# DOMSTOLENS DOM

11. januar 2000 *

I de forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P,

**Kongeriget Nederlandene** ved de juridiske konsulenter M.A. Fierstra og C. Wissels, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C.M. Spoo,

appellant i sag C-174/98 P og
intervenient i første instans,

**Gerard van der Wal,** Kraainem (Belgien), ved advokat L.Y.J.M. Parret, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. May, 31, Grand-Rue,

appellant i sag C-189/98 P og
sagsøger i første instans,

angående appel af dom afsagt den 19. marts 1998 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Fjerde Afdeling) i sag T-83/96, Van der Wal mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, og hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

* Processprog: nederlandsk.

den anden part i appelsagen:

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved W. Wils og U. Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida (refererende dommer), D.A.O. Edward og L. Sevón samt dommerne P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, G. Hirsch, H. Ragnemalm og M. Wathelet,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. maj 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. juli 1999,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved appelskrifter indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 11. og den 19. maj 1998 har Kongeriget Nederlandene (sag C-174/98 P) og G. van der Wal (sag C-189/98 P) i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt af Retten i Første Instans den 19. marts 1998 i sag T-83/96, Van der Wal mod Kommissionen (Sml. II, s. 545, herefter »den anfægtede dom«), hvori Retten frifandt Kommissionen for sagsøgerens påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 29. marts 1996 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i nærmere angivne dokumenter (herefter »den omtvistede afgørelse«).

### Sagen for Retten

2 Med hensyn til de relevante retsregler fastslog Retten:

»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 Efter denne erklæring offentliggjorde Kommissionen meddelelse 93/C 156/5 af 5. maj 1993 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter (EFT C 156, s. 5), som den forelagde for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Den 2. juni 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 166/4 om åbenhed i Fællesskabet (EFT C 166, s. 4).

3 Som led i disse første stadier på vejen mod gennemførelse af princippet om åbenhed vedtog Rådet og Kommissionen den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter 'adfærdskodeksen') med henblik på at fastsætte principperne for adgang til de dokumenter, Rådet og Kommissionen ligger inde med.

4 For at overholde denne forpligtelse traf Kommissionen den 8. februar 1994 under henvisning til EF-traktatens artikel 162 afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58, herefter 'afgørelse 94/90'). Afgørelsens artikel 1 indeholder en formel vedtagelse af adfærdskodeksen, der er optaget som bilag til afgørelsen.

5 Adfærdskodeksen, således som Kommissionen har vedtaget den, indeholder følgende generelle princip:

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

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

7 I adfærdskodeksen gives herefter en kort redegørelse for de principper, der gælder med hensyn til indgivelse og behandling af begæringer om aktindsigt, og den fremgangsmåde, der skal følges, såfremt det påtænkes ikke at efterkomme en begæring om aktindsigt, er beskrevet som følger:

'Hvis den pågældende institutions kompetente instanser agter at henstille til institutionen, at den ikke efterkommer den pågældendes begæring, underretter de den pågældende herom og oplyser samtidig, at den pågældende har en frist på en måned til at indgive en bekræftende begæring for at få institutionen til at ændre holdning; i modsat fald formodes den pågældende at have givet afkald på sin oprindelige begæring.

Hvis der fremsættes en sådan bekræftende begæring, og hvis institutionen beslutter at afslå at udlevere dokumentet, meddeles denne afgørelse, som skal træffes inden for en måned efter begæringens fremsættelse, snarest muligt til den borger, der har fremsat begæringen; den skal være behørigt begrundet og angive de eksisterende klagemuligheder, dvs. anmodning om domstolsprøvelse eller indgivelse af klage til ombudsmanden i henhold til artikel 173 og 138 E i EF-traktaten.'

