RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)
5. marts 1997 *

I sag T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), en engelsk »trust«, Godalming, Surrey (Det Forenede Kongerige), ved advokat Georg M. Berrisch, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Turk & Prum, 13 B, avenue Guillaume,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Sverige ved konsulent Erik Brattgård, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Carmel O'Reilly og Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af

Den Franske Republik ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Denys Wibaux, Juridisk Tjeneste, det franske Udenrigsministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

og

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved John E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barristers Stephen Richards og Jessica Simor, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 2. februar 1995 om ikke at give aktindsigt i Kommissionens dokumenter vedrørende undersøgelsen af projektet om opførelse af et besøgscenter for turister i Mullaghmore (Irland) og navnlig i dokumenter vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der ved finansieringen af projektet kunne anvendes strukturfondsmidler,

har

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

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

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 18. september 1996,

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 Ved afslutningen af Det Europæiske Råds møde i Birmingham den 16. oktober 1992 afgav stats- og regeringscheferne en erklæring med titlen »Et Fællesskab, der er tættere på dets borgere« (EF-Bull. 10-1992, s. 9), hvori de understregede, at Fællesskabet må gøres mere åbent. Forpligtelsen blev bekræftet på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 12. december 1992, og Kommissionen blev på ny anmodet om at fortsætte bestræbelserne for at forbedre adgangen til de oplysninger, som Fællesskabets institutioner råder over (EF-Bull. 12-1992, s. 7).

3 Efter Maastricht-erklæringen foretog Kommissionen en sammenlignende undersøgelse af ordningerne for adgang til oplysninger i medlemsstaterne og i visse tredjelande og offentliggjorde resultaterne af sine undersøgelser i meddelelse 93/C 156/5 af 5. maj 1993 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter, som den forelagde for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (EFT C 156, s. 5). I meddelelsen konkluderede Kommissionen, at der syntes at være et stærkt ønske om at udvide adgangen til aktindsigt yderligere på fællesskabsniveau.

4 Kommissionen og Rådet fulgte ovennævnte tiltag op ved at udarbejde og vedtage en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (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.

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

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

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

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

8 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.«

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

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

— beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, 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.«

Faktiske omstændigheder

10 I 1991 meddelte de irske myndigheder, at de påtænkte at lade opføre et besøgscenter for turister i Mullaghmore i Burren National Park i det vestlige Irland. Med henblik herpå anmodede de om, at der blev ydet støtte fra Fællesskabets strukturfonde. Sagsøgeren, WWF UK (World Wide Fund for Nature) (herefter »WWF UK«), klagede til Kommissionen over det pågældende projekt, idet det efter sagsøgerens opfattelse var i strid med de fællesskabsretlige bestemmelser om miljøbeskyttelse, og at der var tale om en fejlagtig anvendelse af strukturfondsmidler.

11 Kommissionen indledte herefter en undersøgelse vedrørende det pågældende projekt og navnlig vedrørende den påståede overtrædelse af fællesskabsretlige miljøbestemmelser og af spørgsmålet om tildeling af strukturfondsmidler under sådanne omstændigheder. Den 7. oktober 1992 meddelte Kommissionen, at projektet efter dens opfattelse ikke var i strid med fællesskabsretlige miljøbestemmelser, og at den derfor ikke påtænkte at indlede en traktatbrudsprocedure mod Irland. Ved skrivelse af samme dato underrettede kommissær Bruce Millan, der er ansvarlig for regionalpolitiske spørgsmål, de irske myndigheder herom, og tilføjede, at intet var til hinder for, at projektet blev finansieret med strukturfondsmidler.

12 Sagsøgeren og An Taisce — The National Trust for Ireland, en ikke-statslig irsk organisation, anlagde herefter annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af den nævnte kommissionsafgørelse af 7. oktober 1992. Ved dom af 23. september 1994 (sag T-461/93, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 733) afviste Retten sagen. Sagsøgerne iværksatte appel til prøvelse af Rettens dom. Ved Domstolens kendelse af 11. juli 1996 (sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 3727) blev appellen forkastet.

13 Ved to særskilte, men enslydende skrivelser af 4. november 1994 til generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat XI — Miljø, Nuklear Sikkerhed og Civilbeskyttelse, og til generaldirektøren for Generaldirektorat XVI — Regionalpolitik begærede sagsøgerens advokat med henvisning til afgørelse 94/90 aktindsigt i alle Kommissionens dokumenter vedrørende undersøgelsen af Mullaghmoreprojektet og navnlig vedrørende undersøgelsen af, om der kunne anvendes strukturfondsmidler til projektet. Begæringerne havde følgende ordlyd:

»On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Article 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents.«

[»Den 21. juni 1991 indgav WWF UK en klage til Kommissionen vedrørende Det Irske Finansministeriums projekt om opførelse af et besøgscenter for turister i Mullaghmore (Irland). An Taisce tilsluttede sig senere klagen. Mine klienter protesterede mod projektet og bl.a. imod, at Irland i den forbindelse anvender EF-strukturfondsmidler. Mine klienter gjorde gældende, at projektet ville være i strid med fællesskabsretlige miljøbestemmelser.

Derefter fulgte en brevveksling mellem Kommissionens tjenestegrene og mine klienter. Den vedrørte for det første det spørgsmål, om Kommissionen på baggrund af projektet ville indlede en traktatbrudsprocedure mod Irland i medfør af traktatens artikel 169, og for det andet, om Kommissionen ville meddele tilladelse til, at der blev anvendt strukturfondsmidler til projektet. Den 7. oktober 1992 udsendte Kommissionen en pressemeddelelse, hvori den gjorde opmærksom på, at den havde besluttet ikke at indlede en traktatbrudsprocedure mod Irland. Samme dag sendte kommissær Bruce Millan (ansvarlig for regionalpolitiske spørgsmål) en skrivelse til Noel Treacy (viceminister i det irske Finansministerium), hvori han meddelte, at afgørelsen om ikke at indlede en traktatbrudsprocedure medførte, at der ikke var noget til hinder for at anvende strukturfondsmidler til projektet.

