RETTENS DOM (Femte Afdeling)

12. juli 2001 *

I sag T-204/99,

Olli Mattila, Hyvinkää (Finland), ved avocats Z. Sundström og M. Kauppi, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Aussant og M. Bauer, som befuldmægtigede,

og

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

sagsøgte,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens og Rådets afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i nærmere angivne dokumenter,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

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

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 21. november 2000,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 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.

2 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

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

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

4 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)

[...]

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

5 I øvrigt hedder det i adfærdskodeksen:

»Kommissionen og Rådet træffer hver især de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 1. januar 1994.«

6 For at overholde denne forpligtelse vedtog Rådet den 20. december 1993 afgørelse 93/731/EF om aktindsigt i Rådets dokumenter (EFT L 340, s. 43).

7 Artikel 4 i afgørelse 93/731 angiver de forhold, som Rådet kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i de dokumenter, der er opregnet i adfærdskodeksen.

8 For at overholde denne forpligtelse traf Kommissionen den 8. februar 1994 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.

Faktiske omstændigheder

9 Den 8. marts 1999 henvendte sagsøgeren sig gennem sin advokat til Kommissionens Generaldirektorat for »Eksterne forbindelser: Europa og de Nye Uafhængige Stater, den Fælles Udenrigs- og Sikerhedspolitik; Kommissionens Delegationer« med henblik på at opnå aktindsigt i følgende dokumenter:

»— Dagsordenen for mødet i Det Blandede Udvalg EU-Rusland den 14. februar 1997, mødedokument nr. 32 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

— Rusland, forberedelse af det første møde i Samarbejdsrådet i forbindelse med aftalen af 8. december 1997 om partnerskab og samarbejde, dateret den 14. november 1997 (IA.C.2.SG:jhp D(97).

— Første møde i Samarbejdsrådet EU-Den Russiske Føderation (Bruxelles, den 27.1.1998), udkast til kommenteret dagsorden af 9. januar 1998. Dokument nr. UE-RU 1001/98.

— Bilaget til protokollen fra mødet i Samarbejdsudvalget EU-Rusland den 7. april 1998. Mødedokument nr. 23/98 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

— Kommenteret dagsorden for mødet i Samarbejdsudvalget EU-Rusland den 20. april 1998, mødedokument nr. 35/98 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).«

10 Sagsøgeren begærede ved skrivelse af samme dato, modtaget i Rådet den 12. marts 1999, aktindsigt i følgende dokumenter:

»— Resultaterne af arbejdet i Gruppen 'Østeuropa og Centralasien', den 23. september 1997, foregående dokument nr. 10188/97 NIS 116, dokument dateret den 24. september 1997 (30.9.); 10859/97.

— Orienterende note EU/USA: DS 27/98: Dette dokument henhører under 'EU III section'.

— Første møde i Samarbejdsrådet EU-Ukraine, Bruxelles, den 8.-9. juni 1998: udkast til kommenteret dagsorden for mødet EU-Ukraine den 15. maj 1998. Mødedokument 40/98 (Gruppen Østeuropa og Centralasien).

— Coreu: COEST/CODIA-rapport om mødet mellem trojkaen for Gruppen Østeuropa og Centralasien og USA den 10. februar 1998. PESC/SEC/0203/98.

— Coreu/COEST: energiressourcer i Det Kaspiske Hav: udkast til erklæring EU/USA af 11. maj 1998. PESC/PRES/LON/1239/98.

— Coreu: COCEN COEST: Rusland/Letland: møde med Primakov den 8. maj 1998. PESC/PRES/LON/1244/98«.

11 Da visse af de dokumenter, sagsøgeren begærede aktindsigt i, var udarbejdet af institutionerne i fællesskab, havde Rådet og Kommissionen uformelt taget kontakt til hinanden med henblik på at samordne deres svar på begæringerne.

12 Ved skrivelse af 19. april 1999 meddelte Rådet sagsøgeren sin afgørelse om at give sagsøgeren aktindsigt i dokument nr. 10859/97, det første dokument på den liste, som sagsøgeren havde tilsendt Rådet. Med hensyn til de øvrige dokumenter meddelte Rådet afslag på sagsøgerens begæring med følgende begrundelse: »Alle disse dokumenter vedrører forhandlinger med nærmere angivne tredjelande. En offentliggørelse af disse dokumenter ville kunne skade EU's position i de pågældende forhandlinger eller i eventuelle fremtidige forhandlinger mellem EU og de nævnte tredjelande.« Rådet anførte endvidere, at de omhandlede dokumenter i medfør af artikel 4, stk 1, i afgørelse 93/731 ikke ville kunne udleveres til sagsøgeren.

13 Ved skrivelse af samme dato afslog Kommissionen at meddele aktindsigt i de dokumenter, sagsøgeren havde begæret aktindsigt i. Kommissionen påberåbte sig i den forbindelse undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser i adfærdskodeksen og henviste til, at der måtte være tavshedspligt med hensyn til forhandlingerne mellem Den Europæiske Union og tredjelande.

14 Ved skrivelse af 30. april 1999 indgav sagsøgeren via sin advokat en bekræftende begæring til begge institutioner i henhold til artikel 7, stk 1, i afgørelse 93/731 og artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90, med henblik på at opnå aktindsigt i de dokumenter, han var blevet nægtet adgang til.

15 Ved skrivelse af 5. juli 1999 meddelte Kommissionen sagsøgerens advokat afslag på den bekræftende begæring. I den forbindelse præciserede Kommissionens

generalsekretær for det første, at dokument nr. 4 (bilaget til protokollen fra mødet i Samarbejdsudvalget EU-Rusland den 7.4.1998, mødedokument nr. 23/98, Gruppen Østeuropa og Centralasien) ikke kunne identificeres. Den anførte herefter som følger:

»Efter en gennemgang af Deres begæring vedrørende de øvrige dokumenter ser jeg mig nødsaget til at bekræfte, at jeg ikke kan udlevere disse dokumenter, idet de er omfattet af den obligatoriske undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, herunder især internationale forbindelser. Denne undtagelse er udtrykkeligt angivet i den adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som Kommissionen vedtog den 4. februar 1994.

Alle de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, indeholder detaljerede oplysninger om den position, som Den Europæiske Union påtænker at indtage i forholdet til Rusland. En offentliggørelse af disse dokumenter kunne derfor være til skade for EU's position i aktuelle og fremtidige forhandlinger med tredjelande. Derfor kan dokumenterne ikke udleveres til Dem.

Dokumenterne er blevet forberedt af Kommissionens tjenestegrene til brug for Rådets respektive tjenestegrene. Da Rådet har meddelt afslag på begæringen om aktindsigt i lignende dokumenter af de grunde, som er anført ovenfor, kan Kommissionen af samme grunde ikke meddele Dem aktindsigt i disse dokumenter.«

16 Rådets Generalsekretariat udarbejdede et udkast til svar, som først blev gennemgået af Informationsgruppen under De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) ved et møde den 23. juni 1999. Samtlige delegationer godkendte generalsekretariatets udkast til svar, hvorefter dokumenterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i afgørelse 93/731 ikke kunne offentliggøres. Dette udkast til svar var herefter at

finde som »punkt I« på dagsordenen for mødet den 30. juni 1999 i Coreper II, som består af medlemsstaternes faste repræsentanter ved Den Europæiske Union, derefter som »A-punkt« på Rådets dagsorden. Udkastet blev godkendt af Rådet dem 12. juli 1999. Rådets Generalsekretariat meddelte sagsøgeren afslaget ved skrivelse af 14. juli 1999. Skrivelsen har følgende ordlyd:

Rådet har nøje gennemgået ovennævnte dokumenter og har draget følgende konklusion:

»1. DS 27/98: EU-USA. Generelt notat om Ukraine, udarbejdet af Kommissionen med henblik på behandling i arbejdsgruppen for Østeuropa og Centralasien. Den Europæiske Unions holdning og de prioriterede mål for forhandlingerne, der sammen med USA skal føres med Ukraine, beskrives meget detaljeret i dokumentet. En offentliggørelse af denne strategi kunne skade Den Europæiske Unions interesser i forbindelse med de pågældende forhandlinger og i lignende forhandlinger med tredjelande.

En offentliggørelse af bemærkninger og overvejelser, som er indeholdt i dokumentet, kunne desuden have en negativ virkning på Den Europæiske Unions forhold til Ukraine.

Af disse grunde har Rådet i samråd Kommissionen i medfør af artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser) besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument.

2. DS 40/98: Udkast til kommenteret dagsorden til det første møde i Samarbejdsrådet Den Europæiske Union/Ukraine (den 8.-9. juni 1998), fremlagt for arbejdsgruppen for Østeuropa og Centralasien af Kommissionens tjenestegrene.

Dette dokument indeholder udførlige bemærkninger, herunder om Den Europæiske Unions holdninger og mål, vedrørende hvert eneste punkt på dagsordenen. En offentliggørelse af disse bemærkninger kunne skade Den Europæiske Unions position i fremtidige samarbejdsmøder, ligesom det generelt kunne skade dens forhold til Ukraine.

Rådet har derfor i samråd med Kommissionen besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1 i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).

3. Coreu PESC/SEC/0203/98: Fortrolig rapport fra mødet mellem trojkaen for Gruppen Østeuropa og Centralasien og USA (Washington, den 10.2.1998).

Dokumentet indeholder detaljerede bemærkninger, udformet af den amerikanske delegation under mødet med trojkaen, som var fortroligt. Det omfatter tillige Den Europæiske Unions og USA's bemærkninger til situationen og de politiske forhold i tredjelande, hvorfor en offentliggørelse kunne være til skade for Den Europæiske Unions position i forbindelse med forhandlinger med disse tredjelande.

Rådet har derfor besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).

4. Coreu PESC/PRES/1239/98: COEST Energiressourcer i Det Kaspiske Hav: udkast til erklæring EU/USA. Dette fortrolige dokument er udarbejdet med henblik på at forberede Den Europæiske Unions forhandlingsposition sammen med USA vedrørende energiressourcerne i Det Kaspiske Hav. en offentliggørelse af oplysningerne i dette dokument kunne skade Den Europæiske Unions interesser i de løbende forhandlinger, ligesom det kunne skade andre lignende fremtidige forhandlinger.

Rådet har derfor besluttet at meddele afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).

5. Coreu PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Rusland/Letland: Møde med Primakov (den 8.5.1998). Dette dokument vedrører Primakov's bemærkninger i forbindelse med det fortrolige bilaterale møde mellem udenrigsministrene.

Dokumentet vedrører desuden Den Europæiske Unions og Ruslands vurdering af situationen og de politiske forhold i tredjelande, og af de løbende forhandlinger med de omhandlede tredjelande. En offentliggørelse af disse vurderinger kunne skade Den Europæiske Unions og Ruslands forhold til og forhandlingsposition over for disse tredjelande.

Det er grunden til, at Rådet har besluttet at meddele afslag på aktindsigt i dette dokument, jf. artikel 4, stk. 1, i afgørelse [93/731] (internationale forbindelser).«

Retsforhandlinger og parternes påstande

17 Det er på denne baggrund, at sagsøgeren ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. september 1999 har anlagt nærværende sag og principalt nedlagt påstand om annullation af Kommissionens og Rådets afgørelser af henholdsvis 5. og 12. juli 1999 (herefter »de anfægtede afgørelser«).

18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse at anmode Kommissionen om at fremlægge dens skrivelse af 19. april 1999, hvori den meddelte afslag på sagsøgerens oprindelige begæring om aktindsigt i dokumenter, som Kommissionen ligger inde med. Kommissionen har efterkommet denne anmodning.

19 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i offentligt retsmøde den 21. november 2000.

20 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede afgørelser annulleres.

— Rådet og Kommissionen opfordres til at tage deres holdning op til fornyet overvejelse og meddele sagsøgeren aktindsigt i de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, således som de er angivet i hans skrivelser af 8. marts 1999

og/eller, subsidiært, såfremt Retten måtte finde det nødvendigt:

— Sagsøgeren meddeles i det mindste delvis aktindsigt i dokumenterne, efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 I replikken har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Retten træffer bestemmelse om, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, fremlægges, således at Retten kan gennemgå dem.

22 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse, idet søgsmålet er uden grundlag.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Begæringen om aktindsigt og begæringen om delvis aktindsigt i dokumenterne afvises.

— Frifindelse, idet søgsmålet er uden grundlag.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Spørgsmålet om, hvorvidt påstandene om aktindsigt i de omhandlede dokumenter kan antages til realitetsbehandling

Parternes argumenter

24 Kommissionen og Rådet er begge af den opfattelse, at det er åbenbart, at søgsmålet bør afvises, for så vidt som sagsøgeren har anmodet Retten om i det mindste at meddele ham delvis aktindsigt i dokumenterne, efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for De Europæiske Fællesskabers internationale forbindelser. I den forbindelse har Kommissionen henvist til retspraksis, hvorefter det ikke tilkommer Fællesskabets retsinstanser at give

institutionerne påbud (jf. Rettens dom af 15.9.1998, forenede sager T-374/94, T-375/94, T-384/94 og T-388/94, European Night Services m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3141, præmis 53, og Rettens kendelse af 27.10.1999, sag T-106/99, Meyer mod Kommissionen. Sml. II, s. 3273, præmis 21).

25 Sagsøgeren har anført, at den retspraksis, som Kommissionen har påberåbt sig, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, eftersom sagsøgeren har nedlagt påstand om, at afgørelserne, hvorefter han er blevet nægtet aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, annulleres. Sagsøgeren har understreget, at offentlighedens adgang til officielle dokumenter er en væsentlig del af politikken om åbenhed.

Rettens bemærkninger

26 Det fremgår af fast retspraksis, at Retten ikke under udøvelsen af sin kompetence til at prøve retsakters lovlighed kan give institutionerne pålæg eller træffe afgørelser på deres vegne. Denne begrænsning i legalitetskontrollen finder anvendelse på alle områder, hvor Retten har kompetence, herunder med hensyn til aktindsigt, således som Retten præciserede i kendelsen i sagen Meyer mod Kommissionen (præmis 21).

27 Sagsøgeren kan derfor ikke på den ene side nedlægge påstand om, at Retten anmoder Rådet og Kommissionen om at meddele ham »aktindsigt i de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, således som disse er angivet i hans skrivelses af 8. marts 1999«, og, på den anden side om, at sagsøgeren i det mindste meddeles delvis aktindsigt i dokumenterne efter tilbageholdelse af de afsnit, der måtte betragtes som skadelige for Det Europæiske Fællesskabs internationale forbindelser.

Spørgsmålet, om de anbringender, sagsøgeren har påberåbt sig, kan antages til realitetsbehandling

28 I stævningen har sagsøgeren nærmere bestemt fremført fem anbringender til støtte for søgsmålet. Han har for det første anført, at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn vedrørende fortolkningen af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, for det andet, at proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat, idet delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter hverken er blevet overvejet eller imødekommet, for det tredje, at princippet om, at en begæring om aktindsigt skal undersøges for hvert enkelt dokument, er blevet tilsidesat, for det fjerde, at begrundelsespligten ikke er blevet overholdt og endelig, for det femte, at der ikke er blevet taget hensyn til sagsøgerens særlige interesse i at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter.

29 I replikken har sagsøgeren tilføjet følgende to anbringender:

— Med de anfægtede afgørelser har Rådet og Kommissionen tilsidesat »princippet om en selvstændig vurdering«, idet den i Coreper II fulgte fremgangsmåde har medført, at den selvstændige vurdering, der skal foretages af de institutioner, som ligger inde med dokumenterne, er blevet erstattet med en vurdering, der foretages af medlemsstaternes faste repræsentanter ved Den Europæiske Union. Udkastet til svaret på begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter blev nemlig først sat på dagsordenen for Coreper II som »punkt I«, og derefter som et »A-punkt« på Rådets dagsorden, hvilket betyder, at der ikke har fundet drøftelser sted, og at institutionen derfor ikke har foretaget en undersøgelse, inden den traf en afgørelse, som ganske vist ikke formelt, men i praksis blev vedtaget af Coreper II.

— De anfægtede afgørelser er udtryk for magtfordrejning, for så vidt som Rådet og Kommissionen kun har anført generelle begrundelser for afslaget på udlevering af dokumenterne, men ikke har taget hensyn til indholdet af disse dokumenter eller til den faktiske skade, som en udlevering kunne forvolde. Det betyder, at sagsøgeren, som i princippet ikke har adgang til dokumen-

terne, ikke har mulighed for at påvise, på hvilken måde Rådets og Kommissionens standpunkt er forkert i forhold til dokumenternes indhold.

30 Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren påberåbt sig yderligere et anbringende til støtte for annullationspåstanden, nemlig at de sagsøgte institutioner har tilsidesat deres forpligtelse til loyalt samarbejde, idet de til dels har afslået sagsøgerens begæringer med den begrundelse, at de ikke var tilstrækkeligt præcise, mens de ikke har forsøgt at identificere eller finde de omhandlede dokumenter.

31 Kommissionen har bestridt, at påstanden om tilsidesættelse af »princippet om en selvstændig vurdering« kan fremmes til realitetsbehandling. Retten kan imidlertid i medfør af procesreglementets artikel 113 til enhver tid og af egen drift efterprøve, om sagen skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt. Det bør derfor undersøges, om de anbringender, der for første gang fremsættes i replikken eller under retsmødet, kan antages til realitetsbehandling, uden denne undersøgelse kun omfatter den indsigelse, som Kommissionen har fremført (jf. Rettens dom af 20.4.1999, forenede sager T-305/94, T-306/94 og T-307/94, T-313/94 — T-316/94, T-318/94, T-325/94,T-328/94, T-329/94 og T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 931, præmis 60 og 63).

32 Det må i den forbindelse præciseres, at det følger af bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement, at den stævning, der indleveres til Retten, skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Imidlertid skal et anbringende, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette, antages til realitetsbehandling (jf. bl.a. Domstolens dom af 19.5.1983, sag 306/81, Verros mod Parlamentet, Sml. s. 1755, præmis 9, og Rettens dom af 5.2.1997, sag T-207/95, Ibarra Gil mod Kommissionen, Sml. Pers. IA, s. 13, og II, s. 31, præmis 51, og af 17.12.1997, sag T-217/95, Passera mod Kommissionen, Sml. Pers. IA, s. 413, og II, s. 1109, præmis 87).

33 Anbringenderne om tilsidesættelse af »princippet om den selvstændige vurdering«, om magtfordrejning og om manglende overholdelse af den forpligtelse til loyalt samarbejde, der påhviler institutionerne, er hverken direkte eller indirekte fremsat i stævningen og har ikke nogen nær sammenhæng med de andre anbringender i stævningen. De må derfor betragtes som nye anbringender.

34 Desuden er det hverken påvist eller påstået, at disse anbringender støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Det må derfor fastslås, at anbringenderne åbenbart bør afvises.

Realiteten

35 Der foretages først en samtidig gennemgang af de to første anbringender og dernæst af det tredje og fjerde anbringende, som sagsøgeren har påberåbt sig i stævningen (jf. præmis 28 ovenfor).

Det første og andet anbringende, hvorefter der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn vedrørende fortolkningen af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, og hvorefter proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat, idet delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter hverken er blevet overvejet eller imødekommet

Parternes argumenter

36 Sagsøgeren har anført, at de to institutioner har anlagt en fejlagtig fortolkning af den undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser, som er

nævnt i afgørelse 93/731 og 94/90. Sagsøgeren er af den opfattelse, at der ikke foreligger nogen risiko for at skade offentlighedens interesser, såfremt de omhandlede dokumenter udleveres.

37 I replikken har sagsøgeren anført, at institutionerne med deres fortolkning hverken har overholdt afgørelsernes ordlyd eller Domstolens og Rettens praksis, hvoraf det fremgår, at hovedreglen er, at der skal gives aktindsigt. Efter sagsøgerens opfattelse har Rådet og Kommissionen valgt kun at undersøge de hensyn, der kan begrunde begrænsninger i adgangen til aktindsigt, uden at tage i betragtning, at disse hensyn nødvendigvis skal fortolkes indskrænkende.

38 Sagsøgeren har påpeget, at Retten i dom af 19. juli 1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet (Sml. II, s. 2489, der er appelleret til Domstolen, sag C-353/99 P), i særdeleshed har fremhævet, at Rådet er forpligtet til at give størst mulig adgang til dokumenterne.

39 Sagsøgeren har anført, at den foreliggende sag er speciel, idet han har et vist kendskab til indholdet af de dokumenter, han har begæret aktindsigt i, på baggrund af nærmere angivne affattelser af dokumenterne, selv om han ikke kategorisk kan bekræfte, at de dokumenter, han har begæret aktindsigt i, på alle punkter er identiske med de dokumenter, han har kendskab til. Han har fået kendskab til dokumenterne via sit arbejde i det finske udenrigsministerium og ved for Republikken Finland at deltage i Den Europæiske Unions arbejdsgruppe vedrørende Den Russiske Føderation og Østeuropa. Han har derfor været i stand til at konstatere, at Rådet og Kommissionen ikke umiddelbart har anvendt de eksisterende regler om åbenhed korrekt. Ifølge sagsøgeren påhviler det under disse omstændigheder de sagsøgte institutioner at bevise det modsatte.

40 For så vidt angår de dokumenter, der er begæret aktindsigt i hos Kommissionen, har sagsøgeren gjort gældende, at de alle på en eller anden måde vedrører Samarbejdsudvalget EU-Rusland eller Samarbejdsrådet, dvs. organer, hvis arbejde

foregår i offentligt regi. Efter sagsøgerens opfattelse kan det på grundlag af en gennemgang af de emner, der tages op i udvalget og af rådet, ikke hævdes, at de spørgsmål, der behandles i dokumenterne, er hemmelige som omhandlet i de gældende bestemmelser. I den forbindelse har sagsøgeren fremhævet, at dokument nr. 10859/97 er blevet udleveret til ham på trods af, at det behandler det samme emne som de dokumenter, han er blevet nægtet aktindsigt i. Efter at have kommenteret indholdet af hvert dokument er sagsøgeren nået frem til, at disse dokumenter ikke synes at indeholde noget, der kræver hemmeligholdelse. Sidstnævnte burde derfor have været udleveret til ham.

41 Det samme gør sig gældende for de dokumenter, Rådet ligger inde med. Sagsøgeren har anført, at størstedelen af dokumenterne vedrører partnerskabs- og samarbejdsaftalen om oprettelse af et partnerskab mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Russiske Føderation på den anden side (EFT 1997 L 327, s. 3) og dennes gennemførelse. Et af dokumenterne vedrører et møde med »trojkaen« fra juni 1998, ligesom dokument nr. 1239/98 indeholder en erklæring, som Den Europæiske Union og USA afgav med henblik på offentliggørelse, hvilket faktisk også skete. Hertil kommer et dokument (nr. 1244/98), der vedrører et møde i Finland, hvori Den Russiske Føderations premierminister, Primakov, deltog, og som indeholder nogle notater, som ifølge sagsøgeren tillige er blevet offentliggjort. Under den mundtlige forhandling og efter Rådets forklaring, har sagsøgeren medgivet, at dokument nr. 1244/98 vedrører et møde, der blev afholdt i London og ikke i Finland, og at han derfor ikke ønskede aktindsigt i dette dokument.

42 Sagsøgeren har anført, at der ikke behandles sikkerhedsproblemer i de dokumenter, han har begæret aktindsigt i, og at de desuden ikke indeholder nogen oplysninger, hvis udlevering ville kunne skade forholdet til et tredjeland. Der er derfor ifølge sagsøgeren ikke nogen holdbar begrundelse for ikke at meddele ham aktindsigt i disse dokumenter.

43 Desuden er indholdet i de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, af begrænset betydning. De vedrører spørgsmål, der normalt kommer til offentlighedens kendskab, såsom handelsaftaler, nuklear sikkerhed, udviklingen med hensyn til

TACIS-programmet om teknisk assistance, miljø- og forbrugerbeskyttelse, lovgivningsprojekter osv. Sagsøgeren har tilføjet, at det forhold, at der med henblik på at nå de ovenfor nævnte mål findes programmer, der er finansieret af Fællesskabet, således som det kan være beskrevet i de pågældende dokumenter, er af særlig interesse for offentligheden og bør endog offentliggøres i størst muligt omfang.

44 Sagsøgeren har heraf udledt, at vurderingen af hans begæring om aktindsigt i de omhandlede dokumenter hovedsageligt, om ikke udelukkende, er foretaget på baggrund af deres tilsyneladende klassificering, nemlig som dokumenter, der er udarbejdet i forbindelse med COREU-systemet, et særligt korrespondentnet, som i medfør af bestemmelserne i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union er indført mellem medlemsstaterne og Kommissionen inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

45 Sagsøgeren har tilføjet, at såfremt Kommissionen og Rådet som begrundelse i deres afgørelse om afslag på aktindsigt blot kan anføre, at det pågældende dokument henhører under en af undtagelsesbestemmelserne, er det ensbetydende med, at de ikke behøver tage stilling til dokumenternes indhold. Den enkelte borger har således ingen mulighed for at vurdere, hvorvidt der er foretaget en afvejning af dokumentets indhold og, såfremt en sådan afvejning har fundet sted, hvorvidt afslaget på aktindsigt i de pågældende dokumenter er baseret på saglige hensyn, eller om det, som i det foreliggende tilfælde, udelukkende beror på, at der foreligger en eller anden omstændighed, der har sammenhæng med internationale forbindelser eller med en særlig måde at oversende dokumenter på.

46 Endelig har sagsøgeren anført, at institutionerne ifølge retspraksis (jf. dommen i sagen Hautala mod Rådet) er forpligtet til at give den størst mulige adgang til de dokumenter, som de ligger inde med, hvorfor de burde have undersøgt muligheden for i det mindste at give delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter, hvilket ikke er sket i denne sag.

47 Rådet har med henvisning til dommen i sagen Hautala mod Kommissionen (præmis 71 og 72) anført, at dets skønsmæssige beføjelser i det foreliggende tilfælde henhører under det politiske ansvar, Rådet er tillagt i henhold til bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V. Det er på grundlag af disse tildelte beføjelser, at Rådet skal tage stilling til, hvilke følger en offentliggørelse af dokumentet eventuelt kunne have for Den Europæiske Unions internationale forbindelser. Under disse omstændigheder må Rettens prøvelse begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt i forbindelse med den anfægtede afgørelse, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

48 Rådet har gjort gældende, at det har foretaget en konkret vurdering af de risici, der ville være forbundet med en udlevering af de pågældende dokumenter til sagsøgeren. Rådet har sammen med Kommissionen anført, at aktindsigt i dokumenterne indebar en risiko for skade for Den Europæiske Unions internationale forbindelser.

49 Rådet har i den forbindelse påpeget, at halvdelen af dokumenterne er blevet udarbejdet inden for rammerne af COREU-systemet, og at spredning af dokumenter gennem dette system er begrænset til en lille gruppe af autoriserede adressater i medlemsstaterne, i Kommissionen og i Generalsekretariatet. De meddelelser, der sendes gennem COREU-systemet, kan ifølge Rådet sidestilles med diplomattelegrammer. Under den mundtlige forhandling har Rådet imidlertid understreget, at de dokumenter, der sendes via COREU-nettet, ikke er undtaget fra anvendelsesområdet for afgørelse 93/731, og at spørgsmålet om, hvorvidt de må offentliggøres, altid er blevet vurderet på grundlag af deres indhold, hvilket også er sket i denne sag.

50 Rådet har tillige gjort gældende, at de omhandlede dokumenter indeholder detaljerede kommentarer om Den Europæiske Unions holdninger og mål i forbindelse med de nævnte internationale forhandlinger, og at de oplysninger forblev vigtige, selv efter at møderne var afholdt. Derfor kunne en udlevering af de pågældende dokumenter risikere at skade Den Europæiske Unions internationale forbindelser, navnlig over for Ukraine.

51 Rådet har bestridt sagsøgerens bemærkninger om, at de pågældende dokumenter ikke indeholder oplysninger, som må være omfattet af tavshedspligten. Rådet har påpeget, at det ikke kun er det emne, der behandles i det pågældende dokument, som er afgørende for, om dokumentet er fortroligt, men også, hvilke oplysninger der er indeholdt i dokumentet, og hvor detaljerede de er. I modsætning til dokument nr. 10859/97, der blev udleveret til sagsøgeren, og som består af en sammenfatning af de spørgsmål, der blev behandlet af »Gruppen Østeuropa og Centralasien«, men som ikke indeholder nogen af de omhandlede sagsoplysninger, indeholder dokument DS 27/98 (orienterende note EU/USA om Ukraine) en meget præcis beskrivelse af Den Europæiske Unions holdning og mål i forhandlingerne med USA vedrørende Ukraine. Dette gør sig tillige gældende for så vidt angår dokument DS 40/98, der indeholder detaljerede oplysninger om Den Europæiske Unions holdning under det første møde i Samarbejdsrådet EU-Ukraine.

52 Rådet har understreget, at dokument nr. 1239/98 om udkast til erklæring EU/USA vedrørende energiressourcerne i Det Kaspiske Hav ikke kun indeholder udkastet til den pågældende erklærings officielle ordlyd, men også berører visse følsomme problemstillinger, som opstod under forhandlingerne mellem Den Europæiske Union og USA. Det er således i dokumentet anført, hvorledes der er taget hensyn hertil under udarbejdelsen af erklæringen.

53 Rådet har for så vidt angår spørgsmålet om delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter anført, at der ikke er grund til at tage hensyn til dom af 19. juli 1999 i sagen Hautala mod Rådet, idet den er afsagt efter Rådets afgørelse af 12. juli 1999.

54 Desuden er der ikke i medfør af afgørelse 93/731 pligt til at meddele delvis aktindsigt i dokumenterne. Rådet har i den forbindelse påpeget, at dommen i sagen Hautala mod Rådet er appelleret til Domstolen.

55 Ifølge Rådet er det ud fra de pågældende dokumenters karakter under ingen omstændigheder muligt at meddele sagsøgeren delvis aktindsigt.

56 Kommissionen har gjort gældende, at den har et vidt skøn, og at Rettens prøvelse må begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt i forbindelse med den anfægtede afgørelse, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

57 Kommissionen har herefter fremført de samme argumenter som Rådet til støtte for afslaget til sagsøgeren på meddelelse af aktindsigt i dokumenterne. Den har understreget, at det drejer sig om spørgsmålet om Fællesskabets internationale forbindelser med Rusland. Sådanne spørgsmål henhører under EU-traktatens afsnit V, og Kommissionen har foretaget en konkret vurdering af de risici, der kunne være forbundet med en offentliggørelse af de omhandlede dokumenter. Den har tilføjet, at den på grund af dokumenternes særlige karakter måtte samordne svaret med Rådets svar.

58 Kommissionen har gjort gældende, at selv om der bestod en forpligtelse til at overveje muligheden for at give delvis aktindsigt i et dokument, ville det i det foreliggende tilfælde ikke have været muligt at foretage en sondring mellem dokumenterne og de oplysninger, de indeholder. Såfremt de oplysninger, Rådet og Kommissionen anså for at være omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, blev tilbageholdt, ville de udleverede dokumenter indeholde så få oplysninger, at de ville være værdiløse for sagsøgeren.

Rettens bemærkninger

59 De sagsøgte institutioner har ved de anfægtede afgørelser meddelt afslag på aktindsigt i de omtvistede dokumenter under påberåbelse af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser. Rettens prøvelse med hensyn til afgørelsernes lovlighed må begrænses til en kontrol af, om formforskrifterne og reglerne om begrundelse har været overholdt i forbindelse med afgørelserne, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, er materielt rigtige, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning.

60 Under disse omstændigheder bevirker det forhold, at sagsøgeren havde et vist kendskab til dokumenterne og følgelig har påberåbt sig deres indhold til støtte for sit søgsmål, ikke, at han er fritaget for at godtgøre, at de sagsøgte institutioner har begået en fejl med hensyn til begrundelsen for de anfægtede afgørelser, som kan medføre, at de må annulleres.

61 I den foreliggende sag har sagsøgeren fastholdt, at de sagsøgte institutioner har fejlfortolket den undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser, som er angivet i afgørelse 93/731 og 94/90.

62 I den omhandlede undtagelse, hvis ordlyd er bindende, hedder det, at »institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade [...] beskyttelsen af offentlige interesser ([...] internationale forbindelser [...])«. Heraf følger, at institutionerne er forpligtet til ikke at give aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af denne undtagelse, såfremt det godtgøres, at dette er tilfældet (Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 58).

63 I den foreliggende sag er det ubestridt, at de omtvistede dokumenter indeholder oplysninger om Den Europæiske Unions holdning i forholdet til Rusland og Ukraine samt med hensyn til de forhandlinger, der skal føres med USA vedrørende Ukraine. Det må derfor fremhæves, at de dokumenter, der er begæret aktindsigt i, er udarbejdet i forbindelse med internationale forhandlinger, som berører Den Europæiske Unions interesser i forholdet til tredjelande, navnlig Rusland, Ukraine og USA.

64 Det skal tillige bemærkes, at Rådet med rette har anført, at det ved vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt i de omhandlede dokumenter, under sådanne omstændigheder er relevant at tage hensyn til, hvilke oplysninger der er indeholdt i dokumenterne, og hvor detaljerede de er. Sagsøgeren kan følgelig ikke påberåbe sig, at dokument nr. 10859/97, der behandler det samme emne som de dokumenter, hvortil han blev nægtet adgang, er blevet udleveret til ham. Som Rådet har forklaret, består dette dokument, som figurerer blandt de dokumenter, der blev fremlagt under forhandlingerne, af en sammenfatning af de spørgsmål, der blev behandlet af »Gruppen Østeuropa og Centralasien«, og det indeholder i modsætning til de andre dokumenter, der blev begæret aktindsigt i, ikke nogen af de omhandlede sagsoplysninger.

65 Herefter findes de sagsøgte institutioner ikke at have begået en åbenbar fejl ved at påstå, at en offentliggørelse af de omtvistede dokumenter vil kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser. For så vidt angår indholdet af de omhandlede dokumenter har de sagsøgte institutioner således med rette anført, at en offentliggørelse af dokumenterne kunne være til skade for Den Europæiske Unions holdning i aktuelle og fremtidige forhandlinger med de lande, som er nævnt i præmis 63.

66 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at institutionerne burde have undersøgt muligheden for at meddele ham delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter, således som fastslået i dommen i sagen Hautala mod Rådet. I denne dom fastslog Retten, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlighedens interesser må fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitets-

principippet. Retten udtalte, at Rådet herefter er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne (jf. dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 87).

67 Rådets argument, hvorefter der ikke er grund til at tage dommen i sagen Hautala mod Rådet i betragtning, må herefter forkastes. Selv om dommen er afsagt efter udstedelsen af de anfægtede afgørelser, står det fast, at den klarlagde rækkevidden af en allerede eksisterende rettighed, nemlig retten til aktindsigt i dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med, således som nærmere angivet i adfærdskodeksen.

68 Det fremgår af dommen i sagen Hautala mod Rådet, at i de særlige tilfælde, hvor omfanget af dokumentet eller af de dele af dokumentet, der skal tilbageholdes, ville påføre Rådet og Kommissionen en uforholdsmæssig administrativ byrde, kan Rådet og Kommissionen på grundlag af proportionalitetsprincippet afveje interessen i at få aktindsigt i de pågældende dele af dokumentet mod den hermed forbundne arbejdsbyrde. I sådanne særlige tilfælde vil Rådet og Kommissionen således kunne varetage hensynet til god forvaltningsskik.

69 Rådet og Kommissionen er således i overensstemmelse med dommen i sagen Hautala mod Rådet forpligtet til at undersøge, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i oplysninger, som ikke er omfattet af undtagelserne. I henhold til princippet om god forvaltningsskik bør kravet om, at der meddeles delvis aktindsigt, dog ikke medføre en uforholdsmæssig administrativ byrde i forhold til den interesse, som den, der begærer aktindsigt, har i at få adgang til oplysningerne. I den forbindelse kan det fastslås, at Rådet og Kommissionen under alle omstændigheder har ret til at ikke at meddele delvis aktindsigt i dokumenter, såfremt det ved en gennemgang af de omhandlede dokumenter måtte vise sig, at en sådan delvis aktindsigt ville være uden mening, som følge af, at såfremt de pågældende dele af dokumenterne blev udleveret, ville de ikke være til nogen nytte for den, der har begæret aktindsigt.

70 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at der i den konkrete sag ikke kunne gives delvis aktindsigt, idet de dele af dem, der kunne været givet adgang til, indeholdt så få oplysninger, at de ville have været værdiløse for sagsøgeren. Under den mundtlige forhandling har Rådet tilkendegivet, at de omhandlede dokumenter generelt er vanskelige at opdele og ikke indeholder afsnit, som med lethed kan tages ud af sammenhængen.

71 De sagsøgte institutioner har således ikke bestridt, at de ikke har overvejet muligheden for at meddele delvis aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Ud fra de sagsøgte institutioners forklaringer og karakteren af de omtvistede dokumenter må det således antages, at en sådan vurdering under ingen omstændigheder kunne have ført til, at de havde meddelt delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter. Det forhold, at de sagsøgte institutioner ikke har undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i dokumenterne, har under de foreliggende særlige omstændigheder ikke haft nogen afgørende betydning for resultatet af de to institutioners vurdering (jf. Rettens dom af 5.6.1996, sag T-75/95, Günzler Aluminium mod Kommissionen, Sml. II, s. 497, præmis 55, og af 27.2.1997, sag T-106/95, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 229, præmis 199).

72 I den forbindelse bemærkes for det første, at som det tidligere er fastslået, er de omtvistede dokumenter udarbejdet i en forhandlingssammenhæng og indeholder oplysninger om Den Europæiske Unions holdning i forholdet til Rusland og Ukraine samt i de forhandlinger, der skulle føres med USA for så vidt angår Ukraine. At dokumenterne har et følsomt indhold, bekræftes i øvrigt af, at sagsøgeren under den mundtlige forhandling oplyste, at Finlands Højesteret har dømt ham for at have udleveret dokumenter til den russiske stat med stort set det samme indhold som de dokumenter, de sagsøgte institutioner har afslået at meddele ham aktindsigt i.

73 For det andet bemærkes, at der ikke er noget, der taler imod Rådets påstand om, at det er vanskeligt at opdele dokumenterne, og at de ikke indeholder afsnit, som med lethed kan udtages af sammenhængen. Det bemærkes, at sagsøgeren ikke med føje kan påstå, at dokumentet Coreu PESC/PRES/1239/98 bl.a. indeholder

udkastet til en offentlig erklæring EU/USA, som netop på grund af sin officielle karakter burde være blevet udleveret. Det forhold, at dokumentet indeholder oplysninger, der indgår i en officiel erklæring, indebærer ikke, at Rådet var forpligtet til at udlevere udkastet til erklæringen, som pr. definition var rent forberedende og derfor kun var bestemt til internt brug. Som Rådet har fremhævet under den mundtlige forhandling, er der generelt forskel på udkastet til en erklæring og den endelige tekst, hvilket er udtryk for de meningsforskelle, der er omfattet af tavshedspligten. Desuden er borgernes adgang til oplysninger sikret tilstrækkeligt gennem deres mulighed for at få adgang til den endelige version af erklæringen.

74 De sagsøgte institutioner findes herefter ikke at have tilsidesat proportionalitetsprincippet ved ikke at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter.

75 Det første og andet anbringende bør således forkastes.

Det tredje og fjerde anbringende: tilsidesættelse af princippet om, at en begæring om aktindsigt skal vurderes for hvert enkelt dokument, og tilsidesættelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

76 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at de sagsøgte institutioner har givet et »samlet« afslag på hans begæring om aktindsigt.

77 Eftersom de to institutioner har rådført sig med hinanden, inden de afgav svar, er der efter sagsøgerens opfattelse grund til at antage, at Kommissionen har baseret sin afgørelse om afslag på aktindsigt i dokumenterne på Rådets holdning i stedet for at danne sin egen mening ud fra en selvstændig vurdering.

78 Sagsøgeren har endvidere anført, at Rådets udlevering af dokument nr. 10859/97 var begrundet i, at dokumentet, i det mindste delvis, var tilgængeligt på Internettet. Efter sagsøgerens opfattelse viser dette, at der ikke er foretaget en systematisk gennemgang af de dokumenter, der er begæret aktindsigt i. Rådet og Kommissionen har som begrundelse for afslaget tværtimod henvist til dokumenternes karakter eller til, at de var klassificeret som fortrolige, og har herunder navnlig henvist til, hvorledes dokumenterne oversendtes (COREU-nettet), og ikke til dokumenternes indhold.

79 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at de anfægtede afgørelser ikke er tilstrækkeligt begrundede. Han har påpeget, at Kommissionens afgørelse kun indeholder et afsnit, der begrunder afslaget på meddelelse af aktindsigt i dokumenterne, hvilket ikke kan betragtes som fyldestgørende.

80 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen skal angive de grunde, som har dannet grundlag for afgørelsen. I den forbindelse har han påberåbt sig Rettens dom af 19. oktober 1995 i sag T-194/94 (Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765) og dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, hvoraf det fremgår, at når en fællesskabsinstitution udøver sin skønsbeføjelse med henblik på at afgøre, hvorvidt de pågældende dokumenter skal udleveres, skal den foretage en egentlig afvejning af borgernes interesse i at få indsigt i dens dokumenter mod institutionens eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser. Efter sagsøgerens opfattelse skal Kommissionen angive en passende begrundelse, når den fraviger princippet om åbenhed og anvender en undtagelse til hovedreglen om aktindsigt i dokumenter.

81 Rådet har hævdet, at det klart fremgår af den anfægtede afgørelse, at det omhyggeligt og særskilt har gennemgået muligheden for at give aktindsigt i hvert enkelt dokument.

82 Rådet har tilbagevist sagsøgerens påstande, hvorefter aktindsigt i dokumenterne blev nægtet, fordi de var blevet oversendt via COREU-nettet, og deres indhold således ikke kunne vurderes. Som det fremgår af begrundelsen for afslaget på sagsøgerens begæring om aktindsigt, vedrører samtlige dokumenter »selve kernen i Den Europæiske Unions internationale forbindelser«.

83 Rådet har endvidere anført, at det har angivet en fyldestgørende begrundelse for ikke at udlevere de dokumenter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i. Det har med henvisning til dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen (præmis 65) fremført, at det ikke er »forpligtet til under alle omstændigheder og for hvert enkelt dokument at angive de 'tvingende hensyn', der begrunder en anvendelse af undtagelsen med hensyn til beskyttelse af offentlige interesser«, idet den herved kan bringe det egentlige formål med den pågældende undtagelse i fare.

84 Det er Rådets opfattelse, at dens afgørelse i den foreliggende sag indeholder tilstrækkelige oplysninger til, at sagsøgeren kan få kendskab til begrundelsen for afslaget, og til, at Retten kan udøve sin kontrol, dog uden derved at have afsløret de forhold, som kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser.

85 Kommissionen har bestridt, at den har givet et »samlet« afslag på aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Den har tværtimod vurderet muligheden for at give aktindsigt særskilt for hvert enkelt dokument.

86 Kommissionen har endelig anført, at dens afgørelse er tilstrækkeligt begrundet.

Rettens bemærkninger

87 Indledningsvis bemærkes, at Rådet og Kommissionen ikke generelt kan nægte adgang til dokumenter, som den berørte person har begæret aktindsigt i. Institutionerne er forpligtet til, inden de træffer afgørelse vedrørende en begæring om aktindsigt i dokumenter, for hvert enkelt dokument at tage stilling til, hvorvidt en offentliggørelse ud fra de oplysninger, institutionerne råder over, faktisk ville kunne skade en af de beskyttede offentlige interesser. Den omhandlede forpligtelse indebærer imidlertid ikke, at institutionerne er forpligtet til under alle omstændigheder og for hvert enkelt dokument at angive de tvingende hensyn, der begrunder en anvendelse af undtagelsen med hensyn til beskyttelse af offentlige interesser, idet den herved kan bringe det egentlige formål med den pågældende undtagelse i fare. Det kan således vise sig at være umuligt for hvert enkelt dokument at angive de hensyn, der begrunder, at det skal behandles fortroligt, uden at indholdet herved offentliggøres; det egentlige formål med undtagelsen ville følgelig ikke blive nået (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 65).

88 I denne sag er det tidligere fastslået, at de sagsøgte institutioner med rette havde antaget, at hvert enkelt dokument, der ikke blev udleveret, henhørte under undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser på området for internationale forbindelser.

89På den baggrund må sagsøgerens argument, hvorefter institutionerne generelt har nægtet at give aktindsigt i de pågældende dokumenter på grund af, at dokumenterne var blevet oversendt via COREU-nettet, og deres indhold ikke var blevet undersøgt, forkastes. Det fremgår nemlig klart af Rådets afgørelse (jf. præmis 16), at begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter er blevet vurderet i forhold til indholdet i hvert dokument. Selv om begrundelsen i

Kommissionens afgørelse er mere kortfattet, fremgår det af den, at den har taget stilling til begæringen om aktindsigt til dokumenterne ved at vurdere hver enkelt dokument for sig. Dette bekræftes i øvrigt af, at Kommissionen i sin afgørelse har henvist til Rådets begrundelse for at nægte aktindsigt i lignende dokumenter (jf. præmis 15). Sagsøgerens antagelse om, at Rådets udlevering af dokument nr. 10859/97 skyldtes, at indholdet af dokumentet delvis var tilgængeligt på Internettet, er i den forbindelse uden relevans og godtgør ikke, at Rådet har undladt at foretage en systematisk vurdering af indholdet i alle de dokumenter, der er begæret aktindsigt i.

90 Sagsøgeren kan heller ikke med føje påberåbe sig, at de sagsøgte institutioner har rådført sig med hinanden, inden de besvarede begæringen, eftersom de pågældende dokumenter delvis var udarbejdet i fællesskab af de nævnte institutioner. Det bemærkes, at de sagsøgte institutioners adfærd i det konkrete tilfælde var korrekt og i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik.

91 For så vidt angår spørgsmålet om begrundelsespligten bemærkes, at den har til formål, dels at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels at Fællesskabets retsinstanser kan efterprøve beslutningens lovlighed (jf. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15, og Rettens dom af 12.1.1995, sag T-84/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 32).

92 Endvidere skal det ifølge fast retspraksis klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund (jf. Domstolens dom af 15.5.1997, sag C-278/95 P, Siemens mod Kommissionen, Sml. I, s. 2507, præmis 17, Rettens dom i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 66, og Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 53).

93 Det bemærkes, at i modsætning til det af sagsøgeren anførte finder de sagsøgte institutioners forpligtelse til at foretage en egentlig afvejning af borgernes interesse i at få indsigt i deres dokumenter mod institutionernes eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine drøftelser ikke anvendelse i dette tilfælde, idet afslaget på sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenterne ikke var begrundet i den tavshedspligt, som de nævnte institutioners drøftelser er omfattet af (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 59).

94 I nærværende sag var de sagsøgte institutioner forpligtet til, i det mindste for hver kategori af dokumenter, at angive grundene til, at de dokumenter, der var angivet i begæringen om aktindsigt, efter deres opfattelse var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser for så vidt angår internationale forbindelser. De burde således have præciseret, hvorledes en offentliggørelse af de pågældende dokumenter ville kunne skade denne interesse, under samtidig iagttagelse af de generelle begrundelseskrav, der er anført i præmis 91 og 92 (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 64).

95 Det fremgår således, at institutionerne har påberåbt sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser for så vidt angår internationale forbindelser, og at de har anført grundene til, at de fandt denne undtagelse anvendelig. I sit afslag på den bekræftende begæring har Rådet faktisk for hvert enkelt dokument forklaret, hvorfor det var omfattet af den pågældende undtagelse (jf. præmis 16). Af denne begrundelse fremgår, at en offentliggørelse af de omhandlede dokumenter ville kunne skade Den Europæiske Unions position i aktuelle og fremtidige forhandlinger med visse tredjelande. Selv om Kommissionens begrundelse er mere kortfattet, er den også i overensstemmelse med kravene i retspraksis. Kommissionen har nemlig samordnet sit svar med Rådets og har anført, at hvert enkelt af de pågældende dokumenter indeholdt detaljerede oplysninger om den holdning, som Den Europæiske Union påtænkte at indtage i forholdet til Rusland (jf. præmis 15). Rådet eller Kommissionen kan således ikke i den foreliggende sag kritiseres for at have anvendt for generelle vendinger, idet de med rette har anset det for umuligt at præcisere grundene til, at dokumenterne var undergivet tavshedspligt, uden derved at bringe det egentlige formål med

undtagelsen i fare (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 65).

96 De sagsøgte institutioner har således ikke tilsidesat begrundelsespligten i EF-traktatens artikel 253.

97 Heraf følger, at det tredje og fjerde anbringende bør forkastes.

Det femte anbringende: Der er ikke blevet taget hensyn til sagsøgerens særlige interesse i at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter

Parternes argumenter

98 Sagsøgeren har gjort gældende, at de sagsøgte institutioner, ud over at inddrage offentlige interesser i deres overvejelser, også var forpligtet til at tage hensyn til sagsøgerens særlige interesse i at få aktindsigt i de pågældende dokumenter. I den konkrete sag har sagsøgeren haft behov for dokumenterne for at kunne varetage sit forsvar ved de finske domstole.

99 I replikken har sagsøgeren henvist til, at det forhold, at retssagen i Finland delvis vedrører de samme dokumenter, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i denne sag, godtgør sagsøgerens særlige interesse i, at det generelle princip om videst mulig adgang til dokumenter finder anvendelse i denne sag.

100 Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren tilkendegivet, at han ikke var bekendt med, om de dokumenter, hvis indhold han har offentliggjort og for hvilket han blev dømt i Finland, var helt de samme som dem, han har begæret aktindsigt i. Dette forklarer, hvorfor han har henvendt sig til de sagsøgte institutioner.

101 Det er sagsøgerens opfattelse, at de sagsøgte institutioner burde have foretaget en afvejning af de foreliggende forskellige interesser, inden de traf afgørelse.

102 Rådet har anført, at sagsøgeren ikke har oplyst, at han havde behov for dokumenterne for at kunne varetage sit forsvar ved de finske domstole. Der er derfor ikke taget hensyn til denne omstændighed i sagen. Under den mundtlige forhandling har Rådet gjort gældende, at denne særlige interesse ikke længere var aktuel, idet retssagen i Finland var afsluttet med den finske højesterets afgørelse. Det er under alle omstændigheder Rådets opfattelse, at sagsøgerens påståede særlige interesse var uden relevans og ikke kunne anerkendes.

103 Kommissionen har henvist til, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser er et tvingende hensyn. Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at foretage en afvejning af interessen hos den, der begærer aktindsigt i dokumenterne, over for institutionernes interesse i ikke at meddele aktindsigt i dokumenterne.

104 Kommissionen har endvidere påpeget, at sagsøgeren ikke forud for sagsanlægget ved Retten har oplyst, at han havde behov for de omhandlede dokumenter for at kunne varetage sit forsvar ved de finske domstole. Kommissionen kunne derfor ikke tage hensyn til sagsøgerens særlige interesse i forbindelse med dens behandling af begæringen om aktindsigt.

105 Under den mundtlige forhandling har Kommissionen tilføjet, at sagsøgerens argument ikke er blevet fremført i god tro, idet retssagen i Finland, i modsætning til hvad sagsøgeren har ladet forstå, allerede var afsluttet. Det er derfor tvivlsomt, om sagsøgeren har interesse i at gennemføre søgsmålet.

Rettens bemærkninger

106 Det bemærkes først, at enhver kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort dokument fra Kommissionen eller Rådet, uden at begæringen skal begrundes (jf. Rettens dom i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 48, og dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 65, 66 og 67). En person, som har fået afslag på aktindsigt i et dokument eller en del af et dokument, har derfor allerede af den grund en interesse i, at afslaget annulleres.

107 For så vidt angår sagsøgerens anbringende om, at de sagsøgte institutioner ikke har taget hans særlige interesse i at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter i betragtning, bemærkes blot, at en interesseafvejning kun kommer på tale, når Rådet eller Kommissionen skal vurdere en begæring om aktindsigt i dokumenter, der vedrører deres drøftelser, hvilket ikke er tilfældet i denne sag (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 59).

108 Dette anbringende forkastes, da det er uden relevans.

Påstanden om fremlæggelse af dokumenter

109 I replikken har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Retten træffer bestemmelse om, at de pågældende dokumenter skal fremlægges, således at Retten kan gennemgå dem på baggrund af sagsøgerens anbringender om deres sandsynlige indhold og derefter vurdere, hvorledes Kommissionen og Rådet har taget stilling til sagsøgerens begæring om aktindsigt i de nævnte dokumenter. Sagsøgeren har anmodet om, at hans advokat bemyndiges til at gennemgå dokumenterne sammen med Retten, om nødvendigt under tavshedspligt. Om fornødent vil sagsøgeren og dennes advokat give afkald på retten til at gøre sig bekendt med dokumenterne.

110 På baggrund af en samlet vurdering af sagsøgerens anbringender må det fastslås, at det for at afgøre tvisten er ufornødent at træffe bestemmelse om, at dokumenterne skal fremlægges.

Sagens omkostninger

111 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, bør han i overensstemmelse med Rådets og Kommissionens påstande betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) **Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

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

Lindh García-Valdecasas Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 2001.

H. Jung — P. Lindh

Justitssekretær — Afdelingsformand