8 Adfærdskodeksen indeholder følgende opregning af, hvilke forhold en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter:

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

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

— beskyttelsen af enkeltpersoner og af privatlivets fred

— beskyttelsen af drifts- og forretningshemmeligheder

— beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser

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

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

9 I 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 39/5 om samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole om anvendelse af traktatens artikel 85 og 86 (EFT C 39, s. 6, herefter 'meddelelsen') ...«

3 De faktiske omstændigheder er i den anfægtede dom beskrevet som følger:

»10 I *XXIV Beretning om konkurrencepolitikken* (1994) (herefter 'XXIV Beretning') anføres det, at Kommissionen af de nationale domstole har fået forelagt en række spørgsmål ...

11 Ved skrivelse af 23. januar 1996 anmodede sagsøgeren i sin egenskab af advokat og medindehaver af et firma, som beskæftiger sig med sager, der rejser konkurrenceretlige spørgsmål på fællesskabsplan, om at få tilstillet kopier af nærmere angivne svarskrivelser fra Kommissionen på sådanne spørgsmål, nemlig:

1. skrivelsen af 2. august 1993 fra generaldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence (GD IV) til Oberlandesgericht Düsseldorf vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en forhandleraftale var forenelig med Kommissionens forordning (EØF) nr. 1983/83 af 22. juni 1983 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af eneforhandlingsaftaler (EFT L 173, s. 1, herefter 'forordning nr. 1983/83')

2. skrivelsen af 13. september 1994 fra kommissionsmedlem Van Miert til Tribunal d'instance de St Brieuc vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 26 af 4. april 1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer (EFT 1959-1962, s. 120, herefter 'forordning nr. 26')

3. den skrivelse, som Kommissionen i første kvartal 1995 tilstillede Cour d'appel de Paris, som havde anmodet om Kommissionens udtalelse vedrørende kontraktvilkår med hensyn til salgsmål for forhandlere af motorkøretøjer, set i relation til traktatens artikel 85, stk. 1, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 123/85 af 12. december 1984 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer (EFT 1985 L 15, s. 16, herefter 'forordning nr. 123/85').

12 Ved skrivelse af 23. februar 1996 meddelte generaldirektøren for GD IV sagsøgeren afslag på begæringen, idet en offentliggørelse af de pågældende skrivelser ville kunne skade 'beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer)'. Generaldirektøren anførte nærmere:

'... Når Kommissionen besvarer spørgsmål fra de nationale domstole, som skal træffe afgørelse i sager, der er indbragt for dem, optræder Kommissionen som en "amicus curiae". Kommissionen formodes i den forbindelse at udvise en vis tilbageholdenhed, ikke alene for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den accepterer den måde, spørgsmålene er stillet på, men også for så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes Kommissionen vil anvende svarene på de pågældende spørgsmål.

Når svarene er afsendt, udgør de efter min opfattelse en integrerende del af sagen og beror hos den retsinstans, der har forelagt spørgsmålet. De i Kommissionens besvarelse indeholdte retlige og faktiske omstændigheder må betragtes som en del af den sag, der verserer for den nationale domstol. Kommissionen har fremsendt svarene til den pågældende nationale domstol, og spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne skal offentliggøres og/eller stilles til rådighed for tredjemand, henhører i første række under den nationale domstols kompetence, som besvarelsen er rettet til.

...'

13 Generaldirektøren fremhævede endvidere, at der nødvendigvis må bestå et tillidsforhold mellem på den ene side Fællesskabets udøvende myndighed og på den anden side medlemsstaternes nationale, dømmende myndigheder. Sådanne generelle overvejelser må ikke mindst tillægges betydning i en sag som den foreliggende, hvor der endnu ikke er afsagt en retskraftig dom i de sager, hvor Kommissionen var blevet anmodet om en udtalelse.

14 Ved skrivelse af 29. februar 1996 fremsatte sagsøgeren en bekræftende begæring over for Kommissionens Generalsekretariat, hvori han bl.a. anførte, at han havde vanskeligt ved at se, hvorledes det kunne gribe forstyrrende ind i sager for de nationale domstole, såfremt tredjemand blev bekendt med ikke-fortrolige oplysninger, som Kommissionen havde givet den pågældende nationale domstol som led i anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler.

