RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. oktober 1999 *

I sag T-309/97,

The Bavarian Lager Company Ltd, Lancashire (Det Forenede Kongerige), ved solicitor Stephen Hornsby, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat André Marc, 56-58, rue Charles Martel,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Carmel O'Reilly og Ulrich Wölker, samt, under den mundtlige forhandling, Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John Collins, samt, under den mundtlige forhandling, Jessica Simor, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 18. september 1997 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i et forslag til begrundet udtalelse, som Kommissionen havde udarbejdet i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. februar 1999,

afsagt følgende

Dom

De 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 Den 2. juni 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 166/4 om åbenhed i Fællesskabet (EFT C 166, s. 4), hvori der er fastlagt de grundlæggende principper for adgang til aktindsigt.

3 Den 6. december 1993 vedtog Rådet og Kommissionen en fælles adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), og de forpligtede sig begge til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige med henblik på gennemførelsen af de principper, der var fastsat i adfærdskodeksen, inden den 1. januar 1994.

4 For at overholde denne forpligtelse traf Kommissionen den 8. februar 1994 under henvisning til EF-traktatens artikel 162 (nu artikel 218 EF) 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 indeholder følgende generelle princip:

»Offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med. Ved dokument forstås enhver skreven tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med.«

6 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 [henholdsvis efter ændring nu artikel 230 EF og nu artikel 195 EF].«

7 De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i adfærdskodeksen 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)

— 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.«

8 Den 4. marts 1994 blev Kommissionens meddelelse 94/C 67/3 om øget aktindsigt i dokumenter (EFT C 67, s. 5), som indeholder en præcisering af de kriterier, der skal lægges til grund ved anvendelsen af afgørelse 94/90, offentliggjort. 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«.

Faktiske omstændigheder

9 Det sagsøgende selskab blev stiftet den 28. maj 1992 med henblik på import af tysk øl bestemt til udskænkning i pubber og barer i Det Forenede Kongerige, navnlig i det nordlige England.

10 Sagsøgeren kunne imidlertid ikke sælge sit produkt, eftersom et betydeligt antal pubber i Det Forenede Kongerige er bundet af eksklusive købsaftaler, hvorefter de er forpligtet til at aftage øl fra bestemte bryggerier.

11 I henhold til de britiske bestemmelser om afsætning af øl (Supply of Beer (Tied estate) Order 1989 SI 1989/2390, herefter »bekendtgørelsen«) er britiske bryggerier, der har interesser i mere end 2 000 pubber, imidlertid forpligtet til

at give forpagterne af sådanne etablissementer mulighed for at købe øl hos et andet bryggeri på betingelse af, at det pågældende øl som anført i bekendtgørelsens artikel 7, stk. 2, litra a), er »cask-conditioned« og har en alkoholstyrke på mere end 1,2% vol. Denne bestemmelse betegnes i almindelighed »Guest Beer Provision« (herefter »GBP«).

12 Ved »cask-conditioned beer« forstås i henhold til bekendtgørelsens artikel 7, stk. 3, øl, »som gærer i den beholder, hvorfra den udskænkes«. De fleste ølmærker, der brygges uden for Det Forenede Kongerige, filtreres imidlertid, inden brygningen er afsluttet og fortsætter derfor ikke med at gære, når de er på fad. De kan derfor ikke betragtes som »cask-conditioned beers« som omhandlet i GBP og er derfor ikke omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

13 Sagsøgeren fandt, at GBP er en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion og derfor uforenelig med EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF) og klagede derfor til Kommissionen ved skrivelse af 3. april 1993.

14 Efter at have foretaget en nærmere undersøgelse besluttede Kommissionen den 12. april 1995 at indlede en procedure mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF). Den 28. september 1995 underrettede Kommissionen sagsøgeren om den pågældende undersøgelse og den 15. september 1995 om, at den havde tilstillet Det Forenede Kongerige en åbningsskrivelse. Den 26. juni 1996 besluttede Kommissionen at fremsætte en begrundet udtalelse over for Det Forenede Kongerige og offentliggjorde den 5. august 1996 en pressemeddelelse herom.

15 Den 15. marts 1997 meddelte Det Forenede Kongeriges handels- og industriministerium, at det påtænkte at ændre GBP, således at øl på flaske lovligt kunne videresælges på linje med øl fra andre leverandører, som om der var tale om »cask-conditioned beer«. Efter at Kommissionen to gange, nemlig den 19. marts 1997 og den 26. juni 1997, havde stillet sin beslutning om at fremsætte en

begrundet udtalelse over for Det Forenede Kongerige i bero, meddelte chefen for enhed 2, »Anvendelse af EF-traktatens artikel 30-36 (meddelelse, klager, overtrædelser mv.) samt fjernelse af handelshindringer«, i Direktorat B, »Fri bevægelighed for varer samt offentlige kontakter«, i Generaldirektoratet for det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser (GD XV) ved skrivelse af 21. april 1997 sagsøgeren, at på baggrund af forslaget om at ændre GBP var proceduren i henhold til traktatens artikel 169 blevet stillet i bero, og den begrundede udtalelse var ikke blevet fremsat over for Det Forenede Kongeriges regering. Han anførte, at den nævnte procedure ville blive indstillet, når den ændrede affattelse af GBP var trådt i kraft. Den nye affattelse af GBP fandt anvendelse med virkning fra den 22. august 1997. Følgelig blev den begrundede udtalelse aldrig fremsat over for Det Forenede Kongerige, og Kommissionen besluttede den 10. december 1997 at henlægge traktatbrudssagen.

16 Ved telefax af 21. marts 1997 anmodede sagsøgerens advokat med henvisning til adfærdskodeksen generaldirektøren for GD XV om en kopi af »den begrundede udtalelse«. Ved skrivelse af 16. maj 1997 afviste generaldirektøren for GD XV, John Mogg, at imødekomme begæringen, idet han henviste til, »at der gælder en intern regel, hvorefter en begrundet udtalelse fra Kommissionen er fortrolig, medmindre Kommissionen særlig træffer afgørelse om at offentliggøre den«.

17 Ved skrivelse af 27. maj 1997 fremsatte sagsøgerens advokat endnu en begæring, idet han henviste til Rettens dom af 19. oktober 1995 (sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765) og til princippet om god forvaltningsskik. Ved skrivelse af 9. juli 1997 meddelte Mogg på ny afslag, idet han denne gang henviste til adfærdskodeksen og undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser. Han anførte nærmere, at en udlevering af det pågældende dokument måtte antages at være

— i strid med retsplejehensyn, herunder gennemførelsen af fællesskabsretten

— til hinder for en korrekt forfølgelse af overtrædelser af fællesskabsretten

— til skade for den gensidige tillid, der er en forudsætning for, at der kan finde indgående og åbne drøftelser sted mellem Kommissionen og en medlemsstat med henblik på at sikre, at den pågældende stat overholder sine forpligtelser i henhold til traktaten.

18 Sagsøgeren var uenig med Kommissionen og fremsatte derfor gennem sin advokat og i henhold til den i adfærdskodeksen fastsatte procedure i skrivelse af 7. august 1997 en bekræftende begæring over for Kommissionens generalsekretær.

19 Ved skrivelse af 18. september 1997 (herefter »den anfægtede afgørelse«) bekræftede Kommissionens generalsekretær afvisningen af den begæring, der var fremsat over for GD XV, samt begrundelsen for afslaget. I generalsekretærens skrivelse hed det:

»Efter en nærmere gennemgang af Deres begæring skal jeg bekræfte Mogg's afgørelse om ikke at give Dem aktindsigt i det ønskede dokument, hvis offentliggørelse kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser, navnlig Kommissionens inspektioner og undersøgelser. Denne undtagelse er udtrykkeligt fastsat i den adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som Kommissionen vedtog den 8. februar 1994.

Som Mogg allerede har forklaret i sin skrivelse af 9. juli 1997, er det vigtigt, at Kommissionen kan foretage undersøgelser inden for de områder, der henhører under dens kompetence som traktatens vogter, idet det må respekteres, at de pågældende procedurer er fortrolige. For så vidt angår traktatbrudsprocedurer må der nødvendigvis være et åbent samarbejde og et klima med gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, således at de to parter kan indlade sig på drøftelser og kompromiser med henblik på at nå frem til en afgørelse af sagen på et tidligt tidspunkt.

Retten i Første Instans har i dommen i sag T-105/95 (WWF mod Kommissionen) bemærket, 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' (dommens præmis 63).

Jeg må også understrege, at Kommissionens undersøgelse af, om der i det foreliggende tilfælde er tale om traktatbrud, fortsat verserer, idet Kommissionen har udsat beslutningen om, hvorvidt der skal fremsættes en begrundet udtalelse over for de britiske myndigheder.

Jeg skal gøre Dem opmærksom på, at i modsætning til den fakultative undtagelse med hensyn til beskyttelsen af Kommissionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne, er det for så vidt angår den obligatoriske undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser ikke nødvendigt, at der foretages en interesseafvejning. Som Retten udtalte i ovennævnte dom (præmis 58) '[er] Kommissionen [...] forpligtet til ikke at give aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af en af undtagelserne i denne første kategori, såfremt det godtgøres, at dette er tilfældet'.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. oktober 1997 har sagsøgeren herefter anlagt nærværende sag.

21 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 25. maj 1998 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anmodet om at måtte indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse af 7. juli 1998 har formanden for Rettens Tredje Afdeling tilladt Det Forenede Kongerige at intervenere.

22 Da sagsøgeren ikke har indgivet replik og intervenienten har givet afkald på at indgive interventionsindlæg, er den skriftlige forhandling afsluttet den 9. september 1998.

23 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens afgørelse i skrivelser af 16. maj 1997, 9. juli 1997 og 18. september 1997 annulleres, for så vidt som sagsøgeren herved nægtes aktindsigt i den »begrundede udtalelse«, der var udarbejdet på grundlag af en undersøgelse vedrørende bestemmelserne i artikel 7, stk. 3, i Supply of Beer (Tied Estates) Order 1989 SI 1989/2390.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, for så vidt som den vedrører en afgørelse af 16. maj 1997 og 9. juli 1997.

— I øvrigt frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Intervenienten, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har nedlagt påstand om, at der gives Kommissionen medhold.

26 Under den mundtlige forhandling frafaldt sagsøgeren påstanden om annullation af en afgørelse fra Kommissionen i skrivelser af 16. maj 1997 og 9. juli 1997.

Realiteten

Det eneste anbringende: tilsidesættelse af afgørelse 94/90

Parternes argumenter

27 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren påberåbt sig dom af 5. marts 1997 (sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, herefter »WWF-dommen«), hvori Retten ifølge sagsøgeren fastslog, at afgørelse 94/90 er Kommissionens opfølgning af Det Europæiske Råds anmodninger om, at den i de fleste medlemsstaters lovgivninger anerkendte ret for borgerne til aktindsigt i dokumenter, som offentlige myndigheder ligger inde med, gennemføres på fællesskabsplan. Sagsøgeren har endvidere henvist til præmis 34-37 i Domstolens dom af 30. april 1996 (sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169) og

til generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i sagen (punkt 14, 15 og 16). Ifølge sagsøgeren må en korrekt fortolkning af adfærdskodeksen og WWF-dommen føre til følgende:

— Retten til aktindsigt er en ret; den, der begærer aktindsigt, skal til støtte for begæringen ikke godtgøre at have en berettiget interesse.

— Åbenhed er et formål i sig selv; Kommissionen må kun nægte indsigt i et dokument med henvisning til undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser, såfremt den beviser, at en sådan aktindsigt reelt kan »skade« offentlige interesser.

— Der er kun tale om »skade« af offentlige interesser, såfremt det bevises, at offentliggørelse af det dokument, der begæres aktindsigt i, medfører betydelig skade for tredjemand eller for almenvellet, idet formålet med undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser ikke er at beskytte Kommissionens interesser.

— Adfærdskodeksen indeholder ikke hjemmel til, at Kommissionen kan nægte at udlevere hele kategorier af dokumenter eller opstille interne regler, hvorefter visse kategorier af dokumenter i sig selv er fortrolige. Der må tages stilling til hver enkelt begæring på grundlag af bestemmelserne i kodeksen.

28 Sagsøgeren har understreget, at Kommissionens opfattelse af begrebet offentlige interesser, således som den er kommet til udtryk i skrivelsen af 9. juli 1997, er fejlagtig i to henseender. For det første er den overordnede offentlige interesse ifølge sagsøgeren hensynet til god forvaltningsskik. Kommissionen skal som traktatens vogter udøve sine beføjelser effektivt og i Fællesskabets interesse. Dette skal også være opfattelsen hos Europas befolkninger. Med hensyn til GBP er der i det mindste noget, der tyder på, at Kommissionen ikke har sikret, at Det Forenede

Kongerige overholder sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten. Hensynet til offentlige interesser tilsiger, at den begrundede udtalelse, som indeholder Kommissionens officielle opfattelse af, om GBP i den oprindelige affattelse er i overensstemmelse med fællesskabsretten, offentliggøres, idet dette sikrer en fuldstændig gennemsigtighed med hensyn til beslutningsprocessen og skaber tillid til Kommissionens arbejde.

29 Sagsøgeren har for det andet anført, at Kommissionens bemærkning, hvorefter Det Forenede Kongerige som medlemsstat, mod hvilken der eventuelt indledes en traktatbrudsprocedure, har krav på fortrolighed, er uden betydning i den foreliggende sag. Sagsøgeren har i denne forbindelse understreget, at Kommissionen i skrivelsen af 16. maj 1997 fremhævede, at traktatbrudsproceduren ville blive indstillet, når forslaget til ændring af GBP trådte i kraft, hvilket skete den 22. august 1997. I WWF-dommens præmis 63 udtalte Retten ifølge sagsøgeren imidlertid, at medlemsstater, i relation til hvilke der er indledt en undersøgelse, som eventuelt kan føre til en traktatbrudsprocedure, har ret til at forvente fortrolighed fra Kommissionens side. Argumentet vedrørende fortrolighed kan ifølge sagsøgeren herefter kun påberåbes i situationer, hvor det endnu kun overvejes at indlede en traktatbrudsprocedure, men ikke, når proceduren allerede er indstillet.

30 Kommissionen har bestridt sagsøgerens bemærkning om, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser ikke er begrundet i den foreliggende sag. Med henvisning til retspraksis og navnlig WWF-dommen har Kommissionen anført, at såfremt den nægter at give aktindsigt i dokumenter med henvisning til ovennævnte undtagelse, skal den for det første godtgøre, at der er omstændigheder, som begrunder den pågældende undtagelse (jf. dommen i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 64, og WWF-dommen, præmis 58), og for det andet, at der er forbindelse mellem de pågældende dokumenter og de nævnte omstændigheder (WWF-dommen, præmis 64). Kommissionen har understreget, at der i adfærdskodeksen er opregnet forskellige aspekter vedrørende offentlige interesser, nemlig den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutatstabilitet, retlige procedurer samt inspektioner og undersøgelser. En udlevering af dokumenter, der er forbundet med disse begreber, må antages at kunne skade offentlige interesser. I WWF-dommen fastslog Retten ifølge Kommissionen imidlertid udtrykkeligt, at dokumenter vedrørende undersøgelser, der eventuelt kan føre til en traktatbrudsprocedure, er omfattet af beskyttelsen af offentlige interesser og navnlig af begreberne inspektioner og undersøgelser (præmis 63).

31 For så vidt angår det dokument, sagsøgeren har begæret aktindsigt i, har Kommissionen gjort gældende, at undersøgelsen vedrørende en eventuel overtrædelse af fællesskabsretten var i gang, da sagsøgeren anmodede om at få udleveret en kopi af den begrundede udtalelse, der som dokument pr. definition er »forbundet« med traktatbrudsproceduren, og som følgelig er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser. Kommissionen har således ikke nægtet at udlevere hele kategorier af dokumenter, men nægtet aktindsigt i det pågældende dokument på grund af dettes karakter.

32 Sidstnævnte undtagelse finder ifølge Kommissionen anvendelse som følge af den fortrolighed, medlemsstaterne har ret til at forvente fra Kommissionens side, når den foretager undersøgelser vedrørende en eventuel overtrædelse af fællesskabsretten, idet en sådan fortrolighed i henhold til WWF-dommen er omfattet af begrebet den berettigede forventning. Ifølge Kommissionen har proceduren i henhold til traktatens artikel 169 til formål at sikre, at medlemsstaterne overholder fællesskabsretten. Dette sker i første omgang gennem en forhandlingsprocedure, som er centreret om en åben dialog med den berørte stat. Medlemsstaternes interesser samt hensynet til selve gennemførelsen af undersøgelsen tilsiger, at den nævnte dialog finder sted uden for al offentlighed, idet medlemsstaterne må have sikkerhed for, at der kan indgås kompromiser i fortrolighed.

33 Kommissionen har i øvrigt bestridt sagsøgerens fortolkning af WWF-dommen og af adfærdskodeksen. Intet i dommens præmisser giver ifølge Kommissionen holdepunkter for at antage, at hensynet til fortrolighed kun kan påberåbes, når det påtænkes at indlede en traktatbrudsprocedure. For så vidt angår adfærdskodeksen indeholder den to kategorier af undtagelser fra det generelle princip om, at borgerne har adgang til Kommissionens dokumenter. Kommissionen er forpligtet til ikke at give adgang til dokumenter, der er omfattet af en af de obligatoriske undtagelser, f.eks. undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser, hvorimod Kommissionen har en skønsbeføjelse i relation til de fakultative undtagelser. Denne vurdering sker på grundlag af en afvejning af borgerens interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter mod Kommissionens egen eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine forhandlinger. Ganske vist skal sagsøgeren ikke godtgøre at have interesse i at få udleveret de ønskede dokumenter, men efter Kommissionens opfattelse har sagsøgeren ikke ret i, at »den overordnede offentlige interesse er hensynet til god forvaltningsskik«, ligesom sagsøgeren ikke kan påberåbe sig sin egen konkrete,

kommercielle interesse, idet der i den foreliggende sag ikke skal foretages en interesseafvejning. Efter Kommissionens opfattelse er hensynet til god forvaltningsskik netop sikret gennem påberåbelsen af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser, såfremt det godtgøres, at der foreligger sådanne omstændigheder, som kan begrunde den pågældende undtagelse.

34 Under den mundtlige forhandling uddybede Kommissionen sit standpunkt, idet den forklarede, at de offentlige interesser, der i den foreliggende sag skal beskyttes, er hensynet til, at Fællesskabet kan fungere korrekt. Formålet med proceduren i henhold til traktatens artikel 169 kan kun nås, såfremt alle medlemsstaterne har sikkerhed for, at åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse kun udleveres til Domstolen. Manglende fortrolighed ville begrænse mulighederne for konstruktive forhandlinger og for at nå en mindelig løsning, hvilket ville medføre flere retssager. Kommissionen har i denne forbindelse understreget, at i mindre end 10% af de tilfælde, hvor den indleder en procedure i henhold til traktatens artikel 169, anlægger den sag ved Domstolen. Kommissionen har endelig påpeget, at alle EF-borgeres interesse i, at fællesskabsinstitutionerne fungerer effektivt, og i, at der findes et sammenhængende retssystem i hele Unionen, ikke ville være sikret, såfremt en begrundet udtalelse blev offentligt tilgængelig, heller ikke, når traktatbrudsproceduren allerede var indstillet.

35 Det Forenede Kongeriges regering har oplyst, at den deler Kommissionens synspunkt.

Rettens bemærkninger

36 Indledningsvis bemærkes, at afgørelse 94/90 er en retsakt, der tillægger borgerne ret til aktindsigt i de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med (jf. WWF-dommen, præmis 55, Rettens dom af 19.3.1998, sag T-83/96, van der Wal mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, præmis 41, og af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, 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. med hensyn til de tilsvarende bestemmelser i Rådets afgørelse 93/731/EF af 20.12.1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43) Rettens dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 66).

37 I øvrigt bemærkes, at Retten allerede har fastslået, at det fremgår af opbygningen af afgørelse 94/90, at den generelt finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter, og at enhver kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, uden at begæringen skal begrundes (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 48, og, for så vidt angår de tilsvarende bestemmelser i afgørelse 93/731 af 20.12.1993, dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, præmis 109).

38 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)«.

39 Hertil bemærkes nærmere, at undtagelserne fra retten til aktindsigt i dokumenter skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have »størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med«, ikke bringes i fare (jf. WWF-dommen, præmis 56, dommen i sagen van der Wal mod Kommissionen, præmis 41, og dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 49).

40 I den omtvistede afgørelse har Kommissionen anført, at en offentliggørelse af den begrundede udtalelse »kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser, navnlig Kommissionens inspektioner og undersøgelser«. Kommissionen har udtrykkeligt henvist til, at »for så vidt angår traktatbrudsprocedurer må der nødvendigvis være et åbent samarbejde og et klima med gensidig tillid mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, således at de to parter kan indlade sig på drøftelser og kompromiser med henblik på at nå frem til en afgørelse af sagen på et tidligt tidspunkt«. Kommissionen har herved navnlig påberåbt sig WWF-dommen.

41 I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, fremgår det imidlertid ikke af retspraksis og navnlig ikke af WWF-dommen, at alle dokumenter, der er forbundet med traktatbrudsprocedurer, er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser. I WWF-dommen udtalte Retten, at den fortrolighed, medlemsstaterne har ret til at forvente fra Kommissionens side, 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 (dommens præmis 63).

42 Det må herved fastslås, at kvalificeringen af det dokument, sagsøgeren ønsker at få aktindsigt i, som »en begrundet udtalelse«, er fejlagtig i faktisk og i retlig henseende. Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten har Kommissionen således præciseret, at Kommissionens medlemmer ikke var i besiddelse af forslaget til begrundet udtalelse, da de den 26. juni 1996 besluttede at fremsætte den pågældende begrundede udtalelse. Forslaget blev således udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene under ansvar af den kommissær, der er kompetent på det pågældende område, efter at Kommissionen i sin helhed havde besluttet, at udtalelsen skulle fremsættes. Dokumentet er således blevet udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene med henblik på at blive meddelt Det Forenede Kongerige som begrundet udtalelse. Efterfølgende, nemlig den 19. marts 1997, stillede Kommissionen beslutningen om at fremsætte en begrundet udtalelse over for Det Forenede Kongerige i bero, og i sidste instans blev dokumentet aldrig underskrevet af den kommissær, der er kompetent på området, og heller ikke meddelt Det Forenede Kongerige. Den procedure, der var indledt i henhold til traktatens artikel 169, havde derfor ikke nået den fase, hvor Kommissionen »fremsætter en begrundet udtalelse«, og dokumentet er således forblevet et rent forberedende dokument.

43 Selv om Kommissionen ikke har bestridt, at det omtvistede dokument er kvalificeret som »en begrundet udtalelse«, finder Retten at måtte ændre denne fejlagtige kvalificering. En urigtig opfattelse af det omtvistede dokument kan således ikke lægges til grund for behandlingen af sagen. En sådan urigtig opfattelse ville svare til retsvildfarelse og ville følgelig påvirke lovligheden af Rettens dom (jf. Domstolens dom af 2.3.1994, sag C-53/92 P, Hilti mod Kommissionen, Sml. I, s. 667, præmis 42, og af 16.9.1997, sag C-362/95 P, Blackspur DIY m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4775, præmis 29, og Domstolens kendelse af 6.10.1997, sag C-55/97 P, AIUFFASS og ATK mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 25, og af 16.10.1997, sag C-140/96 P, Dimitriadis mod Revisionsretten, Sml. I, s. 5635, præmis 35.

44 Spørgsmålet vedrørende aktindsigt i det omtvistede dokument må herefter vurderes under hensyntagen til, at der er tale om et forberedende dokument, idet bemærkes, at i henhold til meddelelse 94/C 67/3 af 4. marts 1994 »kan enhver bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, også forberedende dokumenter og andet baggrundsmateriale«.

45 Under disse omstændigheder må der derfor tages stilling til, om og i givet fald i hvilket omfang Kommissionen med føje kan påberåbe sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumentet som begæret af sagsøgeren.

46 Henset til, at det omtvistede dokument er et forberedende dokument, og til, at Kommissionen på det tidspunkt, hvor sagsøgeren begærede aktindsigt i dokumentet, havde stillet beslutningen om at fremsætte den begrundede udtalelse i bero, må det i den foreliggende sag fastslås, at proceduren i henhold til

traktatens artikel 169 stadig befandt sig i inspektions- og undersøgelsesfasen. Som Retten udtalte i WWF-dommen, har medlemsstaterne ret til at forvente fortrolighed fra Kommissionens side, så længe der pågår undersøgelser, der eventuelt kan føre til en traktatbrudsprocedure (jf. præmis 63). En offentliggørelse af dokumenter vedrørende undersøgelsesfasen, mens der finder forhandlinger sted mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, ville kunne være til skade for en korrekt afvikling af traktatbrudsproceduren, idet dennes formål, som er at give medlemsstaten lejlighed til at bringe sine regler i overensstemmelse med traktatens krav på frivilligt grundlag og i givet fald begrunde sin stillingtagen (jf. Domstolens dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 44), kunne blive bragt i fare. Varetagelsen af dette formål begrunder, ud fra hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser, at der ikke gives aktindsigt i et forberedende dokument, der vedrører undersøgelsesfasen i forbindelse med proceduren i henhold til traktatens artikel 169.

47 På grundlag af det anførte må sagsøgerens eneste anbringende derfor forkastes og Kommissionen følgelig frifindes.

Sagens omkostninger

48 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, pålægges det i henhold til Kommissionens påstand herom sagsøgeren at betale Kommissionens omkostninger.

49 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer intervenienten sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

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

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. oktober 1999.

H. Jung

Justitssekretær

R.M. Moura Ramos

Afdelingsformand