RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

11. december 2001 *

I sag T-191/99,

David Petrie, Victoria Jane Primhak og **David Verzoni,** Verona (Italien), Napoli (Italien) og Bologna (Italien),

Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), Verona,

ved avocats L. Picotti og C. Medernach, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

* Processprog: italiensk.

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 20. juli 1999 om afslag på en begæring om aktindsigt i dokumenter vedrørende den traktatbrudsprocedure nr. 96/2208, der er indledt mod Den Italienske Republik i medfør af artikel 226 EF vedrørende vilkårene for lektorer i fremmedsprog på italienske universiteter,

har

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

sammensat af afdelingsformanden, P. Mengozzi, og dommerne R. García-Valdecasas, V. Tiili, R.M. Moura Ramos og J.D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 14. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 I slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, indsatte medlemsstaterne en erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger, der har følgende ordlyd:

»Konferencen mener, at gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne. Konferencen anbefaler derfor, at Kommissionen senest i 1993 forelægger Rådet en rapport om foranstaltninger, der kan øge offentlighedens adgang til de oplysninger, som institutionerne råder over.«

2 Rådet og Kommissionen vedtog den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), som indeholder principperne for adgang til de dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med.

3 Til gennemførelse heraf traf Kommissionen den 8. februar 1994 afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58). Afgørelsens artikel 1 indeholder en formel vedtagelse af adfærdskodeksen, der er optaget som bilag til afgørelsen.

4 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

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

5 I adfærdskodeksen er udtrykket »dokument« defineret som »enhver skreven tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med«.

6 Under afsnittet »Behandling af de oprindelige begæringer«, stk. 3 (herefter »forfatterreglen«), hedder det:

»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.«

7 De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i det afsnit i adfærdskodeksen, der har overskriften »Undtagelsesordning«, opregnet som følger:

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

— beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)

[...]

Institutionerne kan også afslå at give adgang for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne.«

8 Den 4. marts 1994 vedtog Kommissionen en meddelelse om øget aktindsigt i dokumenter (EFT C 67, s. 5), som indeholder en præcisering af de kriterier, der skal lægges til grund ved gennemførelsen af afgørelse 94/90. Det fremgår af meddelelsen, at »enhver [kan] bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, også forberedende dokumenter og andet baggrundsmateriale«. Med hensyn til de i adfærdskodeksen fastsatte undtagelser hedder det i meddelelsen, at »Kommissionen kan indtage den holdning, at aktindsigt i et dokument bør nægtes, fordi dets offentliggørelse kunne skade offentlige og private interesser og institutionens arbejde [...]«. Det understreges i denne henseende i meddelelsen, at »undtagelsesbestemmelserne ikke [har] automatisk karakter, og alle anmodninger behandles individuelt«.

9 Ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, har medlemsstaterne indføjet en ny artikel i EF-traktaten vedrørende aktindsigt i dokumenter. Artikel 255 EF bestemmer følgende:

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

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

3. Ovennævnte institutioner indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener.«

10 Det bestemmes endvidere i artikel 1, stk. 2, EU:

»Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.«

11 Den 30. maj 2001 har Europa-Parlamentet og Rådet med hjemmel i artikel 255, stk. 2, EF vedtaget forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43).

Sagens faktiske omstændigheder

12 Sagsøgerne, der er fysiske personer, har haft ansættelse som lektorer med fremmedsprog som modersmål ved visse italienske universiteter. Disse stillinger blev nedlagt og i 1995 erstattet af stillinger som »assistent og sprogekspert i modersmålet«. Under nærværende sag optræder David Petrie både på egne vegne og som befuldmægtiget for fagforeningen Associazione lettori di lingua straniera in Italia incorporating Committee for the Defence of Foreign Lecturers (ALLSI/CDFL), der blev oprettet med det formål at repræsentere og beskytte lektorer af den pågældende kategori.

13 I dom af 30. maj 1989 (sag 33/88, Allué og Coonan, Sml. s. 1591) og af 2. august 1993 (forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, Allué m.fl., Sml. I, s. 4309) har Domstolen fastslået, at de italienske universiteters fortsatte og systematiske anvendelse af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter til at opfylde konstante behov for sprogundervisning er uforenelig med fællesskabsretten, når der principielt ikke er fastsat en sådan tilsvarende begrænsning for de øvrige former for undervisning. Til trods for disse domme og den efterfølgende reform af undervisningen i fremmedsprog på de italienske universiteter er sagsøgerne af den opfattelse, at forskelsbehandlingen af de oprindelige lektorer med fremmedsprog som modersmål ikke er ophørt.

14 Efter en række klager har Kommissionen indledt en traktatbrudsprocedure mod Den Italienske Republik i medfør af artikel 226 EF. Den har sendt en åbningsskrivelse af 23. december 1996 til den italienske regering. Derefter har Kommissionen ved begrundet udtalelse af 16. maj 1997 opfordret regeringen til at fremkomme med sine bemærkninger til de anførte klagepunkter. Efter den

italienske regerings besvarelse heraf har Kommissionen omformet klagepunkterne ved en supplerende åbningsskrivelse af 9. juli 1998. Den 28. januar 1999 har Kommissionen fremsat en supplerende begrundet udtalelse. Efter denne procedure har Kommissionen i juni 1999 anlagt sag ved Domstolen.