15 Ved skrivelse af 29. marts 1996 (herefter 'den anfægtede afgørelse') bekræftede Kommissionens Generalsekretær den af GD IV trufne afgørelse, 'idet en offentliggørelse af Kommissionens svar kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser, nærmere bestemt være i strid med retsplejehensyn'. I skrivelsen hedder det videre:

'... en offentliggørelse af de ønskede besvarelser, som består i retlige vurderinger, indebærer således en risiko for, at forholdet og det nødvendige samarbejde mellem Kommissionen og de nationale domstole belastes. En domstol, som har stillet et spørgsmål til Kommissionen, tilmed vedrørende en verserende sag, vil naturligvis ikke bryde sig om, at det svar, den har modtaget, udspredes offentligt.

...'

16 Generalsekretæren tilføjede, at den anvendte fremgangsmåde afviger væsentligt fra den i traktatens artikel 177 omhandlede procedure, som sagsøgeren havde henvist til i sin bekræftende begæring.«

4 Herefter anlagde Van der Wal den 29. maj 1996 sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse om ikke at give ham aktindsigt i ovennævnte skrivelser.

5 Ved kendelse af 9. december 1996 tillod Retten den nederlandske regering at intervenere til støtte for Van der Wal's påstande.

## Appellen

6 Ved den anfægtede dom frifandt Retten Kommissionen. Både den nederlandske regering og Van der Wal har iværksat appel af dommen og til støtte herfor fremført følgende anbringender:

— tilsidesættelse af afgørelse 94/90 og af artikel 33 i EF-statutten for Domstolen, sammenholdt med artikel 44

— tilsidesættelse af afgørelse 94/90, af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMK«), af begrundelsespligten samt af princippet om parternes ligestilling under sagen og om retten til kontradiktion.

## Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af afgørelse 94/90

### *Rettens dom*

7 Som begrundelse for, at Kommissionen med rette havde påberåbt sig hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser til støtte for ikke at give aktindsigt i de omtvistede dokumenter, henviste Retten til EMK's artikel 6. Retten bemærkede således i den anfægtede doms præmis 47: »Retten for enhver til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol indebærer bl.a., at både de nationale retsinstanser og Fællesskabets retsinstanser frit kan anvende deres egne processuelle regler for så vidt angår retsinstansens kompetence, reglerne om rettergangsmåden i almindelighed og spørgsmålet om fortrolighed for så vidt angår sagens akter i særdeleshed.« Retten tilføjede:

»48 Den undtagelse fra det almindelige princip om aktindsigt i kommissionsdokumenter, der er begrundet i hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser, såfremt de pågældende dokumenter er forbundet med en retslig procedure, og som er fastsat i afgørelse 94/90, har til formål at sikre, at denne grundrettighed overholdes. Rækkevidden af undtagelsen kan derfor ikke begrænses til kun at omfatte beskyttelsen af parternes interesser under en konkret retslig procedure, men omfatter også den ovenfor nævnte ret for de nationale retsinstanser og Fællesskabets retsinstanser til frit at anvende deres egne processuelle regler (jf. forudgående præmis).

49 Rækkevidden af denne undtagelse indebærer således, at Kommissionen også kan påberåbe sig den, selv når den ikke selv er part i en retslig procedure, der konkret kan begrunde en beskyttelse af offentlige interesser.

50 Der må i den forbindelse sondres mellem dokumenter, som Kommissionen udfærdiger alene med henblik på en konkret retslig procedure, som f.eks. de i den foreliggende sag omhandlede skrivelser, og andre dokumenter, der ikke har sammenhæng med en sådan procedure. En anvendelse af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser kan kun være begrundet for så vidt angår den første kategori af dokumenter, idet spørgsmålet om, hvorvidt der skal gives adgang til sådanne dokumenter, alene henhører under den pågældende nationale retsinstans' kompetence, hvilket da også er den egentlige baggrund for undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser i forbindelse med en retslig procedure (jf. ovenfor i præmis 48).

