamling, som Kommissionen foretager af de af medlemsstaterne meddelte oplysninger hvad angår den første række af ønskede dokumenter — og tillige hvad angår den anden række af de ønskede dokumenter, forudsat eksistensen heraf må anses for godtgjort — kan ikke ændre ved det forhold, at medlemsstaterne må anses for at være ophavsmand til disse dokumenter i afgørelse 94/90's forstand. Kommissionen har derfor med rette antaget, at kun medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder var ophavsmand til de dokumenter, som sagsøgeren har begæret adgang til.

48 Som følge af disse betragtninger må anbringendet vedrørende ophavsmanden til de dokumenter, som er omhandlet i punkt 1 og 2 i sagsøgerens anmodning om aktindsigt, forkastes.

b) Spørgsmålet om en streng fortolkning af reglen om dokumentets ophavsmand, hvorefter denne ikke finder anvendelse på dokumenter, som ligger til grund for Fællesskabets beslutningsproces

— Parternes argumenter

49 Sagsøgeren har anført, at selv om man antager, at det er medlemsstaterne, som er ophavsmænd til de ønskede dokumenter, finder reglen om dokumentets ophavsmand ikke anvendelse i denne sag, da reglen må fortolkes strengt, idet den ikke kan påberåbes hvad angår ansøgninger om aktindsigt i dokumenter fra tredjemand, som Kommissionen anvender som grundlag i Fællesskabets beslutningsproces.

50 Sagsøgeren fremhæver for det første, at der ifølge det generelle princip i adfærdskodeksen er garanteret adgang til dokumenter, som Kommissionen »ligger inde med«, og at dens afslag på adgang til dokumenter fra tredjemand, som den ligger inde med, ikke er i overensstemmelse med dette princip.

51 Sagsøgeren henviser derpå til, at alle undtagelser eller begrænsninger i aktindsigt ifølge fast retspraksis (Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, og af 19.7.1999, sag T-188/97, Rothmans mod Kommissionen, Sml. II, s. 2463) skal fortolkes indskrænkende for at sikre overholdelsen af princippet om gennemskuelighed i beslutningsprocessen. Ifølge denne retspraksis er Kommissionen forpligtet til at give adgang til alle dokumenter, som den er i besiddelse af, og hvorpå den har baseret sin beslutning, navnlig når erhvervsdrivende, hvis interesser kan krænkes af Kommissionens beslutning, ønsker adgang til dokumenterne. Dette er tilfældet i den foreliggende

sag, da Kommissionen har fastsat justeringskoefficienten for de midlertidige mængder, som er fastsat af medlemsstaterne, på grundlag af oplysninger fra disse, hvilket berører sagsøgeren, da dennes referencemængde er blevet nedsat.

52 Følgelig er det ikke retmæssigt at anlægge en udvidende fortolkning af reglen om dokumentets ophavsmand, da dette vil indebære, at denne type af dokumenter udelukkes fra adfærdskodeksens anvendelsesområde.

53 Endvidere anfører sagsøgeren, at Retten ganske vist har anerkendt, at reglen om dokumentets ophavsmand er lovlig, men at den har fremhævet, at det netop er i de tilfælde, hvor reglens anvendelse kan rejse tvivl om det pågældende dokuments ophavsmand, at det er nødvendigt at anlægge en indskrænkende fortolkning heraf (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 70). Dette princip finder anvendelse i denne sag, da de pågældende dokumenter er resultatet af et tæt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, og da det er umuligt at fastslå, hvem den virkelige ophavsmand er. Sagsøgeren minder om, at Retten i nævnte dom, der vedrørte et tilsvarende sagsforhold som den foreliggende sag om importordningen for bananer, annullerede en beslutning om afslag på adgang til Kommissionens interne beregninger, som var udarbejdet på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne.

54 Endvidere finder sagsøgeren, at det er absurd at antage, at selskabet skulle kunne komme i besiddelse af de oplysninger, som det er berettiget til, ved at henvende sig til femten nationale administrationer. I så henseende har det angivet i replikken, at det har henvendt sig til medlemsstaterne, og at det på nuværende tidspunkt praktisk talt kun har fået afslag på anmodninger om aktindsigt, som for det meste har været begrundet i formelle betragtninger eller i nationale regler om fortrolige oplysninger.

55 Endelig anfører sagsøgeren, at det fremgår af den nye forordning nr. 1049/2001, som er vedtaget til gennemførelsen af artikel 255 EF, at reglen om dokumentets

ophavsmand ikke kan påberåbes over for en anmodning om dokumenter, der udgør et grundlag for beslutningsprocessen, selv om de hidrører fra tredjemand, da artikel 2, stk. 3, bestemmer, at der skal være adgang til »alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder«. Efter sagsøgerens opfattelse kan disse nye bestemmelser, selv om de ikke finder umiddelbar anvendelse, påberåbes i denne sag til støtte for en streng fortolkning af reglen om dokumentets ophavsmand, hvorefter institutionerne i de tilfælde, hvor de handler som lovgiver forstået i videst mulige betydning, skal tillade den videst mulige adgang til de dokumenter, »som de har udarbejdet eller modtaget«.