På mine klienters vegne tillader jeg mig at begære aktindsigt i alle de kommissionsdokumenter, der vedrører undersøgelsen af Mullaghmore-projektet, og navnlig dem, der drejer sig om, hvorvidt der kan anvendes strukturfondsmidler til projektet. Vi vil foretrække at modtage kopier af de relevante dokumenter.«]

14 Ved skrivelser af henholdsvis 17. november 1994 og 24. november 1994 meddelte L. Krämer, tjenestemand i GD XI, og generaldirektøren for GD XVI, E. Landaburu, sagsøgerens advokat, at begæringen ikke var imødekommet.

15 I skrivelsen af 17. november 1994 fra GD XI var afslaget begrundet som følger:

»I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations.«

[»Jeg beklager at måtte meddele Dem, at de dokumenter, De har anmodet om, er omfattet af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat som led i Kommissionens politik om aktindsigt i dokumenter. Jeg agter derfor ikke at stille de nævnte dokumenter til Deres rådighed.

Formålet med undtagelserne er at beskytte offentlige og private interesser og at sikre tavshedspligten med hensyn til Kommissionens interne forhandlinger. Vedlagt finder De til Deres orientering en liste over de pågældende undtagelser, og jeg kan meddele Dem, at for så vidt angår de dokumenter, De har ønsket udleveret, er de relevante undtagelser dem, der vedrører beskyttelsen af offentlige interesser (navnlig inspektioner og undersøgelser) og beskyttelsen af Kommissionens interesse for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. De dokumenter, De har ønsket udleveret, vedrører behandlingen af klager samt Kommissionens interne forhandlinger.«]

16 I skrivelsen af 24. november 1994 fra GD XVI var afslaget begrundet som følger:

»I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations.«

[»Jeg beklager at måtte meddele Dem, at de yderligere dokumenter, De har anmodet om, er omfattet af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat som led i Kommissionens politik om aktindsigt i dokumenter. Jeg agter derfor ikke at stille de nævnte dokumenter til Deres rådighed.

Formålet med undtagelserne er navnlig at sikre tavshedspligten med hensyn til Kommissionens interne forhandlinger. Sådanne dokumenter omfatter alle interne notater, brevveksling mellem Kommissionens tjenestegrene, herunder Den Juridiske Tjeneste, og alle øvrige oplysninger, hvis offentliggørelse ville indebære en overtrædelse af tavshedspligten med hensyn til Kommissionens forhandlinger.«]

17 Sagsøgerens advokat var ikke enig i Kommissionens synspunkter, og indgav derfor ved skrivelser af 19. december 1994 bekræftende begæringer til Kommissionens generalsekretær i overensstemmelse med den i adfærdskodeksen fastsatte fremgangsmåde.

18 Ved særskilt skrivelse af samme dag til Kommissionens generalsekretær anfægtede sagsøgerens advokat med henvisning til den begæring, han havde indgivet den 4. november 1994 til GD XI, og dettes svar af 17. november 1994, generaldirektoratets afslag på at give aktindsigt i dokumenter, det lå inde med, som følger:

»Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested.«

[»L. Krämer anførte, at dokumenterne er omfattet af de undtagelser fra retten til aktindsigt, der er fastsat som led i Kommissionens politik med hensyn til aktindsigt i dokumenter. Han anførte, at den relevante undtagelse var undtagelsen med hensyn til tavshedspligten omkring Kommissionens interne forhandlinger og beskyttelsen af offentlige interesser (navnlig inspektioner og undersøgelser).

På mine klienters vegne indgiver jeg hermed en bekræftende begæring om indsigt i ovennævnte dokumenter og tillader mig formelt at anmode Dem om at tage Deres indstilling om at afslå at give aktindsigt i de pågældende dokumenter op til fornyet overvejelse.

Retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter er givet med henblik på at sikre gennemsigtigheden i Kommissionens beslutningsproces, hvilket også vil styrke offentlighedens tillid til myndighederne (jf. betragtningerne til adfærdskodeksen for aktindsigt i Kommissionens og Rådets dokumenter, EFT 1994 L 46, s. 60). Disse mål vil kun kunne nås, såfremt der gives aktindsigt i videst muligt omfang. Kommissionen bør derfor kun afslå at give aktindsigt i dens dokumenter, såfremt dette er absolut nødvendigt. Undtagelserne fra mulighederne for aktindsigt i Kommissionens dokumenter må derfor fortolkes snævert.

Endvidere hedder det i adfærdskodeksen blot, at Kommissionen *kan* afslå at give aktindsigt for at sikre institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. Denne undtagelse er således ikke obligatorisk. Kommissionen kan kun påberåbe sig denne undtagelse, såfremt de konkrete omstændigheder gør det påkrævet at opretholde tavshedspligten om interne forhandlinger. Generaldirektøren har ikke omtalt nogen sådan omstændighed. Det fremgår klart af listen over de tilfælde, hvor undtagelserne kan bringes i anvendelse, at ingen af undtagelserne kommer i betragtning i den foreliggende sag.

Endelig er nærværende begæring en begæring om aktindsigt i dokumenter vedrørende en procedure, der har været afsluttet siden oktober 1992. Kommissionen har derfor ikke længere mulighed for at holde offentligheden ude. Dette fremgår også af Kommissionens interne retningslinjer (KOM dok. SEK(94) 321 af 16.2.1994). Efter vor opfattelse kan Kommissionen derfor ikke påberåbe sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser.