51 Såfremt en national retsinstans som led i en retslig procedure, der verserer for den, anmoder Kommissionen om visse oplysninger på grundlag af det samarbejde, der omhandles i meddelelsen, afgiver Kommissionen udtrykkeligt sit svar med henblik på den pågældende retslige procedure. Under sådanne omstændigheder må det antages, at hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser tilsiger, at Kommissionen nægter adgang til de pågældende oplysninger og dermed også til de dokumenter, der indeholder dem, idet det alene tilkommer den pågældende nationale retsinstans på grundlag af de nationale, processuelle regler at træffe afgørelse om, hvorvidt der skal gives adgang til sådanne oplysninger, så længe den retslige procedure, der har givet anledning til, at de findes i et kommissionsdokument, verserer.

52 I den foreliggende sag har sagsøgeren anmodet om at få udleveret tre skrivelser, der alle vedrørte verserende retslige procedurer, og med hensyn til hvilke sagsøgeren ikke har hævdet, at indholdet blot var en gentagelse af oplysninger, sagsøgeren i øvrigt kunne få adgang til på grundlag af bestemmelserne i afgørelse 94/90. Den første skrivelse drejede sig således om, hvorvidt en forhandleraftale var forenelig med forordning nr. 1983/83, den anden spørgsmålet om anvendelse af forordning nr. 26 og den tredje fortolkningen af forordning nr. 123/85 (jf. ovenfor i præmis 11). Skrivelserne

vedrørte således retlige spørgsmål, der var rejst i forbindelse med konkrete, verserende sager.«

*Parternes argumenter*

8 Appellanterne har i det væsentlige gjort gældende, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser ikke kan bevirke, at en hel kategori af dokumenter udelukkes fra anvendelsesområdet for afgørelse 94/90. Den pågældende undtagelse tilsiger, at Kommissionen med hensyn til hvert enkelt dokument undersøger, om en offentliggørelse på grund af de oplysninger, dokumentet indeholder, faktisk vil kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser. Rettens fortolkning af afgørelse 94/90 er en udvidende fortolkning, som savner hjemmel, og som er til fare for en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

9 For så vidt angår det princip, at en retsinstans frit kan anvende sine egne processuelle regler, som Retten har udledt af EMK's artikel 6, har appellanterne anført, at Retten ikke har forklaret, i hvilket omfang de nationale retsinstansers uafhængighed kunne blive bragt i fare, såfremt Kommissionen i hvert enkelt tilfælde skulle undersøge, om en offentliggørelse af et dokument kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser. Appellanterne har i denne forbindelse påpeget, at den anfægtede dom ikke indeholder nogen forklaring på, hvorfor ovennævnte princip er begrænset til kun at omfatte dokumenter, som Kommissionen har udfærdiget med henblik på en konkret retslig procedure, så længe den pågældende procedure verserer.

10 Kommissionen har gjort gældende, at det princip om, at en retsinstans frit kan anvende sine egne processuelle regler, som Retten har lagt til grund for fortolkningen af afgørelse 94/90, skal fortolkes i lyset af Domstolens praksis, hvorefter samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale retsinstanser i forbindelse med EF-traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86 (nu artikel 81, stk. 1, EF og artikel 82 EF) skal ske inden for grænserne af de nationale processuelle regler (jf. dom af 28.2.1991, sag C-234/89, Delimitis, Sml. I, s. 935, præmis 53). I dette samarbejde er Kommissionens rolle sekundær, idet det

tilkommer den nationale retsinstans at afgøre for det første, om der bør rettes henvendelse til Kommissionen, dernæst, hvilke spørgsmål den vil forelægge Kommissionen, og endelig, hvorledes den vil anvende Kommissionens svar. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, på grundlag af dens egne processuelle regler, at afgøre, om, hvornår og på hvilke betingelser Kommissionens svar kan udleveres til udenforstående.

11 Kommissionen har tilføjet, at henvisningen i den anfægtede dom til EMK kun er et element til støtte for det princip, hvorefter både de nationale retsinstanser og Fællesskabets retsinstanser frit kan anvende deres egne processuelle regler, for så vidt angår retsinstansens kompetence, reglerne om rettergangsmåden i almindelighed og spørgsmålet om fortrolighed, for så vidt angår sagens akter i særdeleshed. Selv om en anfægtede doms præmis 45 og 46 blev udeladt, ville dommens materielle indhold være det samme. Den begrænsning, Retten har foretaget af ovennævnte princip, og hvorefter det kun omfatter dokumenter, som Kommissionen udfærdiger med henblik på en konkret retslig procedure, og kun den periode, hvor den pågældende procedure verserer, er et accessorisk synspunkt, der i øvrigt ikke er formuleret så kategorisk, som appellanterne hævder.

12 Ifølge Kommissionen skal afgørelse 94/90 fortolkes i lyset af ovennævnte bemærkninger. Undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer) omfatter alle de tilfælde, hvor det henhører under de nationale retsinstanser på grundlag af deres egne processuelle regler at tage stilling til, om de pågældende dokumenter skal udleveres.

13 For så vidt angår argumentet om, at Rettens fortolkning af afgørelse 94/90 er til fare for en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, har Kommissionen anført, at den pågældende afgørelse altid anvendes på samme måde, og at det er anvendelsen af forskellige nationale regler, der kan medføre, at der gives aktindsigt i dokumenter i visse medlemsstater, men ikke i andre.

*Domstolens bemærkninger*

14 Retten har først udledt af EMK's artikel 6, at retten for enhver til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol bl.a. indebærer, at både de nationale retsinstanser og Fællesskabets retsinstanser frit kan anvende deres egne processuelle regler for så vidt angår retsinstansens kompetence, reglerne om rettergangsmåden i almindelighed og spørgsmålet om fortrolighed, for så vidt angår sagens akter i særdeleshed, og dernæst i den anfægtede doms præmis 48 fastslået, at »den undtagelse fra det almindelige princip om aktindsigt i kommissionsdokumenter, der er begrundet i hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser, såfremt de pågældende dokumenter er forbundet med en retslig procedure, og som er fastsat i afgørelse 94/90, har til formål at sikre, at denne grundrettighed overholdes«.

15 Ifølge den anfægtede dom omfatter det princip, hvorefter en retsinstans frit kan anvende sine egne processuelle regler, og som Retten har udledt af EMK's artikel 6, imidlertid ikke alle en sags akter. Det omfatter kun dokumenter, som Kommissionen udfærdiger alene med henblik på en konkret retslig procedure, mens andre dokumenter, der ikke har sammenhæng med en sådan procedure, ikke er omfattet (præmis 50), og kun så længe sagen verserer (præmis 51).

16 Retten fastslog, at for så vidt angår dokumenter, der er omfattet af det således fastlagte princip, tilkommer det alene de nationale retsinstanser at tage stilling til begæringer om aktindsigt i de pågældende dokumenter på grundlag af deres nationale, processuelle regler (præmis 51).

17 Det almindelige fællesskabsretlige princip, hvorefter enhver har ret til en retfærdig rettergang, som har sin baggrund i EMK's artikel 6 (jf. bl.a. dom af 17.12.1998, sag C-185/95 P, Baustahlgewebe mod Kommissionen, Sml. I, s. 8417, præmis 20 og 21), indebærer en ret til at få sin sag behandlet af en domstol, der er uafhængig, navnlig af den udøvende magt (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 18.6.1971, De Wilde, Ooms og Versyp, serie A, nr. 12, § 78). Heraf kan det imidlertid ikke udledes, at det kun er den retsinstans, for hvilken en sag er indbragt, der har kompetence til at give adgang

til akterne i den pågældende retslige procedure. Et sådant generelt princip kan heller ikke udledes af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne.

18 Beføjelsen til at give en sådan adgang kan heller ikke udledes af EMK's artikel 6, selv om den begrænses til kun at omfatte de dokumenter, der er udfærdiget med henblik på den pågældende retslige procedure.

19 Endvidere er der i afgørelse 94/90 og gennem domstolsbeskyttelsen på fællesskabsplan i relation til de retsakter fra Kommissionen, hvorved der gives aktindsigt i de dokumenter, den ligger inde med, taget tilstrækkeligt hensyn til risikoen for, at domstolenes uafhængighed antastes.

20 Med henblik på afgørelsen af, under hvilke omstændigheder Kommissionen inden for rammerne af samarbejdet mellem den og de nationale domstole om disses anvendelse af traktatens artikel 85 og 86 skal nægte aktindsigt i dokumenter, som den ligger inde med, fordi der er risiko for skade for offentlige interesser som omhandlet i afgørelse 94/90, må det tages i betragtning, hvorledes dette samarbejde nærmere foregår.

21 Som det fremgår af meddelelsen, kan de nationale domstole have behov for proceduremæssige oplysninger, »om Kommissionen har en bestemt sag til behandling, om en aftale er blevet anmeldt, om Kommissionen har indledt formel procedure eller allerede truffet formel beslutning eller fremsendt administrativ skrivelse. Om fornødent kan de nationale domstole også anmode Kommissionen om at udtale sig om, hvornår den regner med at indrømme eller nægte individuel fritagelse af anmeldte aftaler eller anmeldt praksis, således at de får bedre mulighed for at afgøre, om de skal udsætte sagen eller træffe foreløbige forholdsregler ...« (meddelelsens punkt 37).

22 De nationale domstole kan desuden i henhold til meddelelsens punkt 38 anmode Kommissionen om at udtale sig om retlige spørgsmål, såfremt de har særlige vanskeligheder med anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86. Det drejer sig især om betingelserne for anvendelse af disse artikler i henseende til påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og mærkbarheden af de konkurrencebegrænsninger, der er tale om. Endvidere kan domstolene, når de er i tvivl om, hvorvidt en omtvistet aftale kan fritages individuelt, anmode Kommissionen om en foreløbig udtalelse herom.

23 Endelig fremgår det af meddelelsens punkt 40, at de nationale domstole også kan anmode Kommissionen om faktuelle oplysninger, såsom statistikker, markedsundersøgelser og økonomiske analyser.

24 Det følger heraf, at de dokumenter, Kommissionen udleverer til nationale domstole, ofte er dokumenter, som den allerede lå inde med, eller dokumenter, som ganske vist er udfærdiget med henblik på en konkret procedure, men blot henviser til sådanne dokumenter, eller hvori Kommissionen afgiver en generel udtalelse, som ikke har relation til oplysningerne i den sag, der verserer for den nationale domstol. For så vidt angår sådanne dokumenter skal Kommissionen i hvert enkelt tilfælde vurdere, om de er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i den adfærdskodeks, der blev vedtaget ved afgørelse 94/90.

25 De dokumenter, Kommissionen udleverer, kan også indeholde juridiske eller økonomiske analyser, som er udarbejdet på grundlag af oplysninger fra den nationale domstol. I disse tilfælde handler Kommissionen som juridisk eller økonomisk rådgiver for den nationale domstol, og de dokumenter, der udarbejdes under udøvelsen af denne funktion, må undergives de nationale processuelle regler på samme måde som enhver anden sagkyndig erklæring, herunder for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de kan udleveres.

26 I sådanne tilfælde kan nationale bestemmelser være til hinder for, at de pågældende dokumenter udleveres, og overholdelsen af sådanne bestemmelser må anses for en offentlig interesse, der er beskyttelsesværdig i henhold til de undtagelser, der er fastsat i afgørelse 94/90.

27 Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at Kommissionen fuldstændigt fritages for sin forpligtelse til at udlevere sådanne dokumenter. For så vidt som Kommissionen ligger inde med dem, er de således omfattet af afgørelse 94/90, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til sådanne dokumenter. Undtagelser fra denne ret til aktindsigt skal derfor fortolkes og anvendes indskrænkende.

28 Kommissionen må således ikke uden videre afvise begæringer om aktindsigt i de pågældende dokumenter. Overholdelsen af nationale processuelle regler er garanteret i tilstrækkeligt omfang, såfremt Kommissionen sikrer sig, at en udlevering af dokumenterne ikke udgør en overtrædelse af nationale bestemmelser. I tvivlstilfælde må Kommissionen rådføre sig med den nationale domstol, og den må kun nægte aktindsigt, såfremt den nationale domstol modsætter sig, at de pågældende dokumenter udleveres.

29 Med en sådan fremgangsmåde undgås det endvidere, at en sagsøger først skal rette henvendelse til den kompetente nationale domstol og derefter til Kommissionen, såfremt den nationale domstol er af den opfattelse, at nationale processuelle regler ikke er til hinder for, at de ønskede dokumenter udleveres, men finder, at en anvendelse af de fællesskabsretlige bestemmelser kan føre til et andet resultat. Fremgangsmåden er derfor også i overensstemmelse med hensynet til god forvaltningsskik.

30 Det følger heraf, at når Retten har fortolket afgørelse 94/90 således, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser i forbindelse

med en retslig procedure forpligter Kommissionen til at nægte aktindsigt i dokumenter, som den har udfærdiget alene med henblik på en sådan procedure, har Retten foretaget en urigtig retsanvendelse. Anbringendet om, at den nævnte afgørelse er tilsidesat, må således tiltrædes.

31 Artikel 54 i EF-statutten for Domstolen bestemmer, at når Domstolen giver appellanten medhold, ophæver den den af Retten trufne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i den foreliggende sag.

## Annullationspåstanden for Retten til prøvelse af den omtvistede afgørelse

32 Det fremgår af denne doms præmis 14-29, at såfremt der til Kommissionen indgives en begæring om aktindsigt i dokumenter, som den har udleveret til en national domstol som led i samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole om anvendelse af traktatens artikel 85 og 86, skal den undersøge, om de pågældende dokumenter indeholder juridiske eller økonomiske analyser som omhandlet i denne doms præmis 25. Såfremt der er tale om sådanne dokumenter, skal Kommissionen sikre sig, at det ikke er i strid med nationale bestemmelser, at de udleveres. I tvivlstilfælde må den rådføre sig med den nationale domstol, og den må kun nægte aktindsigt, såfremt den nationale domstol modsætter sig, at de pågældende dokumenter udleveres.

33 Heraf følger, at når Kommissionen har nægtet aktindsigt i de ønskede dokumenter uden at undersøge, om de pågældende dokumenter indeholder juridiske eller økonomiske analyser, der er udarbejdet på grundlag af oplysninger fra den nationale domstol, og, såfremt dette var tilfældet, uden at sikre sig, at det ikke er i strid med nationale bestemmelser, at de udleveres, har Kommissionen tilsidesat afgørelse 94/90. Den omtvistede afgørelse må herefter annulleres.

## Sagens omkostninger

34 Procesreglementets artikel 122, stk. 1, bestemmer, at såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endelig afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i henhold til artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Samme artikels stk. 4, første punktum, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor bære sine egne omkostninger og derudover betale samtlige de omkostninger, appellanterne har afholdt i forbindelse med sagens behandling for Retten og for Domstolen samt de omkostninger, G. van der Wal har afholdt som intervenient i sag C-174/98 P. Kongeriget Nederlandene bærer de omkostninger, det som intervenient i sag T-83/96 har afholdt i forbindelse med sagens behandling for Retten og de omkostninger, det som intervenient i sag C-189/98 P har afholdt i forbindelse med sagens behandling for Domstolen.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 19. marts 1998 afsagte dom i sag T-83/96, Van der Wal mod Kommissionen, ophæves.**

2) Kommissionens afgørelse af 29. marts 1996 om ikke at give aktindsigt i visse dokumenter annulleres.

3) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler omkostningerne ved sagens behandling for de to instanser.

4) Kongeriget Nederlandene bærer de omkostninger, det som intervenient i sag T-83/96 har afholdt i forbindelse med sagens behandling for Retten, og de omkostninger, det som intervenient i sag C-189/98 P har afholdt i forbindelse med sagens behandling for Domstolen.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Sevón Kapteyn Gulmann

Hirsch Ragnemalm Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. januar 2000.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident