RETTENS DOM (Femte Udvidede Afdeling)

30. november 2004 *

I sag T-168/02,

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

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Nederlandene ved H. Sevenster, S. Terstal, N. Bel og C. Wissels, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Sverige ved A. Kruse og K. Wistrand, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: engelsk.

og

Kongeriget Danmark først ved J. Bering Liisberg, derefter ved J. Molde, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

mod

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

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, og barrister M. Hoskins, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 26. marts 2002 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter om nedklassificering

af en beskyttet lokalitet i henhold til artikel 4, stk. 5, i 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

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Femte Udvidede Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig D. Christensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. april 2004,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 255 EF bestemmer:

»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.

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

[...]«

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

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

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastsætter som forudsat i 255 EF de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter. Forordningen har været gældende siden den 3. december 2001.

4 Forordningens artikel 2 bestemmer:

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

[...]

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

[...]«

5 Forordningens artikel 3 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

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

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

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

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

a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

— offentlig sikkerhed

— forsvar og militære anliggender

— internationale forbindelser

— Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

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

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

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

— retslige procedurer og juridisk rådgivning

— formålet med inspektioner, undersøgelser og revision,

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

[...]

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

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

[...]

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.«

7 Forordningens artikel 9 bestemmer følgende vedrørende følsomme dokumenter:

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

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

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

[...]«

Sagens faktiske omstændigheder

8 Sagsøgeren er en ikke-statslig organisation, der virker inden for området for dyre- og naturbeskyttelse.

9 Den 19. april 2000 afgav Kommissionen en udtalelse, der gav Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at nedklassificere lokaliteten Mühlenberger Loch (herefter »udtalelsen«), der er et beskyttet 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).

10 Mellem den 11. maj 2001 og den 7. september 2001 førte sagsøgeren en korrespondance med Kommissionen med henblik på at få aktindsigt i visse dokumenter vedrørende et projekt for lokaliteten Mühlenberger Loch, der vedrørte en udvidelse af fabrikken Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH og en indvinding af en del af flodmundingen med henblik på forlængelse af en landingsbane (herefter »projektet«). Korrespondancen skete inden for rammerne af reglerne om aktindsigt i Kommissionens afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), der var gældende på det tidspunkt.

11 I forbindelse med denne korrespondance tilsendte Kommissionen sagsøgeren visse dokumenter.

12 Ved skrivelse af 20. december 2001 anmodede sagsøgeren om at få aktindsigt i en række yderligere dokumenter i henhold til forordningen. Sagsøgeren havde i bilag III til nævnte skrivelse opdelt dokumenterne i tre kategorier, nemlig kategori »A«, som omfattede en note, som Generaldirektoratet (GD) for Miljø havde sendt til Kommissionens Juridiske Tjeneste den 12. november 1999, kategori »B«, der omfattede dokumenter fra de tyske myndigheder, og kategori »C«, der omfattede dokumenter fra andre tredjemænd.

13 Ved telefax af 24. januar 2002 gav Verstrynge, generaldirektør ad interim for Kommissionens Generaldirektorat for Miljø, sagsøgeren meddelelse om, at »Kommissionen er forpligtet til at indhente de tyske myndigheders samtykke, før den udleverer noget dokument, der er modtaget af dem (jf. [forordningens] artikel 4, stk. 5)«.

14 Den 29. januar 2002 svarede sagsøgeren, at man ikke kunne godtage denne fortolkning af forordningens artikel 4, stk. 5. Sagsøgeren understregede, at »[d]e tyske myndigheder [kunne] anmode Kommissionen om ikke at give aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne medlemsstat, uden dens forudgående samtykke«, og at »det [tilkom] Kommissionen at træffe den endelige afgørelse om aktindsigt, og at denne [skulle] være baseret på en af undtagelserne (artikel 4), når der ikke består en væsentlig offentlig interesse i, at der gives aktindsigt«.

15 Den 12. februar 2002 anmodede Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen om ikke at give aktindsigt i dens korrespondance med Hamburg by om lokaliteten Mühlenberger Loch og projektet samt i den tyske kanslers korrespondance. Den 13. februar 2002 modtog sagsøgeren en telefax fra Verstrynge, hvori denne gav

sagsøgeren aktindsigt i dokumenterne under kategori »A« og »C« (jf. ovenfor i præmis 12). I samme telefax orienterede Verstrynge sagsøgeren om, at dokumenterne under kategori »B«, dvs. dokumenterne fra de tyske myndigheder ikke kunne udleveres.

16 Den 6. marts 2002 genfremsatte sagsøgeren begæringen over for Kommissionen sgeneralsekretær i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2, således at denne kunne revurdere afslaget på at give aktindsigt i dokumenterne under kategori »B«. Sagsøgeren gentog navnlig, at man bestred Kommissionens fortolkning af forordningens artikel 4, stk. 5.

17 Ved skrivelse af 26. marts 2002 meddelte Kommissionens generalsekretær sagsøgeren, at han fastholdt afgørelsen om at give afslag på aktindsigt i dokumenterne fra de tyske myndigheder (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 2002 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.

19 Ved skrivelser registreret på Rettens Justitskontor den 9. september, den 30. september og den 2. oktober 2002 har Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kongeriget Danmark anmodet Retten om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande.

20 Ved skrivelse registreret på Rettens Justitskontor den 10. oktober 2002 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anmodet Retten om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

21 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Femte Afdeling den 15. november 2002 blev anmodningerne om tilladelse til at intervenere imødekommet, efter at sagens parter var blevet hørt.

22 Ved skrivelse af 24. september 2003 har sagsøgeren i henhold til artikel 51, stk. 1, i Rettens procesreglement over for Retten begæret sagen henvist til Rettens plenum eller til den store afdeling. Kommissionen har modsat sig en sådan henvisning af sagen.

23 Ved beslutning af 10. december 2003 har Retten efter at have hørt intervenienterne henvist sagen til Femte Udvidede Afdeling.

24 å grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

25 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 1. april 2004.

26 Sagsøgeren, støttet af Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Kongeriget Danmark, har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Kommissionen, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

28 Sagsøgeren har anført to anbringender til støtte for søgsmålet. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af forordningens artikel 4. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 253 EF.

29 Sagsøgeren har generelt bemærket, at der i den foreliggende sag er en klar offentlig interesse i, at der gives aktindsigt i de dokumenter, der er udarbejdet af de tyske

myndigheder. Lokaliteten Mühlenberger Loch er et naturreservat af international betydning samt tilholdssted for visse planter og dyr, der er beskyttet af fællesskabsretten inden for rammerne af Natura 2000-nettet samt af en international konvention. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen udelukkende har godkendt den faktiske nedklassificering af dette område for at kunne give tilladelse til, at lokaliteten Mühlenberger Loch ødelægges, således at der kan ske en udvidelse af en fabrik og en indvinding af en del af flodmundingen med henblik på forlængelse af en landingsbane. Sagsøgeren har anført, at selv om den udtalelse, der giver tilladelse til, at lokaliteten Mühlenberger Loch ødelægges, er blevet anset for at være begrundet i tungtvejende hensyn til væsentlige offentlige interesser, skal de vigtige oplysninger, som danner grundlag for denne udtalelse, ifølge Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland forblive fortrolige.

30 Kommissionen har anført, at den i vidt omfang har udleveret den relevante dokumentation, der hidrører fra dens egne tjenestegrene eller som de har modtaget. Kommissionen har gjort gældende, at de sagsakter, som sagsøgeren har fået tilsendt, indeholder en meget detaljeret angivelse af konteksten for fællesskabsbeslutningen i den sag, der har givet anledning til dette søgsmål. Kommissionen har understreget, at sagsakterne omfatter Kommissionens korrespondance med de tyske myndigheder, herunder korrespondancen fra Kommissionens formand til den tyske kansler, og at det kun er dokumenterne fra den pågældende medlemsstat — der har afslået at give samtykke til, at der kan gives aktindigt i dokumenterne — som er omhandlet.

Det første anbringende om tilsidesættelse af forordningens artikel 4

Parternes argumenter

31 Sagsøgeren har, støttet af den nederlandske, den svenske og den danske regering, for det første gjort gældende, at den tilkendegivelse, som Kommissionens generalsekretær har anført i den anfægtede afgørelse, hvorefter forordningens artikel 4, stk. 5,

er »obligatorisk«, er baseret på en fejlagtig fortolkning af denne bestemmelse. Sagsøgeren har erkendt, at de tyske myndigheder i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, kan anmode Kommissionen om ikke at give aktindsigt i disse myndigheders korrespondance, men er af den opfattelse, at ordet »anmode« har en helt anden betydning end den, som Kommissionen forsøger at tillægge det.

32 Sagsøgeren har anført, at »en anmodning er den handling, hvorved der søges om noget, eller det faktum at der søges om noget«. Dette indebærer ifølge sagsøgeren, at den part, der har indgivet en anmodning, forventer et svar på anmodningen, samt at den part, der svarer, udøver en vis skønsbeføjelse. Sagsøgeren har tilføjet, at forordningens artikel 4, stk. 5, er en undtagelsesbestemmelse, og at det er udelukket at forstå udtrykket »anmode« som »foreskrive«, da bestemmelsen skal fortolkes strengt.

33 Den nederlandske og den danske regering har gjort gældende, at forordningens artikel 4, stk. 5, ikke kan fortolkes således, at medlemsstaten tildeles en »vetoret«. Den svenske regering har anført, at forordningen opstiller det princip, at det er indehaveren af et dokument, der skal afgøre, om det kan videregives eller ikke. Den svenske regering har ligeledes anført, at den fortolkning, som Kommissionen har anlagt af forordningens artikel 4, stk. 5, fraviger dette princip, og at den derfor klart og utvetydigt skal være hjemlet i selve bestemmelsens ordlyd.

34 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at organisationen ikke fik oplyst, at de ønskede dokumenter var fortrolige. Sagsøgeren har anført, at forordningens artikel 9, stk. 3, bestemmer, at den myndighed, fra hvem dokumentet hidrører, skal give samtykke til videregivelse af følsomme dokumenter, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår de dokumenter, der er omhandlet i forordningens artikel 4, stk. 4 og 5. Hvis det havde været fællesskabslovgivers hensigt at indrømme en vetoret ved videregivelse af ikke-følsomme dokumenter omfattet af forordningens artikel 4, stk. 5, ville man ifølge den nederlandske regering have valgt en formulering svarende til den, der er anvendt i forordningens artikel 9, stk. 3.

35 Det er ifølge sagsøgeren åbenbart urigtigt at anføre, at de dokumenter, som ønskes udleveret i den foreliggende sag, skal anses for undergivet en særlig procedure eller en lex specialis, således at de efter forordningens ordlyd henhører under den nationale lovgivning og administrative praksis. Sagsøgeren har i den forbindelse bestridt det anførte om, at medlemsstaterne efter forordningens artikel 4, stk. 5, skulle befinde sig i en »privilegeret situation«. Ifølge den nederlandske regering skal alle de dokumenter, som institutionerne har i deres besiddelse, i princippet være tilgængelige for offentligheden. En fortolkning af artikel 4, stk. 5, hvorefter den skulle indrømme medlemsstaterne en vetoret, ville indebære en for vidtgående indskrænkning i retten til aktindsigt og ville ikke være forenelig med forordningens formål.

36 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at forordningens artikel 4, stk. 5, ikke kan fortolkes uden hensyntagen til forordningens øvrige bestemmelser.

37 Sagsøgeren har nærmere anført, at de tyske myndigheders anmodning om ikke at give aktindsigt i de dokumenter, som de er ophavsmænd til, er fremsat efter Kommissionens høring af disse myndigheder den 5. februar 2002. Ifølge sagsøgeren kan denne høring kun have været foretaget i henhold til forordningens artikel 4, stk. 4, som foreskriver, at Kommissionen skal rådføre 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«.

38 Sagsøgeren har gjort gældende, at formålet med høringen kun kan have været at indhente oplysninger fra de tyske myndigheder, således at Kommissionen kunne vurdere, om de dokumenter, som var udarbejdet af disse myndigheder, kunne undtages i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1 eller 2. Sagsøgeren har understreget, at det i henhold til ordlyden af forordningens artikel 4, stk. 4, udelukkende tilkommer den berørte institution at foretage denne vurdering. Den part, der høres, kan tilkendegive, om vedkommende er af den opfattelse, at en af undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1 eller 2, finder anvendelse, men parten kan ikke foretage vurderingen på Kommissionens vegne.

39 Sagsøgeren har anført, at der i forordningens artikel 4, stk. 5, er indført en procedure, som giver de tyske myndigheder mulighed for over for Kommissionen at gøre indsigelse mod, at der gives aktindsigt i de omhandlede dokumenter, ved fremsættelse af en anmodning om ikke at give aktindsigt. Sagsøgeren har understreget, at de tyske myndigheders opfattelse imidlertid ikke er det eneste moment, som Kommissionen skal lægge vægt på, når den foretager sin vurdering og derefter tager stilling til, om der kan gives aktindsigt i de dokumenter, der er udarbejdet af disse myndigheder. Kommissionen vil kunne være bundet af en højerestående regel, norm eller begrænsning, f.eks. en tungtvejende offentlig interesse i aktindsigt.

40 Sagsøgeren har anført, at adgangen til aktindsigt i institutionernes dokumenter kun kan begrænses, hvis dette er begrundet i en af de undtagelser, der udtømmende er opregnet i forordningens artikel 4, stk. 1 og 2. Sagsøgeren har påpeget, at undtagelserne, når de finder anvendelse, skal fortolkes restriktivt og tilbageholdende, på samme måde som, når der er tale om en undtagelse fra et grundlæggende generelt princip (Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27, og Rettens dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 39, af 10.10.2001, sag T-111/00, British American Tobacco International (Investments) mod Kommissionen, Sml. II, s. 2997, præmis 40, og af 11.12.2001, sag T-191/99, Petrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3677, præmis 66). Sagsøgeren har tilføjet, at undtagelserne skal fortolkes under hensyn til forordningens artikel 4, stk. 6, som bestemmer, at »[h]vis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres«. Enhver anden fortolkning ville være i strid med ordlyden og opbygningen af forordningens artikel 4 og af forordningen som helhed. Forordningens artikel 4, stk. 5, er ikke medtaget på listen over undtagelser til den »grundlæggende ret til aktindsigt«. Denne fortolkning støttes af den omstændighed, at forordningens artikel 4, stk. 7, kun henviser til de undtagelser, der er fastsat i samme artikels stk. 1-3 og til følsomme dokumenter.

41 Sagsøgeren har gjort gældende, at det er i strid med fællesskabsretten at give en medlemsstat beføjelse til at beslutte, hvorvidt der skal gives aktindsigt i dokumenter, når hverken begæringen om aktindsigt eller forordningen er rettet til medlemsstaten. Sagsøgeren har anført, at der kun kan anlægges sag mod den, der modtager begæringen om aktindsigt, og som afslår at udlevere det ønskede dokument.

42 Ifølge sagsøgeren forsøger Kommissionen i den anfægtede afgørelse at genindføre »forfatterreglen« ad bagvejen. Personer, der indgiver en begæring om aktindsigt, er ifølge sagsøgeren vidende om, at Kommissionen ikke kan modsætte sig »en medlemsstats veto«, hvilket indebærer, at de begrænser sig til at anmode om aktindsigt direkte over for medlemsstaterne. Under disse omstændigheder findes der ingen ensartet fremgangsmåde, idet adgangen til at få aktindsigt i de dokumenter fra en medlemsstat, som er af interesse for Fællesskabets beslutningsprocedure, vil variere fra medlemsstat til medlemsstat. Sagsøgeren mener i denne forbindelse, at Kommissionens forestilling om, at det er den nationale lovgivning om åbenhed, der finder anvendelse på den begæring om aktindsigt, der er omhandlet i den foreliggende sag, er uacceptabel, da dette ville føre til et kaotisk, usammenhængende og absurd resultat.

43 Kommissionen har, støttet af Det Forenede Kongeriges regering, anført, at forordningens artikel 4, stk. 5, inden for fællesskabsbestemmelserne om aktindsigt i institutionernes dokumenter fastsætter en særlig procedure for behandlingen af udlevering af dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat. Kommissionen har anført, at aktindsigten i disse dokumenter reguleres af den nationale lovgivning og praksis, og at fællesskabslovgiver har villet tage hensyn hertil ved affattelsen af forordningens artikel 4, stk. 5, navnlig når henses til erklæring nr. 35.

44 Kommissionen har anført, at forordningens artikel 4, stk. 4, regulerer »den normale situation«, hvor dokumenterne hidrører fra en tredjemand, hvorimod samme forordnings artikel 4, stk. 5, fastsætter en »lex specialis«, der regulerer den særlige situation, der gør sig gældende for »nationale« dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat, hvor adgangen til aktindsigt er undergivet den nationale lovgivning og praksis om åbenhed. Hvad angår sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen forsøger at genindføre forfatterreglen ad bagvejen (jf. ovenfor, præmis 42), har Kommissionen gjort gældende, at situationen før, forordningen fandt anvendelse, er meget forskellig fra situationen efter. Kommissionen har anført, at forordningens artikel 4, stk. 5, overfører de forpligtelser, der er fastsat i forordningens artikel 4, stk. 4, til en bestemt kategori af privilegerede tredjemænd, nemlig medlemsstaterne — i modsætning til tredjemænd generelt — og at Kommissionen efter denne bestemmelse — i modsætning til det tidligere gældende generelle forbud mod at give aktindsigt i dokumenter fra tredjemænd — kan behandle medlemsstaternes dokumenter på den foreskrevne måde.

45 Kommissionen har anført, at forordningens artikel 4, stk. 4, omhandler begæringer om aktindsigt vedrørende dokumenter, der hidrører fra en hvilken som helst tredjemand, og i det væsentlige bestemmer, at institutionen kun er forpligtet til at rådføre sig med den pågældende tredjemand, hvis det ikke er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

46 Kommissionen har anført, at til forskel fra artikel 4, stk. 2, foreskriver forordningens artikel 4, stk. 5, ikke nogen afvejning i forhold til den offentlige interesse i udbredelse. Kommissionen har gjort gældende, at i modsætning til forordningens artikel 4, stk. 4, består der ikke pligt til at give aktindsigt i et dokument, når der ikke er tvivl om, at bestemmelserne i forordningens artikel 4, stk. 1 og 2, finder anvendelse. Forordningens artikel 4, stk. 5, bestemmer ikke blot, at Kommissionen skal høre medlemsstaten, men fastslår udtrykkeligt, at medlemsstaten har ret til at anmode Kommissionen om ikke at give aktindsigt i dens dokument uden dens samtykke. Kommissionen har gjort gældende, at dokumentet ikke kan udleveres, når der er fremsat en sådan anmodning.

47 For så vidt angår sagsøgerens argument vedrørende forordningens artikel 9, stk. 3, jf. ovenfor i præmis 34, har Kommissionen anført, at de betragtninger, der har været bestemmende for affattelsen af nævnte bestemmelse, er helt forskellige fra dem, der ligger til grund for forordningens artikel 4, stk. 5. Forordningens artikel 9, stk. 3, bestemmer, at »[f]ølsomme dokumenter indføres kun i registeret eller gøres kun offentligt tilgængelige med samtykke fra den, fra hvem dokumentet hidrører«. Kommissionen har gjort gældende, at lovgiver ikke kan have affattet denne bestemmelse således, at den myndighed, fra hvem dokumentet hidrører, udelukkende skal give samtykke til indførelsen i registeret, men ikke til udleveringen af dokumenter. Kommissionen påpeger herved, at udtrykket »den, fra hvem dokumentet hidrører« går langt videre end til blot at omfatte de enkelte medlemsstater, og at det også omfatter institutionerne, de agenturer, der er oprettet af institutionerne, medlemsstaterne, tredjelande og internationale organisationer. Kommissionen har understreget, at der ikke er grund til at udelade en henvisning til medlemsstaterne på denne liste.

48 Kommissionen har gjort gældende, at en medlemsstats ret til at afslå at give samtykke til, at Kommissionen giver aktindsigt i et dokument, som medlemsstaten har udarbejdet, ikke har til formål helt at udelukke aktindsigt i denne type af

dokumenter, men udelukkende at begrænse aktindsigten i henhold til fællesskabsbestemmelserne. Kommissionen har understreget, at denne begrænsning skal tage hensyn til dokumentets status i henhold til national lovgivning og praksis og således undgå forskelle mellem fællesskabsordningen og de forskellige nationale ordninger for aktindsigt. Kommissionen har bestridt sagsøgerens argument om, at et afslag på at give aktindsigt i et »nationalt« dokument ikke kan påklages (jf. ovenfor i præmis 41). Kommissionen har understreget, at afslaget på at give Kommissionen tilladelse til at udlevere dokumentet ikke kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til fællesskabsretten. Den har anført, at der ellers ville kunne gives aktindsigt i et »nationalt« dokument, hvilket kunne vise sig at være uforeneligt med den nationale lovgivning og praksis om åbenhed. Kommissionen har på det kraftigste imødegået de af sagsøgerens påstande, som er anført ovenfor i præmis 42, og har tilkendegivet, at de retlige forskelle opstår som følge af lovgivningen, såvel den nationale som fællesskabslovgivningen, og ikke som følge af en medlemsstats geografiske forhold eller forgodtbefindende.

49 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at hvis man skulle anvende den af sagsøgeren anførte fortolkning, ville dette fratage forordningens artikel 4, stk. 5, enhver virkning, idet bestemmelsen er en integrerende del af proceduren i henhold til forordningens artikel 4, stk. 4. Regeringen har i denne forbindelse anført, at hvis det i fællesskabsretten var foreskrevet, at en fællesskabsinstitution ikke skulle tage hensyn til den omstændighed, at en medlemsstat ikke havde givet samtykke, ville fællesskabslovgiver reelt kunne fratage alle nationale retsforskrifter, der var til hinder for aktindsigt, enhver betydning. Regeringen har anført, at dette, når der ikke er fastsat bestemmelser til harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger om aktindsigt, ville være en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet.

Rettens bemærkninger

50 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at selv om en medlemsstat, hvorfra et dokument hidrører, kan anmode en institution, som er i besiddelse af dokumentet, om ikke at give aktindsigt i dokumentet i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, er medlemsstaten imidlertid ikke tillagt nogen vetoret i denne henseende, idet det er institutionen, der skal træffe den endelige afgørelse.

51 Dette argument, der hviler på en urigtig fortolkning af forordningens bestemmelser, kan ikke tiltrædes.

52 Det skal indledningsvis understreges, at retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, som fastsat i forordningens artikel 2, omfatter alle de dokumenter, som Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (herefter »institutionerne«) ligger inde med [jf. forordningens artikel 1, litra a)], dvs. dokumenter, som de har udarbejdet eller modtaget og som de er i besiddelse af, jf. samme artikels stk. 3. Institutionerne kan således i givet fald anmodes om at udlevere dokumenter, som hidrører fra tredjemand, hvilket begreb bl.a. omfatter medlemsstaterne, i henhold til definitionen af begrebet »tredjemand« i forordningens artikel 3, litra b).

53 Det bemærkes videre, at offentlighedens aktindsigt i Kommissionens dokumenter inden forordningens ikrafttræden var reguleret ved afgørelse 94/90. Ved afgørelsens artikel 1 blev den adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som blev vedtaget af Rådet og Kommissionen den 6. december 1993 (EFT 1993 L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), og som var knyttet som bilag til afgørelsen, formelt vedtaget. Adfærdskodeksen bestemmer under overskriften »Behandling af de oprindelige begæringer«, at »[n]år det dokument, som institutionen ligger inde med, har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal begæringen stiles direkte til dokumentets ophavsmand« (herefter »forfatterreglen«). En institution var således i henhold til forfatterreglen ikke beføjet til at give aktindsigt i dokumenter hidrørende fra en stor gruppe af tredjemænd, bl.a. medlemsstaterne, og den person, der ønskede aktindsigt, skulle i så fald rette henvendelse direkte til den pågældende tredjemand.

54 Forfatterreglen er ikke medtaget i forordningen, hvori det er anført, at alle de dokumenter, som institutionerne ligger inde med, som udgangspunkt bør være offentligt tilgængelige (betragtning 11 til forordningen).

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

56 Som sagsøgeren med rette har anført, er Kommissionens forpligtelse til at høre tredjemand i henhold til forordningens artikel 4, stk. 4, endvidere uden betydning for dennes kompetence til at afgøre, om en af undtagelserne i forordningens artikel 4, stk. 1 eller 2, finder anvendelse.

57 Det fremgår derimod af forordningens artikel 4, stk. 5, 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 forordningens 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, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, 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 sagsøgeren 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 sagsøgerens argument, der er anført ovenfor i præmis 34, og 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.

63 Parterne er i den foreliggende sag enige om, at de dokumenter, der er omhandlet i sagen, er dokumenter, som hidrører fra en medlemsstat, i forordningens artikel 4, stk. 5's forstand. Det er heller ikke bestridt, at Forbundsrepublikken Tyskland den 12. februar 2002 anmodede Kommissionen om ikke at give aktindsigt i medlemsstatens korrespondance med Hamburg by angående Mühlenberger Loch og projektet samt den tyske kanslers korrespondance.

64 Det må følgelig fastslås, at Kommissionen ved at træffe den anfægtede afgørelse efter medlemsstatens indgivelse af en anmodning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, ikke har tilsidesat forordningens artikel 4.

65 Heraf følger, at det første anbringende er ugrundet.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 253 EF

Parternes argumenter

66 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse i det væsentlige gengiver det standpunkt, som generaldirektøren ad interim for Generaldirektoratet for Miljø, gav udtryk for, nemlig at de tyske myndigheder anmodede Kommissionen om ikke at give aktindsigt i de dokumenter, som hidrørte fra medlemsstaten, uden at der blev givet nogen begrundelse. Sagsøgeren har anført, at organisationen ikke ved, om den anfægtede afgørelse er retligt begrundet eller udtryk for en vilkårlig afgørelse, og at sagsøgeren derfor ikke har været i stand til at undersøge retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse (dommen i sagen Petrie mfl. mod Kommissionen, præmis 77, og Rettens dom af 12.10.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 63). Sagsøgeren har gjort gældende, at organisationen blot ved, at de tyske myndigheder fremsatte en anmodning om ikke at give aktindsigt i de omhandlede dokumenter, og at Kommissionen blindt fulgte anmodningen.

67 Sagsøgeren har anført, at den anfægtede afgørelse ikke er blevet truffet efter en afvejning af organisationens interesse i at få aktindsigt og Kommissionens interesse i at behandle dokumenterne som fortrolige (dommen i sagen British American Tobacco International (Investments) mod Kommissionen, præmis 53). Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at Kommissionen vidste, hvor stor en betydning de ønskede dokumenter havde for organisationen, men at Kommissionen havde afslået at give aktindsigt i de dokumenter, der var udarbejdet af de tyske myndigheder, uden at sondre mellem dokumenterne, der i den oprindelige begæring var anført under syv specifikke overskrifter. Sagsøgeren har herved anført, at den anfægtede afgørelse ikke begrunder, hvorfor der er givet afslag på delvis aktindsigt i de nævnte dokumenter i henhold til forordningens artikel 4, stk. 6.

68 Kommissionen har understreget, at det klart fremgår af den anfægtede afgørelse, at den havde hørt de tyske myndigheder, som havde anmodet om ikke at give aktindsigt i deres korrespondance. Kommissionen har anført, at den derfor i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, var ude af stand til at give aktindsigt i denne korrespondance.

69 Kommissionen har anført, at dette, når henses til vurderingen i forbindelse med det første anbringende, var en fyldestgørende begrundelse, der indeholdt en redegørelse for, hvorfor der blev givet afslag på aktindsigt. Kommissionen har gjort gældende, at begrundelsen er i overensstemmelse med den holdning, som generaldirektøren ad interim for Generaldirektoratet for Miljø gav udtryk for i telefaxen af 13. februar 2002 (jf. ovenfor i præmis 15).

Rettens bemærkninger

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

71 I den anfægtede afgørelse har Kommissionen begrundet afslaget på at udlevere de dokumenter, som sagsøgeren specificerede i skrivelsen af 6. marts 2002, ved at henvise til Forbundsrepublikken Tysklands anmodning om ikke at give aktindsigt i dokumenterne og ved at anføre, at Kommissionen i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, ikke var beføjet til at give aktindsigt i et dokument, der hidrører fra en medlemsstat uden dens forudgående samtykke. Kommissionen har anført, at den i henhold til denne bestemmelse var forpligtet til ikke at give aktindsigt, og at den ikke var underlagt kriteriet om den offentlige interesse. En sådan begrundelse er tilstrækkelig klar til, at sagsøgeren kan forstå grundene til, at Kommissionen ikke udleverede de omhandlede dokumenter til organisationen, og til, at Retten kan efterprøve lovligheden af den anfægtede afgørelse.

72 Selv om Kommissionen, desuagtet de i denne sag omhandlede begrænsninger i aktindsigten i dokumenter hidrørende fra Forbundsrepublikken Tyskland, var forpligtet til at give en tilstrækkelig begrundelse for den anfægtede afgørelse, påhvilede det ikke Kommissionen over for sagsøgeren at begrunde, hvorfor Forbundsrepublikken Tyskland havde indgivet en anmodning i henhold til forordningens artikel 4, stk. 5, da medlemsstaterne ikke i henhold nævnte bestemmelse er forpligtet til at begrunde en sådan anmodning (jf. ovenfor i præmis 59).

73 Det andet anbringende bør derfor forkastes.

74 På baggrund af ovenstående bør sagsøgte frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

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

76 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det følger heraf, at Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige, Kongeriget Danmark og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Udvidede Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

3) **Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige, Kongeriget Danmark og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. november 2004.

H. Jung

Justitssekretær

P. Lindh

Afdelingsformand