Under alle omstændigheder kan undtagelserne kun begrunde, at der nægtes aktindsigt i visse af de dokumenter, som vi har begæret aktindsigt i.«]

19 Samme dag, dvs. den 19. december 1994, fremsendte sagsøgeren en skrivelse til generalsekretæren vedrørende den begæring, sagsøgeren havde indgivet til GD XVI. Skrivelsens ordlyd svarede til ordlyden af den ovenfor i præmis 18 nævnte skrivelse, bortset fra dens første afsnit, der lød som følger:

»The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure.«

[»Generaldirektøren anførte, at dokumenterne er omfattet af de undtagelser, der er fastsat som led i Kommissionens politik med hensyn til aktindsigt i dokumenter. Han oplyste, at den relevante undtagelse er undtagelsen med hensyn til tavshedspligten om Kommissionens interne forhandlinger.«]

20 Ved skrivelse af 2. februar 1995 besvarede Kommissionens generalsekretær under ét ovennævnte skrivelser fra sagsøgerens advokat og bekræftede i den forbindelse afslaget på de begæringer, der var indgivet til GD XI og GD XVI, og de argumenter, Kommissionen fremførte, på følgende måde:

»Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i.e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community.«

[»Tak for Deres skrivelser af 19. december 1994, hvori De anmoder om, at L. Krämer's (GD XI) og E. Landaburu's (GD XVI) indstilling om at afslå at give aktindsigt i de kommissionsdokumenter, der vedrører undersøgelsen af Mullaghmore-projektet, og navnlig dem, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der kan anvendes strukturfondsmidler til projektet, tages op til fornyet overvejelse.

I Deres skrivelser har De anført, at for at fremme gennemsigtigheden i Kommissionens beslutningsproces og styrke offentlighedens tillid til myndighederne bør Kommissionen kun afslå at give aktindsigt i dens dokumenter, når dette er absolut nødvendigt, og at undtagelserne fra retten til aktindsigt i Kommissionens dokumenter skal fortolkes snævert.

Det er faktisk netop på den måde, Kommissionen gennemfører sin politik om gennemsigtighed: Hver enkelt begæring behandles særskilt og omhyggeligt og under hensyntagen til de konkrete omstændigheder. Det grundlæggende princip med

hensyn til behandlingen af hver enkelt begæring er, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, idet der dog gælder visse undtagelser med henblik på dels at beskytte offentlige og private interesser, der kunne skades, såfremt der blev givet aktindsigt i visse dokumenter, og dels at sikre, at Kommissionens forhandlinger kan finde sted under overholdelse af tavshedspligten.

Disse undtagelser er udtrykkeligt fastsat i adfærdskodeksen for aktindsigt i Kommissionens og Rådets dokumenter, der blev vedtaget den 8. februar 1994.

Efter nærmere at have overvejet Deres begæring må jeg bekræfte det standpunkt, E. Landaburu og L. Krämer har indtaget, idet en offentliggørelse af de pågældende dokumenter vil kunne skade beskyttelsen af Kommissionens interesse for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger samt beskyttelsen af offentlige interesser og navnlig interessen i, at traktatbrudsprocedurer kan forløbe bedst muligt.

Det er således afgørende for Kommissionen, at den kan foretage undersøgelser inden for de områder, der henhører under dens kompetence som traktaternes vogter samtidig med, at det sikres, at sådanne procedurer er fortrolige. Det er selvfølgelig nødvendigt, at Kommissionen søger at opretholde et klima med gensidig tillid, hvilket kunne blive bragt alvorligt i fare i tilfælde af en eventuel offentliggørelse. En sådan offentliggørelse kan vanskeligt forenes med bestræbelserne for at finde en mindelig løsning på et tidligt tidspunkt af sagen.

Navnlig vil en offentliggørelse af brevvekslingen mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat kunne påvirke behandlingen af sager vedrørende overtrædelser af fællesskabsretten.

For så vidt angår sagen vedrørende besøgscentret for turister i Irland har Kommissionen — i en pressemeddelelse — offentliggjort de hensyn, der var afgørende for, at den ikke har indledt en traktatbrudsprocedure over for Irland på grund af overtrædelse af miljøbestemmelser.

Endelig skal jeg henlede Deres opmærksomhed på de retsmidler, der står til Deres rådighed: De kan anlægge sag eller indgive klage til ombudsmanden på de betingelser, der er fastsat i henholdsvis artikel 173 og artikel 138 E i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.«]

21 Nærværende sag er anlagt til prøvelse af den afgørelse (herefter »den omtvistede afgørelse«), der er indeholdt i ovennævnte skrivelse af 2. februar 1995 fra Kommissionens generalsekretær.

Retsforhandlinger og parternes påstande

22 Sagsøgeren anlagde nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. april 1995. Efter indgivelsen af svarskriftet har sagsøgeren ved skrivelse modtaget den 10. august 1995 meddelt Retten, at sagsøgeren gav afkald på at indgive replik.

23 Ved kendelse afsagt den 16. november 1995 har formanden for Rettens Fjerde Afdeling tilladt Kongeriget Sverige at indtræde i sagen til støtte for sagsøgerens påstande og tilladt Den Franske Republik, Irland og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at indtræde til støtte for sagsøgtes påstande. Irland er siden udtrådt af sagen.

24 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 31. maj 1996. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Den har dog stillet et skriftligt spørgsmål til Kommissionen, som svarede den 18. juli 1996.

25 Parterne, bortset fra Den Franske Republik, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 18. september 1996.

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

— Annullation af den afgørelse fra Kommissionen, der er indeholdt i dens skrivelse af 2. februar 1995.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28 Intervenienterne, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

Realiteten

29 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremført to anbringender. Med det første gøres det gældende, at adfærdskodeksen og afgørelse 94/90 er tilsidesat, og med det andet, at traktatens artikel 190 er tilsidesat.