15 Da sagsøgerne var af den opfattelse, at situationen, som den var blevet fremlagt for Kommissionen, ikke var i overensstemmelse med de faktiske forhold, begærede de med henblik på at undersøge indholdet af de dokumenter vedrørende traktatbrudsprocedure nr. 96/2208, der var i Kommissionens besiddelse, ved skrivelse af 1. april 1999 til Kommissionens Generaldirektorat »Beskæftigelse, Arbejdsmarkedsrelationer og Sociale Anliggender« aktindsigt i følgende dokumenter:

a) telex nr. 1923/I.2/93 af 2. november 1993 fra Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (herefter »MURST«) til rektorerne for de italienske universiteter vedrørende suspendering af alle forhold og aktiviteter med lektorerne efter Allué og Coonan-dommen

b) åbningsskrivelsen af 23. december 1996, hvorved traktatbrudsprocedure nr. 96/2208 blev indledt, og de bilagte dokumenter hertil

c) MURST's svarskrivelse af 7. marts 1997 (ref. 562) til Kommissionen og eventuelle bilag hertil

d) Kommissionens begrundede udtalelse af 16. maj 1997 vedrørende traktatbrudsprocedure nr. 96/2208 og bilag hertil

e) samtlige dokumenter vedrørende aktiviteterne i MURST, rektorkonferencen, departementet for fællesskabspolitik og Udenrigsministeriet med henblik på at få udleveret de yderligere oplysninger, som Kommissionen anmodede om i sin begrundede udtalelse af 16. maj 1997, heriblandt eksempelvis anmodningerne om oplysninger, modargumenter og dokumenter fremsendt til de italienske universiteter eller andre organer eller forvaltningsgrene og de svar, der blev modtaget fra disse, samt en liste herover

f) MURST's notat fra juli 1997 og/eller af den 7. eller 21. august 1997 til Kommissionen (indgivet gennem Italiens Faste Repræsentation) og de bilagte dokumenter samt resultaterne af den foregående undersøgelse

g) et notat af 12. september 1997 fra departementet for fællesskabspolitik til Kommissionen og de dokumenter, der vedrører det

h) en meddelelse af 19. og 20. december 1997 fra ambassadør M. Cavalchini til MURST

i) den supplerende åbningsskrivelse af 9. juli 1998 fra Kommissionen

l) MURST's notat af 7. august 1998 til de italienske universiteter og en liste over de universiteter, notatet blev tilsendt

m) MURST's notat nr. 2599 af 10. august 1998 og nr. 3830 af 16. november 1998 til Kommissionen

n) de modargumenter og dokumenter, som de italienske universiteter sendte som svar på MURST's notat af 7. august 1998, og en liste herover

o) MURST's notat af 10. december 1997 til Italiens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union

p) de ministerielle cirkulærer, der fortolker artikel 4 i lov nr. 236/95, heriblandt navnlig MURST's cirkulære af 7. august 1998 til rektorerne for de italienske universiteter underskrevet af vicesekretær Luciano Guerzoni

q) Kommissionens supplerende begrundede udtalelse af 28. januar 1999

r) alle andre dokumenter eller retsakter, som ikke står opført på listen ovenfor, og som vedrører MURST's undersøgelser og anmodninger om oplysninger angående de italienske universiteter vedrørende lektorers og/eller sprogassistenters situation efter Allué og Coonan-dommen og ikrafttrædelsen af lov nr. 236/95, og i hvert fald sådanne, som vedrører den italienske stats forsvar under ovennævnte traktatbrudsprocedure, herunder en eventuel besvarelse af den under q) nævnte begrundede udtalelse.

16 Ved skrivelse af 3. maj 1999 gav Kommissionen afslag på aktindsigt i ovennævnte dokumenter. Sagsøgerne bekræftede derefter deres begæring om aktindsigt ved skrivelse af 3. juni 1999.

17 Efter ved skrivelse af 2. juli 1999 kort at have udsat fristen for besvarelse af begæringen afslog Kommissionens generalsekretær ved afgørelse af 20. juli 1999 den bekræftende begæring (herefter »afgørelsen« eller »den anfægtede afgørelse«). Afgørelsen har følgende ordlyd:

»For det første må jeg henlede opmærksomheden på, at de i Deres skrivelse nævnte dokumenter under a), c), e), f), g), h), l), m), n) og p) ikke er kommissionsdokumenter, men er indgivet af de italienske myndigheder. Jeg vil derfor anbefale, at De tager kontakt direkte til myndighederne med henblik på at få kopier af disse dokumenter. Selv om det er det generelle princip i adfærdskodeksen for aktindsigt i Kommissionens og Rådets dokumenter, at 'offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med', bestemmes det i afsnit 5 i adfærdskodeksen: '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.'

Med hensyn til de dokumenter, der er nævnt i Deres skrivelse under b), d), i) og q), som er dokumenter fra Kommissionen, beklager jeg at måtte meddele, at jeg efter omhyggeligt at have gennemgået Deres begæring må stadfæste det af hr. [Larsson] meddelte afslag, for så vidt som en offentliggørelse af disse dokumenter kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser og særligt gennemførelsen af undersøgelser, som kunne føre til indledning af en procedure i medfør af traktatens artikel 226 (tidligere artikel 169). Denne undtagelse er udtrykkeligt indeholdt i adfærdskodeksen.

Det er af afgørende betydning for Kommissionen, at den kan foretage undersøgelser af spørgsmål, som den har en umiddelbar interesse i som traktaternes vogter, idet den samtidig skal respektere, at de pågældende procedurer er fortrolige. Undersøgelser i traktatbrudssager kræver et åbent samarbejde og et klima med gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, således at de to parter kan indlede drøftelser med henblik på at nå frem til en hurtig afgørelse af sagen.

Disse betragtninger er i overensstemmelse med dommen afsagt af Retten i Første Instans i sag T-105/95, WWF-UK mod Kommissionen, hvori Retten i præmis 63 fastslog: 'Hertil bemærkes [...], at den fortrolighed, medlemsstaterne har ret til at forvente fra Kommissionens side i sådanne situationer, ud fra hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser begrunder, at der gives afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende undersøgelser, der eventuelt kan føre til en traktatbrudsprocedure, selv når der er forløbet en vis tid, efter at de pågældende undersøgelser er afsluttet.'

Endvidere kunne en offentliggørelse af disse dokumenter, der vedrører en verserende sag (traktatbrudsprocedure mod Italien nr. 96/2208), skade en anden offentlig interesse, der er nævnt i adfærdskodeksen, nemlig hensynet til behandlingen af verserende retssager. I tilfælde af offentliggørelse ville det kunne berøre de pågældende parters interesser og gribe ind i de særlige regler om fremlæggelse af dokumenter under sådanne sager [...]«.

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. august 1999 har sagsøgerne anlagt denne sag.

19 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 14. marts 2001.

20 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens afgørelse i skrivelserne af 3. maj 1999 og 20. juli 1999 om at afslå aktindsigt i dokumenter i Kommissionens besiddelse angående traktatbrudsprocedure nr. 96/2208 indledt mod Den Italienske Republik i medfør af artikel 226 EF annulleres.

— Det fastslås, at sagsøgerne har ret til aktindsigt i de pågældende dokumenter, og Kommissionen tilpligtes at give aktindsigt.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, sagen afvises i sin helhed på grund af manglende søgsmålsinteresse.

— Subsidiært, påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse forkastes.

— Påstanden om anerkendelse af sagsøgernes ret til aktindsigt i de pågældende dokumenter og påstanden om, at det tilpligtes Kommissionen at give aktindsigt som begæret, afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Under retsmødet har sagsøgerne frafaldet deres påstand om annullation for så vidt angår afgørelsen i Kommissionens skrivelse af 3. maj 1999. De har ligeledes frafaldet deres påstand om, at det fastslås, at de har ret til aktindsigt i de pågældende dokumenter, og at Kommissionen tilpligtes at give aktindsigt.

23 Under retsmødet har sagsøgerne tillige anmodet om tilladelse til i sagen at fremlægge afgørelsen truffet den 13. september 2000 af Den Europæiske Ombudsmand, Jacob Söderman, angående deres klage nr. 161/99/IJH. Retten har besluttet at lade dokumentet indgå i sagsakterne efter at have hørt Kommissionen, der ikke har rejst indsigelse, selv om den har benægtet, at dokumentet er relevant for tvistens løsning.

Formaliteten

24 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerne efter dens opfattelse er i besiddelse af visse af de dokumenter, som de har fået afslag på aktindsigt i, og i hvert fald kender indholdet af de dokumenter, begæringen vedrører. Den anfægtede afgørelse kan derfor ikke berøre sagsøgernes interesser væsentligt, idet den ikke væsentligt ændrer deres retsstilling. Sagsøgerne har derfor ingen søgsmålsinteresse.

25 Kommissionens anbringende kan ikke tages til følge.

26 Som det flere gange er blevet fastslået i retspraksis, fremgår det af opbygningen af afgørelse 94/90, at den generelt skal finde anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter, og at enhver i henhold til afgørelsen kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, uden at begæringen skal begrundes. En person, som er blevet nægtet aktindsigt i et dokument eller i en del af et dokument, har derfor allerede af den grund en interesse i, at den pågældende afgørelse om afslag annulleres (jf. Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 48, herefter »Interporc I-dommen« og af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 65, 66 og 67).

27 Sagen kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

28 Sagsøgerne har påberåbt sig tre anbringender til støtte for deres påstande. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 255, stk. 1, EF og artikel 1, stk. 2, EU. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af afgørelse 94/90. Det tredje anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 253 EF.

Første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 255, stk. 1, EF og af artikel 1, stk. 2, EU

Parternes argumenter

29 Sagsøgerne har indledningsvis anført, at artikel 1, stk. 2, EU og artikel 255, stk. 1, EF underbygger princippet om åbenhed, som gennem udøvelsen af de rettigheder til oplysninger, det indrømmer, udgør en væsentlig demokratisk

forudsætning for europæisk integration gennem borgernes større tillid til fællesskabsinstitutionerne og større nærhed mellem institutionerne og borgerne.

30 De har i den forbindelse gjort gældende, at der ikke er fastsat nogen udtrykkelig begrænsning for udøvelsen af sådanne rettigheder i en bestemt generel retsakt, bortset fra Rådets beføjelse til at fastsætte en sådan begrænsning efter fremgangsmåden i artikel 251 EF (jf. artikel 255, stk. 2, EF) senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden og bestemmelsen om, at hver institution skal indarbejde særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i sin forretningsorden (jf. artikel 255, stk. 3, EF).

31 Sagsøgerne har anført, at Amsterdam-traktaten er trådt i kraft, og at man ikke kan fratage principperne deri deres indhold ved at hævde, at de ikke er umiddelbart anvendelige, så længe der ikke er truffet gennemførelsesforanstaltninger. Bestemmelsen om aktindsigt, som også er indeholdt i artikel 1 EU, skal forstås som en bestemmelse med et retsstiftende indhold, der skal anvendes umiddelbart. For at kunne anses for lovlige i forhold til trinhøjere regler i primærretten, skal de gældende fællesskabsretlige bestemmelser derfor fortolkes i overensstemmelse med principperne i disse regler, selv om reglerne er udstedt efter disse bestemmelser. Kommissionen er derfor forpligtet til at fortolke afgørelse 94/90 i overensstemmelse med principperne i artikel 255 EF og således anlægge en indskrænkende fortolkning af bestemmelserne om begrænsning af aktindsigt.

32 Kommissionen har gjort gældende, at selv efter ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten er retten til aktindsigt en ret, der kan begrænses. Den har anført, at artikel 255, stk. 2, udtrykkeligt nævner begrænsninger, som lovgiver skal fastsætte af hensyn til offentlige eller private interesser. Den har anført, at artikel 255 EF ikke har direkte virkning, idet det ikke er en præcis og ubetinget forpligtelse. Sagsøgerne er tilsyneladende klar over dette, når de anfører, at det vigtigste er, at Kommissionen fortolker afgørelse 94/90 på baggrund af princippet i artikel 255 EF. Den har fremhævet, at den har anvendt afgørelse 94/90 i

overensstemmelse med princippet i artikel 255 EF allerede inden denne bestemmelses ikrafttrædelse.

33 Kommissionen har endvidere påpeget, at retten til aktindsigt ikke er umiddelbart anvendelig, idet Europa-Parlamentet og Rådet endnu skal træffe bestemmelser vedrørende de generelle principper for og begrænsninger i den pågældende ret. I traktaten fastsættes der med hensyn hertil en frist på to år fra ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten. Denne frist udløber den 1. maj 2001. Indtil der er vedtaget en retsakt herom, kan retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter kun udøves inden for rammerne af den gældende lovgivning. Den juridiske referenceramme er derfor afgørelse 94/90.

Rettens bemærkninger

34 I modsætning til, hvad der er gjort gældende af sagsøgerne, er artikel 1, stk. 2, EU og artikel 255 EF ikke umiddelbart anvendelige. Det bemærkes, at, som det fremgår af Domstolens dom af 5. februar 1963 (sag 26/62, Van Gend en Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1), er betingelserne for, at en bestemmelse i traktaten er direkte anvendelig, at reglen skal være klar, at den skal være ubetinget, hvilket vil sige, at der ikke må stilles nogen materiel betingelse for dens gennemførelse, og at dens gennemførelse ikke må være afhængig af senere foranstaltninger, som enten Fællesskabets institutioner eller medlemsstaterne kunne træffe ud fra et skøn.

35 I den foreliggende sag er det uomtvisteligt, at artikel 1, stk. 2, EU ikke er klar i den i den nævnte retspraksis anvendte betydning. Det er tillige klart, at artikel 255 EF på grund af bestemmelsens stk. 2 og 3 ikke er ubetinget, og at dens gennemførelse afhænger af vedtagelse af senere foranstaltninger. Fastsættelsen af generelle principper for og begrænsninger af udøvelsen af retten til aktindsigt ud fra hensynet til offentlige eller private interesser er tillagt Rådet inden for rammerne af dets skøn på lovgivningsområdet.

36 Det følger heraf, at ikrafttrædelsen af artikel 1, stk. 2, EU og artikel 255 EF ikke har medført, at bestemmelserne i afgørelse 94/90 uden videre er bortfaldet.

37 Sagsøgernes argument om, at afgørelse 94/90 skal fortolkes i overensstemmelse med principperne i artikel 255 EF, kan ikke tages til følge. Da artikel 255 EF ikke indeholder en ubetinget forpligtelse, kunne Kommissionen ikke inden fællesskabslovgivers fastsættelse af principper for og begrænsninger i artiklens anvendelse udlede kriterier af artiklen for fortolkningen af bestemmelserne om begrænsning af retten til aktindsigt i de dokumenter, der er omfattet af afgørelse 94/90.

38 Heraf følger, at sagsøgernes anbringende om tilsidesættelse af artikel 255, stk. 1, EF og af artikel 1, stk. 2, EU må forkastes.

Andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af afgørelse 94/90

Dokumenterne fra de italienske myndigheder

— Parternes argumenter

39 Sagsøgerne har anført, at afgørelse 94/90 vedrører »de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med«, og at begrebet »dokument« i adfærdskodeksen

defineres som »enhver skreven tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med«. Aktindsigten omfatter således ikke kun de dokumenter, der hidrører fra eller er udarbejdet af fællesskabsorganer, men også alle de dokumenter, de ligger inde med.

40 De har gjort gældende, at afgørelse 94/90 kun er en regulering, Kommissionen i mangel af regler på området har fastsat for sig selv for at sikre åbenhed om institutionernes retsakter. Reglerne i afgørelsen bør derfor ikke underkastes en indskrænkende fortolkning, der er begrænset til en forud fastsat gruppe dokumenter. Ellers ville de to hovedformål med aktindsigten, nemlig fremme af åbenheden om beslutninger og styrkelse af offentlighedens tillid til Fællesskabets myndigheder, ikke blive opfyldt.

41 Sagsøgerne har påpeget, at forfatterreglen udgør en væsentlig begrænsning af princippet om åbenhed, idet den fuldstændig udelukker dokumenter, der er udfærdiget af tredjemand, men som Kommissionen ligger inde med og kun anvender med henblik på sine arbejdsopgaver, fra retten til aktindsigt. Under henvisning til Domstolens dom af 11. januar 2000 (forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1) har sagsøgerne gjort gældende, at Domstolen har fastslået, at der skal anlægges en snæver fortolkning af de bestemmelser i afgørelse 94/90, der begrænser retten til aktindsigt. De har endvidere anført, at en indskrænkende fortolkning af forfatterreglen indebærer en forpligtelse for Kommissionen til at kontrollere indholdet af de dokumenter, begæringen angår, og de nationale regler om offentliggørelse med henblik på at kontrollere, om de pågældende dokumenter kan offentliggøres efter national ret.

42 Sagsøgerne har endvidere anført, at Fællesskabets organer i deres beslutninger ikke kun anvender deres egne dokumenter, men også dokumenter, der hidrører fra andre organer eller personer. Åbenheden i beslutningsprocessen og offentlighedens tillid til Fællesskabets myndigheder kan derfor kun sikres, hvis alle de

dokumenter, som disse fællesskabsorganers beslutninger træffes på grundlag af, bliver bragt til de berørte parters kundskab.

43 Endelig er de af den opfattelse, at institutionen altid skal foretage en afvejning af klagernes interesse i åbenhed om beslutningsprocessen over for ophavsmændenes interesse i de dokumenter, begæringen vedrører. De har anført, at deres begæring om aktindsigt blev afslået af de italienske myndigheder, og de finder, at aktindsigt skal sikres selvstændigt på fællesskabsplan, uanset en eventuel tvist mellem de berørte parter og deres medlemsstat.

44 Kommissionen har gjort gældende, at den sondring, sagsøgerne har kritiseret, bygger på en udtrykkelig bestemmelse i afgørelse 94/90, hvorefter dokumenter, som er udarbejdet af andre end Kommissionen, ikke er omfattet af afgørelsen, og begæringen om udlevering af de pågældende dokumenter skal stiles til dokumentets ophavsmand.

45 For så vidt angår sagsøgernes argumenter til anfægtelse af lovligheden af forfatterreglen er Kommissionen af den opfattelse, at disse argumenter ikke kan antages til realitetsbehandling, idet der er tale om en generel bestemmelse, der ikke berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt. Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at forfatterreglen udgør en begrænsning i det almindelige princip om åbenhed, som udtrykkeligt er anerkendt i retspraksis. Den har påpeget, at det hverken af ordlyden eller af en gennemgang af opbygningen af artikel 255 EF fremgår, at bestemmelsen også vedrører dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, men som er udarbejdet af tredjemand. Forfatterreglen indeholder derfor ikke en forpligtelse for Kommissionen til at afveje de modstridende interesser i sagen.

46 Den har endvidere anført, at der kun skal anlægges en indskrænkende fortolkning af reglen i de tilfælde, hvor der er tvivl om, hvem der er ophavsmand til dokumentet.

— Rettens bemærkninger

47 Retten har på baggrund af Domstolens dom af 30. april 1996 (sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 37) fastslået, at så længe der ikke findes et trinhøjere retsprincip om, at Kommissionen ikke var bemyndiget til i afgørelse 94/90 at undtage dokumenter, som den ikke har forfattet, fra adfærdskodeksens anvendelsesområde, kan den pågældende regel bringes i anvendelse (Rettens dom af 12.10.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 53).

48 For så vidt angår artikel 255 EF må det fastslås, at den pågældende artikel ikke indeholder en forpligtelse for fællesskabslovgiver til uden nogen begrænsning at give offentligheden adgang til de dokumenter, som institutionerne ligger inde med. Tværtimod bestemmes det udtrykkeligt i denne artikel, at lovgiver skal fastsætte principper for og begrænsninger af retten til aktindsigt i de pågældende dokumenter.

49 Dette gælder, selv om Fællesskabets institutioner — som sagsøgerne ganske rigtigt har påpeget — i forbindelse med vedtagelsen af beslutninger anvender dokumenter hidrørende fra tredjemand, for åbenheden i beslutningsprocessen og borgernes tillid til Fællesskabets administration kan sikres ved en tilstrækkelig begrundelse af beslutningerne. Begrænsningerne i aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af tredjemand, og som institutionerne ligger inde med, er uden betydning for den forpligtelse, som i medfør af artikel 253 EF påhviler institutionerne til at give en tilstrækkelig begrundelse for deres beslutninger. For at begrundelsen kan anses for tilstrækkelig, skal institutionen, hvis den har truffet sin beslutning på grundlag af et dokument, der er udarbejdet af tredjemand, redegøre for indholdet af dokumentet i beslutningen og begrunde, hvorfor den har anvendt det som grundlag for beslutningen.

50 Da det er ubestridt, at de dokumenter, begæringen vedrører, er udarbejdet af de italienske myndigheder, har Kommissionen således ikke begået nogen retlig fejl ved ikke at anse sig for forpligtet til at give aktindsigt i de pågældende dokumenter.

De af Kommissionen udarbejdede dokumenter

51 Det bemærkes, at de i sagen omtvistede dokumenter er åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, som er udarbejdet under en sag mod Den Italienske Republik i medfør af artikel 226 EF.

— Parternes argumenter

52 Sagsøgerne har anført, at hvis undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser fortolkes for strengt, er der en risiko for, at hovedformålene med Fællesskabets politik med hensyn til aktindsigt slet ikke varetages.

53 De har henvist til, at den første fase af den administrative procedure i en traktatbrudssag er en undersøgelsesfase, som har stor betydning for den eventuelle senere retssag, for det første fordi Kommissionen efter at have hørt staten kan henlægge sagen ud fra den opfattelse, at der ikke er godtgjort nogen tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, og for det andet fordi den sag, Kommissionen anlægger ved Domstolen, af hensyn til sikringen af modpartens ret til at varetage sine interesser ikke kan angå klagepunkter, som ikke er blevet inddraget under den første fase.

54 Den procedure, hvor de faktiske omstændigheder skal fastlægges, skal derfor følge kontradiktionsprincippet forstået som den mulighed, alle de parter, der umiddelbart er berørt eller skadet ved den påberåbte tilsidesættelse af fællesskabsretten, skal have for at komme til orde under den pågældende procedure. Sagsøgerne har anført, at traktatbrudsproceduren altid er en kontrolprocedure, der har til formål at pålægge en stat en offentlig sanktion i anledning af visse forhold, som i den konkrete sag ikke er hemmelige, og som berører sagsøgerne umiddelbart.

55 Sagsøgerne har gjort gældende, at ikke alle dokumenter vedrørende en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 226 EF kan være omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, og at dokumenterne under alle omstændigheder ikke uden videre kan henføres under denne undtagelse og uden særlig begrundelse for hvert enkelt dokument.

56 Sagsøgerne har anført, at den fortolkning af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, Kommissionen har anlagt, bygger på en ubetinget formodning om loyalitet og fortrolighed i forholdet mellem en medlemsstat og Kommissionen. Formodningen om Den Italienske Republiks loyalitet er klart tilbagevist ved de italienske domstoles afgørelser angående påstande om delvis frikendelse under en straffesag rejst som følge af en klage indgivet af en af sagsøgerne, hvoraf det fremgår, at de pågældende domstole anså MURST og de ansvarlige heri for at være ophavsmændene til den italienske stats urigtige erklæringer over for Kommissionen.

57 Sagsøgerne er af den opfattelse, at formodningen om loyalitet og fortrolighed højst kan angå forberedende retsakter til Kommissionens beslutning om, hvorvidt der skal indledes traktatbrudssag. Under henvisning til Kommissionens pressemeddelelse af 16. december 1997 har sagsøgerne gjort gældende, at denne formodning ikke kan påberåbes, når begæringen om dokumenter fremsættes i sager, hvor beslutningen om at indlede traktatbrudsprocedure allerede er blevet taget og offentliggjort. Offentliggørelsen medfører, at kravet om fortrolighed er bortfaldet.

58 Kommissionen har anført, at beskyttelsen af offentlige interesser er blandt undtagelserne i den første kategori, og at den således er bindende. I dette tilfælde er Kommissionen ikke forpligtet til at afveje de forskellige interesser i sagen, inden den afslår at give aktindsigt.

59 Kommissionen har henvist til Rettens dom af 5. marts 1997 (sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, herefter »WWF-dommen«), hvori det

blev fastslået, at dokumenter, der vedrører en undersøgelse af, om en medlemsstat har krænket fællesskabsretten, og som kan føre til, at der indledes traktatbrudssag i medfør af artikel 226 EF, er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, så man ikke skader behandlingen af traktatbrudssagen og navnlig dens formål, som er at gøre det muligt for medlemsstaten frivilligt at efterkomme kravene i traktaten eller at begrunde sin opfattelse. I den forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at de fire dokumenter, den har udarbejdet, er dokumenter vedrørende en undersøgelse, der kan føre til en traktatbrudssag. Det drejer sig om åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, som i det væsentlige gengiver resultatet af Kommissionens undersøgelser og inspektioner og drøftelserne mellem Kommissionen og Den Italienske Republik. Kravet om fortrolighed finder derfor anvendelse på disse dokumenter. Eftersom de pågældende fire dokumenter vedrører en fase af undersøgelsen, der kan føre til en traktatbrudssag, og dermed henhører under en af de situationer, undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser angår, afslog Kommissionen med rette i den anfægtede afgørelse at give sagsøgerne aktindsigt i de pågældende dokumenter.

60 Kommissionen har anført, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser også er relevant af en anden grund. Den har påpeget, at de pågældende dokumenter blev udarbejdet med henblik på en retssag, idet der i juni 1999 blev anlagt sag mod Den Italienske Republik på foranledning af traktatbrudsprocedure nr. 96/2208. Disse dokumenter er derfor omfattet af begrebet »indlæg og processkrifter«, der er en kategori af dokumenter, som undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser finder anvendelse på.

61 Kommissionen har endvidere bestridt sagsøgernes argument om, at borgerne, når de indgiver klage til Kommissionen over påståede tilfælde af medlemsstaters tilsidesættelse af fællesskabsretten, bør have ret til at deltage i traktatbrudsproceduren.

62 Kommissionen har med hensyn til argumentet om, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser ikke længere bør bringes i anvendelse, når medlemsstaten har optrådt illoyalt under en traktatbrudsprocedure, gjort

gældende, at en sådan begrænsning ikke har nogen støtte i det bærende hensyn bag undtagelsen, og at den heller ikke er blevet anerkendt i retspraksis på området. Forpligtelsen til fortrolighed påhviler Kommissionen og må komme den pågældende stat til gode, uanset hvilken adfærd staten har udvist under traktatbrudsproceduren. Ifølge Kommissionen er det i modsætning til, hvad sagsøgerne har påstået, ikke blevet godtgjort, at Den Italienske Republiks adfærd under traktatbrudsprocedure nr. 96/2208 var illoyal eller ikke korrekt. For så vidt angår spørgsmålet om offentliggørelsen af, at den havde til hensigt at indbringe en traktatbrudssag for Domstolen, har den anført, at parternes opfattelser ikke blev meddelt i detaljer i pressemeddelelsen, og at meddelelsen derfor ikke var til skade for en åben dialog med den pågældende stat. Dette bevises af, at dialogen fortsatte selv efter offentliggørelsen af pressemeddelelsen.

63 Kommissionen har endelig anført, at selv den omstændighed, at der anlægges en sag, ikke medfører, at kravet om fortrolighed ikke fortsat består. Den er af den opfattelse, at hensynet til at sikre fortroligheden selv efter undersøgelsens afslutning så meget desto mere gør sig gældende i tilfælde af et sagsanlæg. Ifølge Kommissionen er hensynet bag kravet om fortrolighed, nemlig at den pågældende medlemsstat skal have mulighed for at efterkomme kravene i fællesskabsretten eller eventuelt begrunde sin opfattelse for at undgå, at der fastslås at foreligge traktatbrud, fortsat relevant under hele retssagen.

— Rettens bemærkninger

64 Det bemærkes, at afgørelse 94/90 er en retsakt, der tillægger borgerne ret til aktindsigt i de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med (jf. den ovenfor i præmis 59 nævnte WWF-dom, præmis 55, og den ovenfor i præmis 26 nævnte Interporc I-dom, præmis 46). Formålet med afgørelsen er at gennemføre princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til oplysninger med henblik på, at institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne styrkes (jf. den ovenfor i præmis 26 nævnte dom i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, præmis 66).

65 Adfærdskodeksen, som Kommissionen vedtog i henhold til afgørelse 94/90, indeholder imidlertid to kategorier af undtagelser fra det almindelige princip om, at borgerne har ret til aktindsigt i Kommissionens dokumenter. Med hensyn til den første kategori, som bl.a. omfatter den undtagelse, som Kommissionen har påberåbt sig i den foreliggende sag, og hvis ordlyd er bindende, hedder det, at »institutionerne afslår at give indsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade [bl.a....] beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)«.

66 Hertil bemærkes, at undtagelserne fra retten til aktindsigt skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip om, at offentligheden skal have »størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med«, ikke bringes i fare (jf. Rettens dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 39, og den retspraksis, der er henvist til deri).

67 I den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen, at en offentliggørelse af åbningsskrivelsen og de begrundede udtalelser »kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser og særligt gennemførelsen af undersøgelser, som kunne føre til indledning af en procedure i medfør af traktatens artikel 226 (tidligere artikel 169)«. I den forbindelse henviste den udtrykkeligt til, at »undersøgelser i traktatbrudssager kræver et åbent samarbejde og et klima med gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, således at de to parter kan indlede drøftelser med henblik på at nå frem til en hurtig afgørelse af sagen«. Endvidere anførte den, at »en offentliggørelse af disse dokumenter, der vedrører en verserende sag [...] [kunne] skade en anden offentlig interesse, der er nævnt i adfærdskodeksen, nemlig hensynet til behandlingen af verserende retssager. I tilfælde af offentliggørelse ville det kunne berøre de pågældende parters interesser og gribe ind i de særlige regler om fremlæggelse af dokumenter under sådanne sager [...]«.

68 I den foreliggende sag er de dokumenter, begæringen vedrører, åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, som er blevet udarbejdet i forbindelse med Kommissionens undersøgelser og inspektioner. Som Retten har anført i WWF-dommen (nævnt ovenfor i præmis 59, dommens præmis 63), har medlemsstaterne ret til at

forvente fortrolighed fra Kommissionens side under de undersøgelser, som eventuelt vil føre til en traktatbrudssag. Dette krav om fortrolighed gælder fortsat også efter sagens indbringelse for Domstolen, idet det ikke kan udelukkes, at drøftelserne mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat med henblik på at få medlemsstaten til frivilligt at opfylde kravene i henhold til traktaten fortsætter under den retslige procedure og helt frem til Domstolens afsigelse af dom. Af hensyn til fremme af det formål, det er, at der findes en mindelig løsning på tvisten mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat, inden Domstolen afsiger dom, er det berettiget under henvisning til beskyttelsen af den offentlige interesse med hensyn til inspektioner og undersøgelser og retslige procedurer, som er omfattet af den første kategori af undtagelser i afgørelse 94/90, at afslå aktindsigt i åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, der udarbejdes som led i proceduren i artikel 226 EF.

69 Kommissionen afslog derfor med føje at offentliggøre de pågældende dokumenter med den begrundelse, at en offentliggørelse kunne skade offentlige interesser.

70 For så vidt angår sagsøgernes argument om, at proceduren i artikel 226 EF har til formål at få fastlagt de faktiske omstændigheder vedrørende den pågældende tilsidesættelse af fællesskabsretten og derfor skal følge princippet om ret til kontradiktion, bemærkes det, at borgere ikke er parter i traktatbrudssager og derfor ikke kan påberåbe sig en ret til varetagelse af deres interesser, som ville indebære anvendelse af princippet om ret til kontradiktion.

71 For så vidt angår sagsøgernes argument om, at kravet om fortrolighed bortfalder, når en medlemsstat har tilsidesat sin loyalitetsforpligtelse under traktatbrudsproceduren, må det for det første fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at den pågældende medlemsstat har handlet illoyalt. Endvidere påhviler der, som Kommissionen har påpeget i de skriftlige indlæg, denne institution en forpligtelse til fortrolighed, som ikke kan berøres af en medlemsstats påståede adfærd.

72 Heraf følger, at det andet anbringende også må forkastes.

Det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 253 EF

Parternes argumenter

73 Sagsøgerne er af den opfattelse, at den summariske begrundelse, Kommissionen angav for i generelle vendinger at redegøre for afslaget på at give aktindsigt i de pågældende dokumenter, ikke har noget retligt grundlag og viser, at traktatbrudsprocedurer foregår under fuldstændig tavshedspligt. Sagsøgerne har påpeget, at ifølge fast retspraksis skal begrundelsen for at afslå at give aktindsigt være relevant og indeholde en afvejning af de modstridende interesser.

74 I den foreliggende sag bestod den anfægtede afgørelses begrundelse alene i generelle og abstrakte henvisninger til de gældende regler uden omtale af de konkrete og særlige omstændigheder og uden sondring mellem dokumenterne på grundlag af, hvilken kategori af undtagelser de kunne henføres under. Endvidere burde Kommissionen, inden den afslog at give aktindsigt i dokumenter udarbejdet af den italienske stat, have undersøgt, om disse dokumenter kunne offentliggøres i henhold til national lovgivning.

75 Kommissionen har anført, at for at artikel 253 EF er overholdt, er det tilstrækkeligt, at afgørelsen om at afslå at give aktindsigt i dokumenter indeholder de særlige grunde til at meddele afslag for kategorier af dokumenter. Kommissionen har endvidere anført, at begrundelsen vedrørende anvendelse af forfatterreglen til støtte for ikke at give aktindsigt i de dokumenter, der er udarbejdet af de italienske myndigheder, og som blev anset for at henhøre under

den samme kategori, er både klar, detaljeret og helt konkret. Med hensyn til de dokumenter, Kommissionen havde udarbejdet, angiver afgørelsen klart og relevant grundene til, at de pågældende dokumenter var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser. En fælles begrundelse var tilstrækkelig, idet dokumenterne havde de samme karakteristika og derfor henhørte under den samme kategori.

Rettens bemærkninger

76 For så vidt angår de dokumenter, der er udarbejdet af de italienske myndigheder, bemærkes det, at de blev undersøgt enkeltvis, og at der for hvert enkelt af dem var den samme grund til ikke at tillade offentliggørelse. Det er således logisk, at den anfægtede afgørelse indeholdt en fælles begrundelse for at afslå aktindsigt for alle disse dokumenter.

77 Kommissionen begrundede den anfægtede afgørelse under henvisning til forfatterreglen og anførte i den forbindelse, at sagsøgernes begæring i henhold til reglen ikke kunne efterkommes, idet ophavsmanden til de dokumenter, begæringen vedrørte, var en tredjemand. Denne begrundelse er tilstrækkelig klar til, at de berørte parter kunne forstå, hvorfor Kommissionen ikke udleverede de pågældende dokumenter, og til, at Retten kan efterprøve lovligheden af den anfægtede afgørelse (jf. den ovenfor i præmis 47 nævnte dom i sagen JT's Corporation mod Kommissionen, præmis 67).

78 For så vidt angår de dokumenter, der er udarbejdet af Kommissionen, følger det af den anvendte verbalform af kunne, at Kommissionen med henblik på at bevise, at en offentliggørelse af visse dokumenter »kunne« skade beskyttelsen af offentlige interesser, for hvert enkelt dokument, der begæres aktindsigt i, skal undersøge, om en offentliggørelse ud fra de oplysninger, den råder over, faktisk må antages at skade et af de aspekter omkring offentlige interesser, der er beskyttet i henhold til den første kategori af undtagelser (jf. den ovenfor i præmis 26 nævnte dom i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, præmis 112, og den deri anførte retspraksis).

79 Som Retten har anført i WWF-dommen (nævnt i præmis 59 ovenfor, dommens præmis 64), kan Kommissionen ikke blot påberåbe sig, at der eventuelt vil blive indledt en traktatbrudsprocedure som begrundelse for, at den ud fra hensynet til beskyttelse af offentlige interesser afslår at give aktindsigt i samtlige dokumenter, der er opregnet i en begæring fra en borger. Retten fandt, at Kommissionen, i det mindste for hver kategori af dokumenter skal angive grundene til, at de i begæringen nævnte dokumenter efter Kommissionens opfattelse er forbundet med en eventuel indledning af en traktatbrudsprocedure, ved at præcisere, hvad de pågældende dokumenter vedrører, og navnlig, om de omhandler inspektioner og undersøgelser, som er en forudsætning for, at det kan fastslås, om der eventuelt er tale om en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

80 I den foreliggende sag må det fastslås, at Kommissionen har foretaget en sådan undersøgelse. Som det fremgår af præmis 67 ovenfor, anførte Kommissionen i den anfægtede afgørelse grundene til, at den mente, at en offentliggørelse af åbningsskrivelserne og de begrundede udtalelser ville skade beskyttelsen af offentlige interesser.

81 Herefter må også det tredje anbringende forkastes, og Kommissionen må derfor frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

82 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de pålægges at bære deres egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling)

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

2) **Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

Mengozzi García-Valdecasas Tiili

Moura Ramos Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. december 2001.

H. Jung

Justitssekretær

P. Mengozzi

Afdelingsformand