56 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at den har anvendt reglen om dokumentets ophavsmand korrekt i den anfægtede afgørelse, og at denne regel, når den anvendes således, er fuldt ud lovlig inden for rammerne af den gældende retsorden i Fællesskabet.

— Rettens bemærkninger

57 Ifølge gældende retspraksis skal reglen om dokumentets ophavsmand, der udgør en begrænsning i retten til aktindsigt ifølge afgørelse 94/90, fortolkes og anvendes indskrænkende, således at retten til aktindsigt ikke bringes i fare (jf. i denne retning dommen i sagen Rothmans mod Kommissionen, præmis 55, og Rettens dom af 11.12.2001, sag T-191/99, Petrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3677, præmis 66).

58 Ikke desto mindre kan der ikke gives sagsøgeren medhold i den opfattelse, at reglen om dokumentets ophavsmand, der skal fortolkes indskrænkende, ikke finder anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, hvor de ønskede dokumenter udgør et grundlag for den beslutningsproces, Kommissionen har fulgt.

59 For det første skal det understreges, at adfærdskodeksen indeholder et generelt princip om adgang til dokumenter, men at den ved reglen om dokumentets ophavsmand har indført en ubetinget undtagelse for dokumenter, som tredjemand er ophavsmand til, uden at fastsætte nogen modifikationer herfra.

60 For det andet bemærkes, at en fortolkning som den, sagsøgeren har foreslået, vil berøve reglen om dokumentets ophavsmand enhver effektiv virkning, da næsten alle de dokumenter fra tredjemand, som Kommissionen er i besiddelse af, indgår i grundlaget for eller har sammenhæng med dens beslutningsproces. Da adfærdskodeksen altså ikke fastsætter nogen begrænsninger i denne regel, må den fortolkes således, at den gælder uden indskrænkninger for enhver type af dokumenter fra tredjemand, og at den ikke kan anvendes forskelligt afhængig af, om de pågældende dokumenter kan berøre de pågældende erhvervsdrivende, eller af, hvorledes Kommissionen anvender dem i sin beslutningsproces.

61 For det tredje skal det præciseres, at kriteriet i retspraksis for den indskrænkende fortolkning og anvendelse af reglen om dokumentets ophavsmand, som sagsøgeren har påberåbt sig, navnlig gælder, når der er tvivl om ophavsmanden til det ønskede dokument. Som Retten tidligere har udtalt, er det navnlig i det tilfælde, hvor der er tvivl om, hvem der har forfattet dokumentet, at det er vigtigt, at reglen om dokumentets ophavsmand fortolkes og anvendes indskrænkende (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 70, som blev stadfæstet ved Domstolens dom i appelsagen af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125). Som fastslået ovenfor i den foreliggende sag, er der ingen tvivl på dette punkt, da medlemsstaterne er den eneste ophavsmand til de pågældende dokumenter. De nævnte domme kan derfor ikke påberåbes her i sagen.

62 Hvad endvidere angår sagsøgerens argument om, at Retten i dommen Interporc mod Kommissionen, som vedrørte den her i sagen omhandlede importordning for bananer, annullerede afslaget på adgang til Kommissionens interne beregninger, skal blot bemærkes, at Retten i nævnte sag annullerede Kommissionens afslag på

adgang til de interne beregninger, som GD VI havde udarbejdet på grundlag af medlemsstaternes og tredjelandes erklæringer, i det omfang dokumenterne alene hidrørte fra Kommissionen, og denne havde påberåbt sig undtagelsen om beskyttelsen af offentlige interesser. I den foreliggende sag er de dokumenter, som sagsøgeren ønsker adgang til, imidlertid ikke, som det er fastslået ovenfor, interne beregninger med en analyse af nationale oplysninger eller lister, som Kommissionen har udarbejdet efter at have foretaget en kontrol eller korrektion af disse oplysninger, men blot en indsamling af de af medlemsstaterne udfærdigede og fremsendte basisdokumenter. Sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, da de to sager ikke er ens.

63 Det fremgår af det anførte, at den indskrænkende fortolkning, som sagsøgeren har anlagt, og hvorefter reglen om dokumentets ophavsmand ikke kan anvendes på dokumenter fra tredjemand, som udgør et grundlag for Fællesskabets beslutningsproces, ikke kan tiltrædes.

64 For fuldstændighedens skyld bemærkes, at hvad angår sagsøgerens argument om, at det var udelukket at få adgang til de ønskede dokumenter ved en henvendelse til medlemsstaterne, har disse vanskeligheder ingen betydning for spørgsmålet om den pågældende afgørelses lovlighed, således som Kommissionen med rette har gjort gældende. Den stilling, medlemsstaterne indtager til de ønskede oplysninger, som beror på deres interne retsordener, og som er undergivet de begrænsninger, der gælder på dette punkt efter de nationale lovgivninger, er ikke til hinder for den korrekte anvendelse, som Kommissionen har anlagt af den af fællesskabslovgiver foreskrevne regel om dokumentets ophavsmand.

65 Endelig skal Retten fremhæve, at sagsøgerens argument om, at forordning nr. 1049/2001 indeholder hjemmel til den strenge fortolkning, sagsøgeren har anlagt af forordningen, og hvorefter denne ikke kan anvendes i denne sag, heller ikke kan tiltrædes. Da denne forordning trådte i kraft den 3. juni 2001 og først fandt anvendelse fra den 3. december 2001, er det klart, at den anfægtede afgørelse, der blev vedtaget den 5. december 2000, alene behøvede at være i overensstemmelse med ordningen i henhold til afgørelse 94/90.

66 Da adfærdskodeksen var den eneste materielle ordning, der fandt anvendelse i sagen på det tidspunkt, da Kommissionen traf den anfægtede afgørelse, må det herefter konkluderes, at Kommissionen ikke har handlet retsstridigt ved at foretage en fortolkning og anvendelse af reglen om dokumentets ophavsmand i overensstemmelse med den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende lovgivning.

67 Følgelig må det første anbringende om, at der foreligger en tilsidesættelse af den ved afgørelse 94/90 vedtagne adfærdskodeks, forkastes som ubegrundet.

Det andet anbringende om magtfordrejning

Parternes argumenter

68 Sagsøgeren har gjort gældende, at der med afslaget på aktindsigt i dokumenterne er blevet forfulgt andre formål end dem, der er angivet.

69 For det første anfører sagsøgeren, at de selvmodsigende begrundelser, Kommissionen har givet i sine skrivelser, udgør et klart indicium for, at der er begået magtfordrejning.

70 Hvad for det andet angår det reelle formål med afslaget anfører sagsøgeren først, at generalsekretærens afslag, der tillige indeholdt en opfordring til sagsøgeren om at henvende sig til den enkelte medlemsstat for at opnå listen over de erhvervsdrivende i Fællesskabet, underkender den beføjelse, som Rådet har tillagt

Kommissionen hvad angår forvaltningen og kontrollen med fællesskabsmarkedet for bananer, hvorved Kommissionen har fralagt sig sit ansvar og skubbet det over på andre. Endvidere har Kommissionen med sit afslag forsøgt at berøve sagsøgeren muligheden for at efterprøve tildelingen og fordelingen af importlicenser for bananer og den faktiske udnyttelse af disse licenser og den heraf følgende mulighed for at kontrollere den af Kommissionen fulgte beslutningsproces.

71 Heroverfor anfører Kommissionen, at anbringendet må forkastes, da det savner ethvert grundlag. Kommissionen har herved navnlig anført, at generalsekretærens skrivelse alene havde til formål at besvare sagsøgerens anmodning om en fornyet vurdering og på ingen måde underkender Kommissionens beføjelser hvad angår importordningen for bananer.

Rettens bemærkninger

72 Ifølge fast retspraksis er en retsakt kun behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. Domstolens dom af 25.6.1997, sag C-285/94, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3519, præmis 52, og Rettens dom af 6.4.1995, sag T-143/89, Ferriere Nord mod Kommissionen, Sml. II, s. 917, præmis 68).

73 Hvad angår sagsøgerens argument om, at modstriden mellem de to begrundelser for Kommissionens afslag på sagsøgerens anmodning, udgør et klart indicium for magtfordrejning, bemærkes, at ifølge den ordning, der er indført ved adfærdskodeksen og iværksat ved afgørelse 94/90, gælder der en procedure, hvorefter der i tilfælde af et afslag på adgang til de ønskede dokumenter kan indgives en begæring i to omgange, hvor kun generalsekretærens bekræftende beslutning

udgør institutionens endelige stillingtagen. Forskellen mellem de begrundelser, Kommissionen giver under en sådan procedure, kan derfor ikke betragtes som et indicium for magtfordrejning, da formålet med den procedure for fornyet vurdering, som er fastsat i denne ordning, netop er at give generalsekretæren mulighed for at tage spørgsmålet op på ny uden at være bundet af de kompetente tjenestegrenes tidligere stillingtagen. Hvis generalsekretæren ikke kunne basere sin beslutning på en anden begrundelse end den, som den ansvarlige tjenestegren har givet, ville proceduren miste ethvert formål, som Kommissionen med rette har anført.

74 Endvidere bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt noget som helst bevis til godtgørelse af sin påstand om, at Kommissionen med sit afslag har forfulgt andre formål end dem, der er angivet i den anfægtede afgørelse.

75 Det må derfor fastslås, at sagsøgeren ikke har fremlagt nogen objektive, relevante og samstemmende indicier til støtte for sin påstand om, at Kommissionen har begået magtfordrejning.

76 Følgelig må det andet anbringende forkastes og Kommissionen derfor i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

77 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør denne pålægges at bære sine egne og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) **Påstanden om annullation af den afgørelse, som er indeholdt i skrivelsen af 31. juli 2000 fra Generaldirektoratet for »Landbrug«, afvises.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2003.

H. Jung R. García-Valdecasas

Justitssekretær Afdelingsformand