30 Henset til, at de argumenter, sagsøgeren har fremført i forbindelse med de nævnte to anbringender, er indbyrdes sammenhængende, finder Retten, at de bør behandles under ét.

Første og andet anbringende set under ét: tilsidesættelse af afgørelse 94/90, af adfærdskodeksen og af traktatens artikel 190

Parternes argumenter

— Tilsidesættelse af afgørelse 94/90 og af adfærdskodeksen

31 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen har tilsidesat afgørelse 94/90, idet den på fejlagtig måde har påberåbt sig de undtagelser fra princippet om aktindsigt i dokumenter, der er fastsat i adfærdskodeksen, som blev vedtaget i henhold til afgørelsens artikel 1. Sagsøgeren har særlig redegjort for den retlige karakter af adfærdskodeksen og for, hvorledes den efter sagsøgerens opfattelse skal fortolkes.

32 Sagsøgeren har således navnlig anført, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er bindende for Kommissionen, og at de har til formål at sikre offentligheden i Fællesskabet »størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med«.

33 Sagsøgeren støttes på det punkt af den svenske regering, som har understreget, at set under ét er afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen en bindende retsakt, der tillægger borgerne rettigheder og pålægger Kommissionen forpligtelser.

34 Kommissionen har bestridt, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen har den retlige karakter, sagsøgeren tillægger dem. Kommissionen har nærmere anført, at de pågældende dokumenter kun er den praktiske gennemførelse af de politiske retningslinjer, der er indeholdt i de ovenfor i præmis 1, 2 og 3 nævnte erklæringer fra medlemsstaterne og Det Europæiske Råd. Korrekt fortolket tillægger afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen ifølge Kommissionen ikke borgerne nogen absolut eller principiel ret til aktindsigt i dokumenter, men kun en ret til, at deres begæringer om aktindsigt behandles på grundlag af de principper og efter de fremgangsmåder, der er fastsat i ovennævnte retsakter.

35 Sagsøgeren har endvidere anført, at de undtagelser, der er fastsat i adfærdskodeksen, må fortolkes snævert, ikke mindst fordi det almindelige princip er vigtigt, samt i lyset af dette almindelige princip, således at adfærdskodeksens specifikke formål, som er at sikre offentligheden »størst mulig adgang til ... dokumenter«, ikke bringes i fare. Til støtte for synspunktet har sagsøgeren henvist til de principper, Domstolen har opstillet i sin praksis vedrørende fri bevægelighed for personer og etableringsfrihed (Domstolens dom af 19.12.1968, sag 13/68, Salgoil, Sml. s. 553, org. ref.: Rec. s. 661, af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631, og af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999) samt vedrørende de frie varebevægelser (Domstolens dom af 25.1.1977, sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, og af 17.6.1981, sag 113/80, Kommissionen mod Irland, Sml. s. 1625).

36 Sagsøgeren har tilføjet, at når henses til betydningen af det formål, der forfølges med adfærdskodeksen, og dennes tilblivelseshistorie, kan Kommissionen ikke påberåbe sig undtagelserne generelt, men skal i hvert enkelt tilfælde godtgøre de »tvingende hensyn«, der indebærer, at betingelserne for at bringe den pågældende undtagelse i anvendelse er opfyldt. Sagsøgeren har herved henvist til Domstolens kendelse af 6.12.1990 (sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 4405, præmis 11 og 12).

37 Heroverfor har Kommissionen anført, at sagsøgeren har misopfattet den retlige værdi af adfærdskodeksen og karakteren af de undtagelser, den indeholder, idet de alene udgør grænserne eller de nærmere vilkår med hensyn til den forpligtelse, Kommissionen har pålagt sig selv. Ifølge Kommissionen har adfærdskodeksen ikke samme værdi som de grundlæggende regler, der følger af traktaten, idet sigtet med kodeksen blot er at gennemføre generelle politiske retningslinjer. De afgørelser, sagsøgeren har påberåbt sig, er derfor ikke relevante.

38 Kommissionen har tilføjet, at for så vidt angår de undtagelser, adfærdskodeksen indeholder, må der sondres mellem, om de er obligatoriske eller fakultative. Kommissionen har også understreget, at når den henviser til en »obligatorisk undtagelse«, skal den ikke foretage en afvejning af dens egne interesser mod interesserne for den, der begærer aktindsigt i dokumenter. I så fald er interesseafvejningen ifølge Kommissionen blevet foretaget på det tidspunkt, hvor adfærdskodeksen blev vedtaget, hvilket fremgår af karakteren af de interesser, der er involveret i forbindelse med de »obligatoriske undtagelser«. Når Kommissionen påberåber sig en »fakultativ undtagelse«, sker interesseafvejningen ifølge Kommissionen på det tidspunkt, hvor den påberåber sig den.

39 Sagsøgeren har dernæst anfægtet, at der i den omtvistede afgørelse er henvist til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser og undtagelsen med hensyn beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne.

40 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen således anlagt en for vid fortolkning af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, når den har nægtet sagsøgeren aktindsigt i alle de dokumenter, der vedrører traktatbrudsproceduren, uanset de pågældende dokumenters indhold, de konkrete omstændigheder omkring de forskellige undersøgelser og det tidsrum, der er forløbet, efter at undersøgelserne er afsluttet. Ifølge sagsøgeren bringes de to vigtigste formål med Fællesskabets politik med hensyn til aktindsigt i fare, nemlig en større gennemsigtighed i beslutningsprocessen og en styrkelse af offentlighedens tillid til EF-myndighederne. Ifølge sagsøgeren er der ikke noget hensyn, der kan begrunde, at traktatbrudsprocedurer i almindelighed gennemføres strengt fortroligt. Endvidere kan Kommissionen ikke nægte aktindsigt i dokumenter vedrørende traktatbrudsprocedurer, uden at den i hvert enkelt tilfælde angiver de tvingende hensyn, der begrunder, at en udlevering af dokumenter kan skade beskyttelsen af offentlige interesser.

41 Sagsøgeren har endvidere anført, at henvisningen i den omtvistede afgørelse til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i adfærdskodeksen. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen således blot henvist til, at de pågældende dokumenter vedrørte dens interne drøftelser, men ikke foretaget en afvejning af dens egne interesser mod sagsøgerens ret til aktindsigt i dokumenterne. Sagsøgeren har tilføjet, at da de pågældende dokumenter vedrører en procedure, der har været afsluttet siden oktober 1992, kan kun helt særlige omstændigheder begrunde, at Kommissionen fortsat påberåber sig denne undtagelse. Sagsøgeren har også understreget, at Kommissionen ikke har angivet de nødvendige »tvingende hensyn«, hvilket er i strid med de krav, der er opstillet i Domstolens praksis (jf. kendelsen i sagen Zwartveld m.fl., a.st., præmis 11 og 12).

42 Den svenske regering har anført, at Kommissionen har et vidt skøn, når den påberåber sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne, men at interesseafvejningen skal foretages særskilt og individuelt for hvert enkelt dokument. Regeringen har gjort opmærksom på, at sagsøgeren ikke alene har begæret aktindsigt i dokumenter

vedrørende Irlands eventuelle tilsidesættelse af fællesskabsretten, men også i dokumenter, der vedrører spørgsmålet om anvendelse af strukturfondsmidler til Mullaghmore-projektet. Den omstændighed, at sagsøgeren ikke har modtaget noget dokument, viser ifølge regeringen, at Kommissionen ikke har foretaget en interesseafvejning for hvert enkelt dokument.

43 Kommissionen har bestridt, at den har begået en fejl derved, at den i den omtvistede afgørelse har henvist til undtagelserne i adfærdskodeksen. Ifølge Kommissionen fremgår det således af selve ordlyden af adfærdskodeksen, at visse af undtagelserne er obligatoriske, idet det præciseres, at »institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade ...«. Undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser henhører under disse »obligatoriske undtagelser«.

44 Det fremgår således af affattelsen af adfærdskodeksen, at såfremt der er risiko for, at en udlevering af dokumenter kan skade beskyttelsen af offentlige interesser, er det obligatorisk at bringe undtagelsen i anvendelse, og Kommissionen er pligtig at afslå at give aktindsigt i de pågældende dokumenter. Kommissionen har tilføjet, at sådanne »obligatoriske undtagelser« i sig selv udgør tvingende hensyn. Kommissionen har i øvrigt fremhævet, at adfærdskodeksen indeholder eksempler på de forskellige interesser, der skal beskyttes.

45 Kommissionen har præciseret, at dens relationer til medlemsstaterne i forbindelse med traktatbrudsprocedurer skal ses som led i dens forpligtelse til loyalt at samarbejde med dem, således som det er fastsat i traktatens artikel 5. Dette samarbejde bevirker, at parterne kan indlede drøftelser med henblik på at finde en mindelig løsning. I den konkrete sag er det netop en sådan åben og oprigtig dialog, som har medført, at Kommissionen kunne indgå et kompromis med de irske myndigheder. På grund af den beskyttelse af offentlige interesser, der kræves efter adfærdskodeksen, skal der efter Kommissionens opfattelse nægtes aktindsigt i dokumenter, der vedrører en traktatbrudsprocedure.

46 Det kan derfor ikke med rette foreholdes Kommissionen, at den ikke har taget hensyn til de særlige omstændigheder, der forelå i forbindelse med Mullaghmore-projektet, idet undersøgelsen vedrørende et eventuelt traktatbrud uden videre er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser. Det er derfor ikke nødvendigt at begrunde en anvendelse af denne undtagelse for hver enkelt undersøgelse.

47 Kommissionen har også påpeget, at den omstændighed, at der er forløbet en vis tid, efter at Mullaghmore-sagen blev afsluttet i oktober 1992, ikke kan begrunde, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser. Kommissionen har nærmere anført, at da der ikke blev truffet nogen afgørelse som led i en procedure, var de irske myndigheder tvunget til at overholde de garantier, de havde givet, og dette på baggrund af deres forpligtelse til loyalt samarbejde i henhold til traktatens artikel 5. Kommissionen har endvidere påpeget, at Mullaghmore-sagen fortsat var genstand for en retssag, idet appellen til prøvelse af Rettens ovennævnte dom af 13. september 1994 i sagen An Taisce og WWF UK mod Kommissionen fortsat verserede for Domstolen (sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, a.st.).

48 Også den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det af adfærdskodeksens ordlyd klart fremgår, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser er obligatorisk, og at Kommissionen derfor bør afslå at give aktindsigt i dokumenter, den ligger inde med, såfremt deres offentliggørelse kunne skade offentlige interesser. De to regeringer har i øvrigt understreget, at der må tilvejebringes en situation præget af gensidig tillid under de drøftelser, der går forud for en eventuel traktatbrudsprocedure. De har påpeget, at Fællesskabet har en interesse i, at Kommissionen kan drøfte medlemsstaternes eventuelle tilsidesættelser af fællesskabsretten strengt fortroligt med henblik på at nå frem til en mindelig løsning. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering er den blotte mulighed for, at dokumenter bliver offentliggjort på et senere tidspunkt, tilstrækkelig til at skade tillidsforholdet; den omstændighed, at en procedure er afsluttet, betyder derfor ikke, at undtagelsen ikke fortsat finder anvendelse.

49 Kommissionen har endvidere henvist til, at der i formuleringen af undtagelsen med hensyn til beskyttelse af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne er anvendt ordet »kan«, hvilket indebærer, at Kommissionen derfor i det tilfælde har et skøn. Kommissionen har tilføjet, at det klart fremgår af den omtvistede afgørelse, at henvisningen til tavshedspligten om forhandlingerne ikke vedrører interne procedurer eller administrative forhandlinger, men en særlig form for procedurer, der nærmest kan sidestilles med retlige procedurer, nemlig behandling af spørgsmål og undersøgelser i forbindelse med traktatbrud, herunder kontakter mellem Fællesskabet og medlemsstaterne vedrørende sådanne undersøgelser. Når tavshedspligten om dens forhandlinger vedrører omstændigheder, der er de samme som dem, der er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, kan Kommissionen påberåbe sig den første undtagelse på ganske samme måde som den anden undtagelse. Kommissionen har i øvrigt afvist den svenske regerings argument og understreget, at såfremt Kommissionen skulle begrunde anvendelsen af undtagelsen med hensyn til tavshedspligten i forhold til indholdet af hvert enkelt dokument, ville den pågældende undtagelse ikke have den tilsigtede virkning.

— Tilsidesættelse af traktatens artikel 190

50 Sagsøgeren har anført, at den omtvistede afgørelse ikke opfylder det i traktatens artikel 190 fastsatte krav om, at den skal indeholde en tilstrækkelig begrundelse, idet afgørelsen blot indeholder generelle bemærkninger, der ikke omhandler de særlige omstændigheder i sagen. Sagsøgeren har på ny fremhævet, at der ikke er henvist til »tvingende hensyn« som begrundelse for Kommissionens afslag, og at der ikke er foretaget en afvejning af de involverede interesser.

51 Den svenske regering har påpeget, at der i den omtvistede afgørelse ikke er angivet de hensyn, der begrunder afslaget på aktindsigt i hvert enkelt dokument. Regeringen har tilføjet, at det ikke af afgørelsen klart fremgår, på grundlag af hvilken undtagelse Kommissionen har afslået at give aktindsigt i hvert enkelt dokument.

52 Hertil har Kommissionen anført, at det af den omtvistede afgørelse klart fremgår, hvilke retlige og faktiske omstændigheder den har lagt til grund. Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens argumenter vedrørende det andet anbringende er baseret på en fejlagtig opfattelse af den forpligtelse, der er fastsat i traktatens artikel 190, idet sagsøgeren med sine argumenter ikke bestrider, at begrundelsen i den omtvistede afgørelse ikke er tilstrækkelig, men afgørelsens gyldighed.

Rettens bemærkninger

53 For det første må der ske en fastlæggelse af den retlige karakter af afgørelse 94/90, i henhold til hvis artikel 1 adfærdskodeksen er vedtaget, og dernæst af omfanget af de undtagelser, adfærdskodeksen indeholder.

54 Hertil bemærkes først, 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. Da fællesskabslovgiver ikke har vedtaget almindelige bestemmelser om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som er i fællesskabsinstitutionernes besiddelse, påhviler det institutionerne at træffe de nødvendige foranstaltninger om behandlingen — og besvarelsen — af begæringer om aktindsigt i medfør af deres beføjelse til at tilrettelægge den interne organisation på en måde, der er i overensstemmelse med hensynet til en hensigtsmæssig forretningsgang (jf. Domstolens dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 34-37, der vedrører den hertil svarende afgørelse vedtaget af Rådet (afgørelse 93/731/EF af 20.12.1993 om aktindsigt i Rådets dokumenter, EFT L 340, s. 43, herefter »afgørelse 93/731«)).

55 Med vedtagelsen af afgørelse 94/90 har Kommissionen over for borgere, som ønsker at få aktindsigt i dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, tilkendegivet, at deres begæringer vil blive behandlet på grundlag af de i den forbindelse

fastsatte procedurer, betingelser og undtagelser. Afgørelse 94/90 er således en retsakt, der må antages at tillægge tredjemand rettigheder, som Kommissionen er forpligtet til at respektere, selv om afgørelsen reelt indeholder en række forpligtelser, som Kommissionen frivilligt har påtaget sig i form af foranstaltninger som led i dens interne organisation.

56 Der må dernæst ske en fastlæggelse af omfanget af de undtagelser, adfærdskodeksen indeholder. I den forbindelse bemærkes, at når der er indført et almindeligt princip og fastsat undtagelser herfra, skal undtagelserne fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip ikke bringes i fare. I den foreliggende sag skal de hensyn, der kan begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i Kommissionens dokumenter, og som er optaget i adfærdskodeksen i form af undtagelser, derfor fortolkes på en sådan måde, at det ikke herved bliver umuligt at nå den gennemsigtighed, der som formål er kommet til udtryk i Kommissionens opfølgning af anmodningerne fra Det Europæiske Råd (jf. ovenfor, præmis 2 og 54).

57 Det må fastslås, at der er to kategorier af undtagelser fra det almindelige princip om, at borgere har ret til aktindsigt i Kommissionens dokumenter. De fremgår af adfærdskodeksen og svarer i øvrigt til bestemmelserne i artikel 4 i afgørelse 93/731.

58 Med hensyn til den første kategori, hvis ordlyd er bindende, hedder det, at »institutionerne afslår at give aktindsigt i dokumenter, hvis offentliggørelse kunne skade [bl.a. ...] beskyttelsen af offentlige interesser (den offentlige sikkerhed, internationale forbindelser, valutastabilitet, retlige procedurer, inspektioner og undersøgelser)« (jf. ovenfor, præmis 9). Heraf følger, at Kommissionen er 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 (jf. med hensyn til de tilsvarende bestemmelser i afgørelse 93/731 Rettens dom af 19.10.1995, sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765, præmis 64).

59 Derimod hedder det i bestemmelsen om den anden kategori, hvis ordlyd er fakultativ, at Kommissionen »kan også afslå at give adgang for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne« (jf. ovenfor, præmis 9). Heraf følger, at Kommissionen har en skønsbeføjelse, som indebærer, at den i givet fald kan afslå en begæring om aktindsigt i dokumenter, der vedrører dens forhandlinger. Når Kommissionen udøver denne skønsbeføjelse, skal den imidlertid foretage en egentlig afvejning af borgerens interesse i at få indsigt i de pågældende dokumenter mod sin egen eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine forhandlinger (jf. med hensyn til de tilsvarende bestemmelser i afgørelse 93/731 dommen i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 64 og 65).

60 Retten finder, at sondringen mellem de to kategorier af undtagelser i adfærdskodeksen kan forklares med, hvilke interesser der søges beskyttet med de to kategorier. Den første kategori, der omfatter de »obligatoriske undtagelser«, tilsigter således en beskyttelse af interesserne for tredjemand eller for offentligheden som sådan i tilfælde, hvor den pågældende institutions offentliggørelse af visse dokumenter ville kunne skade personer, som med rette ville kunne afslå at give aktindsigt i de pågældende dokumenter, hvis de var i deres egen besiddelse. Den anden kategori vedrører derimod institutionens interne forhandlinger, og det er alene institutionens egne interesser, der her er involveret.

61 Det må tilføjes, at Kommissionen på én gang kan påberåbe sig en undtagelse henhørende under den første kategori og en undtagelse henhørende under den anden kategori som begrundelse for at afslå at give aktindsigt i dokumenter, den ligger inde med, idet ingen bestemmelser i afgørelse 94/90, herunder i adfærdskodeksen, er til hinder herfor. Det kan således ikke udelukkes, at Kommissionens offentliggørelse af visse dokumenter kan skade såvel de interesser, der søges beskyttet med den første kategori af undtagelser, som Kommissionens interesse i at opretholde tavshedspligten om sine forhandlinger.

62 På baggrund af disse bemærkninger skal der herefter tages stilling til, om dokumenter vedrørende en undersøgelse om en eventuel tilsidesættelse af fællesskabsretten, der kan føre til, at der indledes en procedure i henhold til traktatens artikel 169, opfylder betingelserne for, at Kommissionen kan påberåbe sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, der falder ind under den første kategori af undtagelser i adfærdskodeksen.

63 Hertil bemærkes først, 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.

64 Det må imidlertid præciseres, at Kommissionen ikke blot kan påberåbe sig, at der eventuelt vil blive indledt en traktatbrudsprocedure som begrundelse for, at den ud fra hensynet til beskyttelse af offentlige interesser afslår at give aktindsigt i samtlige dokumenter, der er opregnet i en begæring fra en borger. Efter Rettens opfattelse skal Kommissionen, i det mindste for hver kategori af dokumenter, angive grundene til, at de dokumenter, der er omtalt i den begæring, der er indgivet, efter Kommissionens opfattelse er forbundet med en eventuel indledning af en traktatbrudsprocedure, ved at præcisere, hvad de pågældende dokumenter vedrører, og navnlig, om de omhandler inspektioner og undersøgelser, som er en forudsætning for, at det kan fastslås, om der eventuelt er tale om en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

65 Den i den foregående præmis omhandlede forpligtelse indebærer imidlertid ikke, at Kommissionen 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, således som dette allerede fremgår af selve karakteren af de offentlige interesser, der skal beskyttes, og af, at den pågældende undtagelse er obligatorisk. 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.

66 For det tredje skal der tages stilling til, om den omtvistede afgørelse opfylder det begrundelseskrav, der er opstillet i traktatens artikel 190. Hertil bemærkes først, at forpligtelsen til at begrunde en individuel beslutning 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. bl.a. 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-85/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 45, præmis 32).

67 Det bemærkes endvidere, at Kommissionens generalsekretær i den omtvistede afgørelse både har henvist til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger og til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser som begrundelse for at afslå at give aktindsigt i alle de dokumenter, der omhandles i sagsøgerens begæring, såvel i relation til GD XVI som til GD XI, og uden at sondre mellem de forskellige dokumenter, de respektive generaldirektorater ligger inde med. I den omtvistede afgørelse har Kommissionens generalsekretær også bekræftet dels GD XVI's afslag, der var meddelt alene på grundlag af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger (jf. ovenfor, præmis 16), dels GD XI's afslag, der var meddelt med henvisning til undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser og undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger (jf. ovenfor, præmis 15). Ved afgørelsen af, om begrundelsen i den omtvistede afgørelse opfylder kravene i traktatens artikel 190, må der foretages en samlet vurdering af indholdet af afgørelsen og indholdet af GD XVI's skrivelse af 24. november 1994 (jf. ovenfor, præmis 16) og af GD XI's skrivelse af 17. november 1994 (jf. ovenfor, præmis 15).

68 For så vidt angår afslaget på sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenter, som GD XVI ligger inde med, må det fastslås, at ud over en generel henvisning til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser indeholder den omtvistede afgørelse en bekræftelse af ordlyden af GD XVI's skrivelse af 24. november 1994. I den nævnte skrivelse har GD XVI imidlertid alene henvist til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger.

69 Da Kommissionen i den omtvistede afgørelse blot har bekræftet ordlyden af GD XVI's skrivelse af 24. november 1994, men hverken præciseret, at den generelle henvisning til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser også vedrører de dokumenter, der omhandles i den begæring, sagsøgeren har indgivet til GD XVI, eller hvilken sammenhæng der måtte være mellem de dokumenter, det nævnte generaldirektorat ligger inde med, og en eventuel indledning af en traktatbrudsprocedure, er begrundelsen for afslaget på den pågældende begæring i den omtvistede afgørelse således alene givet med henvisning til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger, som nærmere angivet i GD XVI's skrivelse af 24. november 1994.

70 Det fremgår således hverken af den omtvistede afgørelse eller af GD XVI's skrivelse af 24. november 1994, at Kommissionen har overholdt sin forpligtelse til at foretage en egentlig afvejning af de involverede interesser, således som det er fastsat i adfærdskodeksen (jf. ovenfor, præmis 59), idet der såvel i den omtvistede afgørelse som i GD XVI's skrivelse af 24. november 1994 blot angives undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger som begrundelse for ikke at imødekomme sagsøgerens begæring, men ikke nævnes, at der har været foretaget en afvejning af de involverede interesser.

71 I øvrigt kan Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt for Retten hævde — således som den har gjort det i sin skrivelse af 18. juli 1996 som svar på et spørgsmål fra Retten (jf. ovenfor, præmis 24) — at alle de pågældende dokumenter, herunder dem, som GD XVI ligger inde med, er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, eftersom der i den omtvistede afgørelse udtrykkeligt henvises til GD XVI's skrivelse af 24. november 1994, hvori undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser ikke er omtalt.

72 Heraf følger, at for så vidt som den omtvistede afgørelse vedrører sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenter, som GD XVI ligger inde med, er afgørelsen ikke i overensstemmelse med begrundelseskravet i traktatens artikel 190 og må derfor annulleres i det omfang.

73 For så vidt angår afslaget på sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenter, GD XI ligger inde med, må det fastslås, at der både i den omtvistede afgørelse og i GD XI's skrivelse af 17. november 1994, hvis ordlyd bekræftes i den omtvistede afgørelse (jf. ovenfor, præmis 20), henvises til såvel undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger som til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, hvilket ikke i sig selv kan antages at være uforeneligt med adfærdskodeksens bestemmelser (jf. ovenfor, præmis 61).

74 Retten skal imidlertid først bemærke, at selv om Kommissionen i den omtvistede afgørelse i generelle vendinger har redegjort for grundene til, at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser efter Kommissionens opfattelse må finde anvendelse på dokumenter vedrørende undersøgelser om en eventuel tilsidesættelse af fællesskabsretten, der kan føre til, at der indledes en procedure i henhold til traktatens artikel 169, har Kommissionen ikke, i hvert fald ikke for hver kategori af dokumenter, angivet grundene til, at de dokumenter, der er omtalt i den begæring, sagsøgeren indgav til GD XI, alle var forbundet med en eventuel indledning af en traktatbrudsprocedure (jf. ovenfor, præmis 64).

75 Det må endvidere fastslås, at i sin skrivelse af 17. november 1994 har GD XVI heller ikke, i hvert fald ikke for hver kategori af dokumenter, angivet grundene til, at de dokumenter, der begæredes udleveret, efter direktoratets opfattelse alle faldt ind under undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser. Direktoratet har blot forklaret, at »for så vidt angår de dokumenter, De har ønsket udleveret, er de relevante undtagelser dem, der vedrører beskyttelsen af offentlige interesser (navnlig inspektioner og undersøgelser) og beskyttelsen af Kommissionens interesse for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. De dokumenter, De har ønsket udleveret, vedrører behandlingen af klager samt Kommissionens interne forhandlinger« (jf. ovenfor, præmis 15).

76 Endelig bemærkes, at da Kommissionen ikke i den omtvistede afgørelse eller i GD XI's skrivelse af 17. november 1994 har angivet, at alle de dokumenter, der var omhandlet i den begæring, sagsøgeren havde indgivet til GD XI, var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, og Kommissionen

samtidig har påberåbt sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger, kunne sagsøgeren ikke udelukke, at aktindsigt i en del af de dokumenter, som GD XI lå inde med, kun var blevet afslået, fordi de var omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger. Hverken på grundlag af indholdet af den omtvistede afgørelse eller af GD XI's skrivelse af 17. november 1994 kan sagsøgeren, og følgelig også Retten, afgøre, om Kommissionen har overholdt sin forpligtelse til at foretage en egentlig afvejning af de involverede interesser, således som det er fastsat i adfærdskodeksen (jf. ovenfor, præmis 59), idet der både i afgørelsen og i skrivelsen er påberåbt undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om dens forhandlinger, hvorimod det ikke er angivet, at der er foretaget en afvejning af de involverede interesser.

77 Heraf følger, at for så vidt som den omtvistede afgørelse vedrører sagsøgerens begæring om aktindsigt i dokumenter, som GD XI ligger inde med, er afgørelsen ikke i overensstemmelse med begrundelseskravet i traktatens artikel 190 og må derfor annulleres i det omfang.

78 Af ovennævnte grunde finder Retten, at der må gives sagsøgeren medhold, og den omtvistede afgørelse vil derfor være at annullere.

Sagens omkostninger

79 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den, henset til sagsøgerens påstande, betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bærer Kongeriget Sverige, der er indtrådt til støtte for sagsøgerens påstande, og Den Franske Republik samt Det Forenede Kongerige, der er indtrådt til støtte for Kommissionens påstande, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling)

1) Kommissionens afgørelse af 2. februar 1995 om ikke at give aktindsigt i Kommissionens dokumenter vedrørende undersøgelsen af projektet om opførelse af et besøgscenter for turister i Mullaghmore (Irland) annulleres.

2) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler sagsøgerens omkostninger.

3) Kongeriget Sverige, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. marts 1997.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand