RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

12. oktober 2000 *

I sag T-123/99,

JT's Corporation Ltd, Bromley (Det Forenede Kongerige), ved solicitor M. Cornwell-Kelly, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Wilson Associates, 3, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 11. marts 1999 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i nærmere angivne dokumenter,

* Processprog: engelsk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

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

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 29. marts 2000,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

1 I slutakten til traktaten om Den Europæiske Union indsatte medlemsstaterne en erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger (herefter »erklæring nr. 17«), der har følgende ordlyd:

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

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

3 Kommissionen vedtog adfærdskodeksen ved afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58).

4 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

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

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

»Når det dokument, som institutionen ligger inde med, har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal begæringen stiles direkte til dokumentets ophavsmand.«

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

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

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

...

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

7 Den 4. marts 1994 blev Kommissionens meddelelse 94/C 67/3 om øget aktindsigt i dokumenter (EFT C 67, s. 5), som indeholder en præcisering af de kriterier, der skal lægges til grund ved anvendelsen af afgørelse 94/90, offentliggjort. Det fremgår af meddelelsen, at »enhver [kan] bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, også forberedende dokumenter og andet baggrundsmateriale«. Med hensyn til de i adfærdskodeksen fastsatte undtagelser hedder det i meddelelsen, at »Kommissionen kan indtage den holdning, at aktindsigt i et dokument bør nægtes, fordi dets offentliggørelse kunne skade offentlige og private interesser og institutionens arbejde ...«. Det understreges i denne henseende i meddelelsen, at »undtagelsesbestemmelserne ikke [har] automatisk karakter, og alle anmodninger behandles individuelt«.

8 Artikel 15b i Rådets forordning (EØF) nr. 1468/81 af 19. maj 1981 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 144, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 945/87 af 30. marts 1987 (EFT L 90, s. 3), bestemmer:

»... For at nå målet med denne forordning kan Kommissionen på de i artikel 15a fastsatte betingelser efter koordinering og i snævert samarbejde med medlemsstaternes kompetente myndigheder iværksætte tjenesterejser til tredjelande med henblik på administrativt samarbejde og undersøgelser.

...«

9 I samme forordnings artikel 15c er det fastsat:

»De påvisninger, der foretages, og de oplysninger, der indsamles under de i artikel 15b omhandlede tjenesterejser, bl.a. i form af dokumenter, der stilles til rådighed af de kompetente myndigheder i de pågældende tredjelande, behandles i overensstemmelse med artikel 19.

Med henblik på deres anvendelse i forbindelse med retsskridt eller retsforfølgning for overtrædelse af told- eller landbrugsbestemmelserne udleverer Kommissionen de modtagne originale dokumenter eller bekræftede kopier heraf til medlemsstaternes kompetente myndigheder på disses anmodning.«

10 Artikel 19 i forordning nr. 1468/81 har følgende ordlyd:

»1. De oplysninger, der under den ene eller den anden form meddeles i medfør af denne forordning, er fortrolige. De er omfattet af den tjenstlige tavshedspligt og beskyttes af den nationale lovgivning, der i den medlemsstat, som modtager dem, gælder for oplysninger af samme art, samt af de tilsvarende bestemmelser, gældende for Fællesskabets institutioner.

De i første afsnit omhandlede oplysninger må navnlig ikke meddeles andre personer end dem, der i medlemsstaterne eller i fællesskabsinstitutionerne i kraft af deres stilling er bemyndiget til at kende dem. De må heller ikke anvendes til andre end de i denne forordning fastsatte formål, medmindre den myndighed, som har afgivet dem, udtrykkeligt har indvilliget heri, og såfremt en sådan meddelelse eller anvendelse ikke er i strid med gældende bestemmelser i den medlemsstat, hvor den myndighed, som har modtaget dem, er hjemmehørende.

2. Bestemmelserne i stk. 1 er ikke til hinder for, at oplysninger, der er indhentet i medfør af denne forordning, anvendes i forbindelse med retssager eller retsforfølgning som følge af, at told- og landbrugsbestemmelserne ikke er overholdt.

Den kompetente myndighed i den medlemsstat, der har afgivet de pågældende oplysninger, underrettes straks om en sådan anvendelse.«

11 Forordning nr. 1468/81 er blevet ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen

med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82, s. 1), som har fundet anvendelse med virkning fra den 13. marts 1998.

Faktiske omstændigheder

12 Det sagsøgende selskab importerer tekstilvarer fra bl.a. Bangladesh. Selskabet modtog i 1997 og 1998 en række krav om efterbetaling af told til et samlet beløb af 661 133,89 GBP. Kravene drejede sig om visse indførsler af varer henhørende under kapitel 61 i den fælles toldtarif. De pågældende indførsler var foretaget i 1994, 1995 og 1996.

13 De var oprindelig fritaget for told efter fremlæggelse af oprindelsescertifikater i henhold til den generelle toldpræferenceordning (herefter »A GPO-formularerne«), hvorved det attesteredes, at varerne hidrørte fra Bangladesh. De pågældende formularer blev efterfølgende erklæret ugyldige af Bangladesh' regering.

14 Det sagsøgende selskab anfægtede de pågældende efteropkrævninger af told ved en retsinstans i Det Forenede Kongerige. Selskabet havde en formodning om, at det på grundlag af visse dokumenter, som Kommissionen lå inde med, kunne blive bekendt med, hvorfor A GPO-formularerne var blevet annulleret, og begærede ved skrivelse af 20. november 1998 til Kommissionen aktindsigt i de pågældende dokumenter, dvs. i

— de EU-tjenesterejserapporter fra 1993-1996, der vedrørte Bangladesh, med tilhørende bilag (kategori 1)

— svarene fra Bangladesh' regering (kategori 2)

— Kommissionens beslutninger vedrørende tjenesterejserapporterne (kategori 3)

— brevvekslingen mellem Kommissionen og Bangladesh' regering vedrørende annullationen af A GPO-formularerne (kategori 4)

— de rapporter og sammenfattende redegørelser, som Kommissionen har udarbejdet eller modtaget, og som drejer sig om, hvorledes toldpræferenceordningen har fungeret med hensyn til tekstilvarer, der blev importeret fra Bangladesh i perioden 1991-1996 (kategori 5).

15 Ved skrivelse af 15. december 1998 meddelte Kommissionen sagsøgeren afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter. Sagsøgeren fremsatte herefter en bekræftende begæring ved skrivelse af 7. januar 1999. Ved skrivelse af 18. februar 1999 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den ville behandle den bekræftende begæring hurtigst muligt, og at den ville træffe en afgørelse senere. Endelig meddelte Kommissionen ved skrivelse af 11. marts 1999 afslag på den bekræftende begæring (herefter »afgørelsen« eller »den anfægtede afgørelse«). Skrivelsen har følgende ordlyd:

»... For så vidt angår den første kategori og en del af den fjerde kategori af dokumenter (tjenesterejserapporterne med tilhørende bilag samt brevvekslingen mellem Kommissionen og Bangladesh' regering vedrørende annullationen af A GPO-formularerne): De pågældende rapporter er omfattet af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, idet de vedrører Kommissionens inspektioner og undersøgelser. Denne undtagelse fra reglen om aktindsigt er udtrykkeligt fastsat i den adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som Kommissionen vedtog den 8. februar 1994. Det er

således vigtigt, at Kommissionen kan foretage sådanne undersøgelser, som har til formål at få klarlagt, om certifikaterne er autentiske og forskriftsmæssige, og det må samtidig respekteres, at de pågældende procedurer er fortrolige. Endvidere er et åbent samarbejde og en atmosfære med gensidig tillid mellem Kommissionen, de berørte medlemsstater — der har deltaget i tjenesterejserne — og Bangladesh' regering en nødvendig forudsætning for, at det kan sikres, at toldlovgivningen overholdes.

I øvrigt har Kommissionen gennemført undersøgelsen i Bangladesh i overensstemmelse med forordning nr. 1468/81... Ifølge artikel 15b i forordningen, som ændret, kan Kommissionen efter koordinering og i snævert samarbejde med medlemsstaternes kompetente myndigheder iværksætte tjenesterejser til tredjelande med henblik på administrativt samarbejde og undersøgelser. De påvisninger, der foretages, og de oplysninger, der indsamles under de omhandlede tjenesterejser, skal behandles i overensstemmelse med forordningens artikel 19, hvori det fastslås, at anvendelsen og udvekslingen af oplysninger i henhold til bestemmelserne om gensidig bistand er strengt fortrolige. I henhold til den nævnte artikel må Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder ikke meddele oplysninger, der er fremkommet i forbindelse med undersøgelser, til andre personer end dem, der i medlemsstaterne eller i fællesskabsinstitutionerne i kraft af deres stilling er bemyndiget til at kende eller anvende dem.

Med hensyn til den anden kategori og en del af den fjerde kategori af dokumenter (svarene fra Bangladesh' regering på rapporten vedrørende dens organer samt regeringens skrivelser til Kommissionen vedrørende annullationen af A GPO-formularerne) er det i adfærdskodeksen fastsat, at 'når det dokument, som institutionen ligger inde med, har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal begæringen stiles direkte til dokumentets ophavsmand'. Da de nævnte skrivelser ikke er dokumenter fra Kommissionen, skal jeg foreslå Dem at rette henvendelse til de myndigheder, de hidrører fra.

For så vidt angår den tredje kategori af dokumenter (Kommissionens beslutninger vedrørende tjenesterejserapporterne) kan jeg meddele Dem, at eftersom der ikke

er truffet nogen 'beslutning fra Kommissionen' vedrørende de tjenesterejserapporter, De omtaler, eksisterer der ikke sådanne dokumenter.

Med hensyn til den femte kategori af dokumenter (rapporter og sammenfattende redegørelser, som Kommissionen har udarbejdet eller modtaget, og som drejer sig om, hvorledes toldpræferenceordningen har virket og fungeret med hensyn til tekstilvarer, der blev importeret fra Bangladesh i perioden 1991-1996) vedrører Deres begæring så mange dokumenter, at det er helt urealistisk at udføre et arbejde, som vil omfatte en betydelig mængde arkivmateriale fra andre generaldirektorater samt fra UCLAF for den pågældende periode (brevvekslingen vedrørende dette spørgsmål med tilhørende rapporter og bilag omfatter tusindvis af dokumenter). Jeg skal derfor anmode Dem om at præcisere Deres begæring på dette punkt...«

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. maj 1999 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

17 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 15. oktober 1999.

18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet af indlede den mundtlige forhandling og har, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, anmodet parterne om at besvare visse skriftlige spørgsmål og fremlægge nærmere angivne dokumenter, hvilket parterne også har gjort.

19 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i offentligt retsmøde den 29. marts 2000.

20 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises. Subsidiært frifindes Kommissionen for så vidt angår det påståede afslag på aktindsigt i dokumenterne i kategori 5.

— Sagen afvises. Subsidiært frifindes Kommissionen som følge af sagsøgerens manglende retlige interesse, for så vidt som sagen vedrører afslaget på aktindsigt i tjenesterejserapporten fra november/december 1996.

— I øvrigt frifindes Kommissionen.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Formaliteten med hensyn til de rapporter og sammenfattende redegørelser, som Kommissionen har udarbejdet eller modtaget, og som drejer sig om, hvordan toldpræferenceordningen har fungeret i forbindelse med tekstilvarer indført fra Bangladesh i perioden 1991-1996

22 Kommissionen har anført, at den ikke har meddelt afslag på aktindsigt i dokumenterne i kategori 5, men blot anmodet sagsøgeren om at præcisere sin begæring, hvilket sagsøgeren ikke har gjort.

23 Kommissionen har heraf sluttet, at den ikke har truffet nogen afgørelse for så vidt angår denne kategori af dokumenter, og at nærværende annullationssøgsmål derfor delvis må afvises.

24 Retten skal fastslå, at sagsøgerens begæring om aktindsigt, bl.a. i dokumenterne i kategori 5, oprindelig blev afslået fra Kommissionens side. I denne forbindelse bemærkes, at det i artikel 2, stk. 4, i afgørelse 94/90 er fastsat: »Besvares en begæring om aktindsigt ikke inden en måned... betragtes begæringen som afslået.« I den foreliggende sag har Kommissionen ikke besvaret den bekræftende begæring inden for fristen på en måned fra modtagelsen af begæringen. Det fremgår således af sagen, at Kommissionen, som modtog den bekræftende begæring fra sagsøgeren den 18. januar 1999, ved skrivelse af 18. februar 1999 blot meddelte sagsøgeren, at den ville behandle begæringen så hurtigt som muligt, og at den ville fremsende sit svar på et senere tidspunkt. Ved udløbet af fristen på en måned efter Kommissionens modtagelse af den bekræftende begæring forelå

der følgelig et afslag fra Kommissionens side. Retten finder imidlertid, at skrivelsen af 11. marts 1999 har erstattet dette stiltiende afslag, og at skrivelsen i relation hertil er en afgørelse, der indeholder en ny faktisk omstændighed, nemlig at det tidligere afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i dokumenterne i kategori 5 er blevet erstattet af en anmodning om, at sagsøgeren præciserer begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter.

25 Det må dernæst fastslås, at når Kommissionen på grund af det betydelige antal dokumenter har anmodet sagsøgeren om at præcisere sin begæring, har Kommissionen udtrykkeligt ladet behandlingen af denne del af begæringen om aktindsigt stå åben, og den har helt klart ikke udelukket muligheden for at give aktindsigt i visse af de pågældende dokumenter (jf. tilsvarende Domstolens kendelse af 28.6.1993, sag C-64/93, Donatab m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3595, præmis 13 og 14, og Rettens kendelse af 30.9.1999, sag T-182/98, UPS Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 2857, præmis 39-45). Kommissionen har således ikke taget endelig stilling til spørgsmålet om aktindsigt i denne kategori af dokumenter.

26 Sagen må herefter afvises, for så vidt som den vedrører dokumenterne i kategori 5.

Formaliteten med hensyn til tjenesterejserapporten fra november/december 1996

Parternes argumenter

27 Kommissionen har anført, at sagsøgeren allerede råder over dette dokument, der henhører under kategori 1, og som i øvrigt er vedlagt i kopi i bilag 5 til stævningen. Ifølge Kommissionen har sagsøgeren fået udleveret dokumentet af de britiske toldmyndigheder den 22. juli 1998, efter at de havde tilbageholdt visse

oplysninger. Kommissionen har i denne forbindelse understreget, at det sagsøgende selskab ikke i nogen af sine skrivelser har angivet, at det ønsker at få adgang til de oplysninger, som de britiske myndigheder har tilbageholdt.

28 Efter Kommissionens opfattelse har sagsøgeren herefter ingen retlig interesse i at få aktindsigt i det pågældende dokument.

29 Det sagsøgende selskab har forklaret, at det har modtaget et uddrag af den pågældende tjenesterejserapport og kopier af brevvekslingen vedrørende drøftelserne mellem Kommissionen og Bangladesh' regering, men at visse oplysninger, som f.eks. »erklæringerne fra de bangladeshiske virksomheder«, som er omtalt i bilag I til rapporten, er tilbageholdt. Endvidere har sagsøgeren heller ikke fået udleveret de rapporter, noter, erklæringer og fakturaer samt den brevveksling, der er indsamlet under tjenesterejsen og vedlagt som bilag til rapporten. Det sagsøgende selskab har endvidere påpeget, at det modtog uddraget af den pågældende tjenesterejserapport den 11. maj 1999, dvs. efter at den anfægtede afgørelse var truffet.

Rettens bemærkninger

30 Det må fastslås, at sagsøgeren ikke har fået aktindsigt i tjenesterejserapporten fra november/december 1996 i sin helhed. Den omstændighed, at det sagsøgende selskab har fået aktindsigt i en del af et af de dokumenter, selskabets begæring omhandlede, kan ikke fratage selskabet retten til at anmode om at få udleveret de øvrige dele af det pågældende dokument og de øvrige dokumenter, som det endnu ikke har fået aktindsigt i (jf. Rettens dom af 7.12.1999, sag T-92/98, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 3521, præmis 46). I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, har sagsøgeren følgelig interesse i, at afslaget på aktindsigt i tjenesterejserapporten fra november/december 1996 annulleres.

Realiteten

31 Sagsøgeren har nærmere bestemt fremført to anbringender til støtte for søgsmålet, nemlig, at der er tale om tilsidesættelse af for det første afgørelse 94/90 og forordning nr. 1468/81 og for det andet EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

Det første anbringende: tilsidesættelse af afgørelse 94/90 og af forordning nr. 1468/81

32 Dette anbringende vil blive behandlet i relation til de forskellige dokumenter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i.

Tjenesterejserapporter og Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering

— Parternes argumenter

33 Sagsøgeren har anført, at de undtagelser, der er fastsat med hensyn til aktindsigt, skal fortolkes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, ikke bringes i fare. Sagsøgeren har også påpeget, at Kommissionen for hvert enkelt dokument skal undersøge, om dets offentliggørelse må antages at skade en af de interesser, der er beskyttet.

34 For så vidt angår den foreliggende sag er der ifølge sagsøgeren intet, der giver holdepunkter for at antage, at en offentliggørelse af de ønskede oplysninger kan genere arbejdet med inspektioner og undersøgelser, navnlig fordi det pågældende arbejde er afsluttet. I øvrigt ændrer den omstændighed, at de pågældende dokumenter er udarbejdet som led i et samarbejde mellem Kommissionen, medlemsstaterne og regeringen i et tredjeland, intet med hensyn til arten af de oplysninger, dokumenterne indeholder. Ifølge sagsøgeren vedrører de nævnte oplysninger rent faktiske spørgsmål, som kan have betydning for, om der eventuelt består en ret til at blive omfattet af en toldmæssig lempelse i forbindelse med bestemte udførsler af varer, med hensyn til hvilke det oprindelig var blevet attesteret, at de var berettiget til den pågældende lempelse. Ifølge sagsøgeren er de pågældende oplysninger ikke efter deres art fortrolige eller følsomme. De vedrører f.eks. ikke diplomatiske eller generelle, politiske eller kommercielle spørgsmål.

35 Sagsøgeren har også fremhævet, at i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1468/81 er der intet til hinder for, at oplysninger, der er indhentet i medfør af den nævnte forordning, anvendes i forbindelse med retssager eller retsforfølgning som følge af, at toldbestemmelserne ikke er overholdt. Det sagsøgende selskab har understreget, at de oplysninger, det har anmodet Kommissionen om, netop skal anvendes i forbindelse med en retssag. Kommissionens påberåbelse af, at de pågældende oplysninger er fortrolige, er derfor i strid med artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1468/81.

36 Sagsøgeren har tilføjet, at afgørelsen om ikke at give aktindsigt i den foreliggende sag også er en tilsidesættelse af princippet om retten til kontradiktion. De oplysninger, sagsøgeren har anmodet om, er blevet anvendt som begrundelse for kravene om efteropkrævning af told, og sagsøgeren har ikke mulighed for at tage til genmæle som følge af det afslag, Kommissionen har meddelt sagsøgeren. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at i Det Forenede Kongerige påhviler det den, der bestrider et krav om efterbetaling af told, at godtgøre, at det pågældende beløb ikke skal betales. Sagsøgeren har i øvrigt præciseret, at den nationale retsinstans, som tvisten vedrørende en eventuel tvangsfuldbyrdelse af toldkravene er indbragt for, ikke har kompetence til at pålægge Kommissionen at fremlægge dokumenter.

37 Kommissionen har indledningsvis anført, at en national retsinstans kan pålægge den at udlevere konkrete dokumenter, medmindre dette vil kunne hindre Fællesskabernes funktion og uafhængighed, hvilket kan berettige institutionen til at nægte en sådan udlevering. Den nationale retsinstans, for hvilken sagsøgeren har bestridt de krav om betaling af told, der er fremsat over for sagsøgeren, kan følgelig anmode Kommissionen om at udlevere dokumenter, for så vidt som en udlevering af de pågældende dokumenter ikke er omfattet af ovennævnte undtagelse.

38 Kommissionen har tilføjet, at de pågældende dokumenter er udarbejdet i forbindelse med undersøgelser, som er foretaget i overensstemmelse med forordning nr. 1468/81. Dokumenterne henhører således under den kategori af dokumenter, der omhandler inspektioner og undersøgelser, som er omfattet af den obligatoriske undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser. Kommissionen har i denne forbindelse forklaret, at en atmosfære med gensidig tillid mellem Kommissionen, medlemsstaterne og Bangladesh' regering er en nødvendig forudsætning for, at det kan sikres, at EF's toldlovgivning overholdes. Formålet med de inspektioner, der er gennemført siden juli 1996, har ifølge Kommissionen været at få fastslået, om Bangladesh' myndigheder havde udleveret oprindelsescertifikater, der var i overensstemmelse med de gældende bestemmelser. Det er i denne sammenhæng absolut nødvendigt, at der hersker et godt samarbejdsklima, ikke mindst fordi Fællesskaberne fandt, at det var farligt at gennemføre inspektioner i Bangladesh fra 1995 til maj 1996.

39 Kommissionen har bestridt sagsøgerens fortolkning af forordning nr. 1468/81 og anført, at der i forordningen opstilles et princip, hvorefter oplysninger, der er indhentet i forbindelse med undersøgelser, er fortrolige. Kommissionen har indrømmet, at der findes en undtagelse fra dette princip med hensyn til retssager, men har fastholdt, at denne undtagelse kun fritager medlemsstaternes kompetente myndigheder og Kommissionen fra deres strenge forpligtelse til at overholde fortroligheden med hensyn til de pågældende oplysninger, når myndighederne har brug for dem i forbindelse med retssager. De berørte borgere kan ikke med henvisning til denne undtagelse påberåbe sig en ret til at få udleveret sådanne oplysninger, blot fordi der verserer en retssag. De har kun og kan kun udøve en sådan ret inden for de rammer, der er fastlagt i de nationale processuelle bestemmelser, når de kompetente myndigheder anvender de pågældende oplysninger under en retssag.

40 Kommissionen har i øvrigt anført, at dens undersøgelse vedrørende de omstændigheder, hvorunder Bangladesh' myndigheder har udleveret oprindelsescertifikater, endnu ikke er afsluttet. Selv om dette havde været tilfældet, kunne Kommissionen også med rette have meddelt afslag på den begærede aktindsigt.

41 Endelig har Kommissionen præciseret, at den nationale administrative myndighed, der er part i den sag, der verserer for en britisk retsinstans, kan udlevere de pågældende dokumenter til sagsøgeren i medfør af artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1468/81. Spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte nationale myndighed er forpligtet til at udlevere dem, henhører under national ret. Under alle omstændigheder udgør en eventuel tilsidesættelse af sagsøgerens ret til kontradiktion under den nationale retssag ikke en omstændighed, som i medfør af afgørelse 94/90 kan tillægge sagsøgeren mere omfattende rettigheder end dem, enhver anden sagsøger har.

42 I replikken har sagsøgeren henvist til Rettens dom af 19. juli 1999 (sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489), hvor Retten fastslog, at den institution, som begæringen om aktindsigt fremsættes over for, er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne, og at hensynet til beskyttelsen af offentlighedens interesser i givet fald kan varetages på rimelig måde derved, at der efter en undersøgelse tilbageholdes de dele af et dokument, som kunne skade de pågældende interesser.

43 Ifølge Kommissionen udgør sagsøgerens henvisning til dommen i sagen Hautala mod Rådet et nyt anbringende, som derfor må afvises i henhold til artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement. Dette anbringende, hvorved sagsøgeren efter Kommissionens opfattelse gør gældende, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, er ifølge Kommissionen under alle omstændigheder ikke begrundet.

— Rettens bemærkninger

44 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionens argument, hvorefter sagsøgerens henvisning i replikken til dommen i sagen Hautala mod Rådet udgør et nyt anbringende, som derfor må afvises, ikke kan tiltrædes. Den nævnte dom indeholder kun en nærmere belysning af rækkevidden af retten til aktindsigt, således som denne er fastsat i adfærdskodeksen, idet det i dommen fastslås, at undtagelserne fra den nævnte ret skal fortolkes i lyset af princippet om ret til oplysninger og proportionalitetsprincippet, og at det heraf følger, at institutionen er forpligtet til at undersøge, om der skal gives delvis aktindsigt, dvs. i oplysninger, der ikke er omfattet af undtagelserne (jf. dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 87). Sagsøgerens henvisning i replikken til den nævnte dom er følgelig et led i det anbringende, der allerede er fremført i stævningen, og hvorved sagsøgeren gør gældende, at der er tale om tilsidesættelse af afgørelse 94/90, som adfærdskodeksen er et bilag til.

45 Som svar på et spørgsmål, der blev stillet under den mundtlige forhandling, fastholdt Kommissionen i øvrigt, at den ved behandlingen af begæringer om aktindsigt normalt undersøger muligheden for at give delvis aktindsigt. Heraf følger, at Kommissionen ikke bestrider, at de principper, der er opstillet i dommen i sagen Hautala mod Rådet, er relevante.

46 Den anfægtede afgørelse indeholder imidlertid ikke nogen angivelse af, at Kommissionen har foretaget en sådan undersøgelse. Tværtimod fremgår det af begrundelsen for afgørelsen (jf. ovenfor i præmis 15), at Kommissionen har truffet afgørelse for hver enkelt kategori af dokumenter og ikke på grundlag af de konkrete oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder. Kommissionen har således blot anført, at tjenesterejserapporterne »er omfattet af undtagelser med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, idet de vedrører Kommissionens inspektioner og undersøgelser«, og samtidig præciseret, at det er »vigtigt, at Kommissionen kan foretage sådanne undersøgelser, som har til formål at få klarlagt, om certifikaterne er autentiske og forskriftsmæssige, og det samtidig må respekteres, at de pågældende procedurer er fortrolige«, og at et »åbent samarbejde og en atmosfære med gensidig tillid... [er] en nødvendig forudsætning for, at det kan sikres, at toldlovgivningen overholdes«. Når Kommissionen har udtrykt sig på den måde, lader det formode, at den ikke konkret har taget stilling

til, om undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser reelt omfatter alle de oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder.

47 I øvrigt svækkes Kommissionens argumentation af det uddrag af tjenesterejserapporten fra november/december 1996, som de britiske myndigheder har tilstillet sagsøgeren, og som sagsøgeren har vedlagt som bilag til stævningen. En nærmere gennemgang af det pågældende uddrag viser således, at en stor del af de oplysninger, det indeholder, består i beskrivelser og faktiske konstateringer, som helt klart ikke kan skade arbejdet med inspektioner og undersøgelser og derfor heller ikke hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser (jf. Rettens dom af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 57).

48 For så vidt som den anfægtede afgørelse vedrører tjenesterejserapporter (»kategori 1«) og Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering (»kategori 4«, delvis), findes den herefter at være behæftet med en åbenbar vildfarelse med hensyn til anvendelsen af afgørelse 94/90 og må derfor annulleres (jf. dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 87 og 88).

49 Dette resultat påvirkes hverken af Kommissionens argument, hvorefter den nationale retsinstans, som sagen mellem sagsøgeren og de britiske myndigheder er indbragt for, eventuelt har kompetence til at anmode Kommissionen om at fremlægge de pågældende dokumenter (jf. ovenfor i præmis 37), eller af argumentet om, at spørgsmålet om, hvorvidt en part i en national retssag har ret til aktindsigt, henhører under national ret (jf. ovenfor i præmis 41). Disse argumenter er ikke relevante for afgørelsen af den foreliggende sag. Det fremgår således af meddelelse 94/C 67/03, at enhver kan bede om aktindsigt i dokumenter, som Kommissionen ligger inde med, når som helst (jf. ovenfor i præmis 7). Så snart en sådan begæring er fremsat, finder afgørelse 94/90 anvendelse, og Kommissionen skal undersøge begæringen i lyset af det almindelige princip, som er opstillet i adfærdskodeksen, der er knyttet som bilag til afgørelsen, og hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til dokumenter, som Kommissionen ligger inde med (jf. Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 27, 28 og 29, og dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 44 og 45).

50 Kommissionen kan heller ikke begrunde sit afslag på at give aktindsigt i de dokumenter, sagsøgerens begæring omhandler, med henvisning til forordning nr. 1468/81 eller forordning nr. 515/97, som opstiller det princip, at oplysninger, der er indhentet i forbindelse med undersøgelser på toldområdet, skal behandles fortroligt. Adfærdskodeksen, der er knyttet som bilag til afgørelse 94/90, fastslår således en væsentlig rettighed, nemlig retten til aktindsigt. Adfærdskodeksen er vedtaget med henblik på at gøre Fællesskabet mere åbent, idet gennemsigtighed i beslutningsprocessen er et middel til at styrke institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne (erklæring nr. 17). For så vidt som forordning nr. 1468/81 skulle anvendes som lex specialis, kan den ikke fortolkes på en måde, der er i strid med afgørelse 94/90, hvis grundlæggende formål er at give borgerne mulighed for mere effektivt at kontrollere lovligheden af den offentlige myndighedsudøvelse (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 37, 38, 39 og 43-47, Rettens dom af 19.7.1999, sag T-188/97, Rothmans mod Kommissionen, Sml. II, s. 2463, præmis 53, og af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, 3217, præmis 36 og 37). I øvrigt bestemmes det i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 1468/81 og i artikel 45, stk. 3, i forordning nr. 515/97, som har fundet anvendelse med virkning fra den 13. marts 1998, at den omstændighed, at de pågældende oplysninger er fortrolige, »ikke er til hinder for, at oplysninger, der er indhentet i medfør af denne forordning, anvendes i forbindelse med retssager eller retsforfølgning som følge af, at told- og landbrugsbestemmelserne ikke er overholdt«. Som det sagsøgende selskab med rette har understreget, er dets begæring om aktindsigt netop et led i en retssag.

Skrivelserne fra Bangladesh' regering til Kommissionen

— Parternes argumenter

51 Sagsøgeren har anført, at forfatterreglen må fortolkes således, at en begæring om aktindsigt kun skal stiles til de pågældende dokumenters ophavsmand, såfremt Kommissionen ikke har dem i original eller i kopi. Et krav om, at en sagsøger skal skaffe dokumenter hos organer, der ikke er omfattet af en domstolskontrol, selv

om Kommissionen ligger inde med de pågældende dokumenter, er en omgåelse af afgørelse 94/90 og af erklæring nr. 17. Sagsøgeren har i denne forbindelse tilføjet, at afgørelse 94/90 må anvendes på en sådan måde, at den klare hensigt, parterne i traktaten om Den Europæiske Union har givet udtryk for, får virkning. Såfremt forfatterreglen ikke blev fortolket som foreslået af sagsøgeren, ville den være i strid med proportionalitetsprincippet, hvorefter de trufne foranstaltninger skal være nødvendige med henblik på at tilgodese hensynet til beskyttelsen af fortrolighed og til beskyttelsen af offentlige interesser.

52 Kommissionen har anført, at sagsøgerens argumentation er i strid med den klare ordlyd af forfatterreglen. Kommissionen har nærmere anført, at den ikke under nogen omstændigheder må give aktindsigt i dokumenter, som er udfærdiget af tredjelandes regeringer, blot fordi den ligger inde med de pågældende dokumenter. Afgørelsen om, hvorvidt dokumenter, der er udfærdiget af tredjemand, skal udleveres, tilkommer udelukkende den pågældende tredjemand, som er den eneste, der kan afgøre, om han vil føre en politik med åbenhed.

— Rettens bemærkninger

53 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen kan bringe forfatterreglen i anvendelse i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt, så længe der ikke findes et trinhøjere retsprincip, som er til hinder for, at den undtager dokumenter, som den ikke har forfattet, fra adfærdskodeksens anvendelsesområde. Den omstændighed, at der i afgørelse 94/90 henvises til generelle politiske erklæringer, nemlig erklæring nr. 17 og konklusionerne fra flere møder i Det Europæiske Råd, kan ikke ændre noget derved, idet sådanne erklæringer ikke har gyldighed som et trinhøjere retsprincip (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 66, 73 og 74).

54 Det følger heraf, at Kommissionen har foretaget en korrekt vurdering ved at antage, at den ikke var forpligtet til at give aktindsigt i dokumenter, der var tilstillet den af Bangladesh' regering. Det første anbringende må herefter

forkastes, for så vidt som det vedrører den nævnte regerings skrivelser til Kommissionen.

Kommissionens beslutninger vedrørende tjenesterejserapporterne

— Parternes argumenter

55 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens bemærkning om, at der ikke eksisterer beslutninger vedrørende tjenesterejserapporterne. Sagsøgeren har bl.a. anført, at som følge af tjenesterejserapporten fra november/december 1996 har en række medlemsstater anlagt sager med påstand om efteropkrævning af told, og at de pågældende sager utvivlsomt udspringer af en beslutning fra Kommissionen om godkendelse af henstillingerne i rapporten. Sagsøgeren har også understreget, at det på s. 2 i bilag 5 til tjenesterejserapporten af november/december 1996 er anført, at der har været afholdt tre møder i Kommissionen mellem ansatte i Kommissionen og repræsentanter for medlemsstaterne med henblik på at drøfte rapporten.

56 Kommissionen har heroverfor anført, at sagsøgeren konsekvent har defineret de dokumenter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i, som »beslutninger« fra Kommissionen. Kommissionen har følgelig antaget, at begæringen omfattede beslutninger som omhandlet i EF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF). Der er imidlertid ikke truffet sådanne beslutninger vedrørende tjenesterejserapporterne.

57 I replikken har sagsøgeren anført, at Kommissionen med sine bemærkninger i svarskriftet har indrømmet, at der eksisterer et dokument. Sagsøgeren formoder, at der er tale om Kommissionens beslutning vedrørende tjenesterejserapporten fra november/december 1996. Sagsøgeren har tilføjet, at såfremt Kommissionen ikke havde truffet en beslutning, ville medlemsstaterne ikke have anlagt sager med

påstand om efteropkrævning af told. Når Kommissionen har rejst det spørgsmål, om der er tale om en beslutning som omhandlet i traktatens artikel 189, undgår den at skulle begrunde sit afslag på at offentliggøre referatet af sin beslutning, hvorved medlemsstaterne anmodes om at træffe de nødvendige foranstaltninger.

— Rettens bemærkninger

58 Det må fastslås, at sagsøgeren ikke har fremført relevante og samstemmende omstændigheder til støtte for sin påstand om, at der eksisterer en eller flere beslutninger, som Kommissionen har truffet vedrørende tjenesterejserapporterne. I denne forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at der har været afholdt møder mellem ansatte i Kommissionen og repræsentanter for medlemsstaterne vedrørende de pågældende rapporter, og at der på nationalt plan er anlagt sager med påstand om efteropkrævning af told, ikke nødvendigvis viser, at der eksisterer en beslutning fra Kommissionen ud over de afsluttende henstillinger, tjenesterejserapporterne indeholder. Sagsøgeren findes endvidere ikke at have fremført omstændigheder, som giver holdepunkter for at imødegå Kommissionens bemærkning om, at medlemsstaternes myndigheder kan eller skal indlede retssager med påstand om efteropkrævning som følge af de henstillinger, tjenesterejserapporterne indeholder, uden at en beslutning fra Kommissionen er nødvendig eller endda mulig.

59 Det første anbringende må herefter forkastes, for så vidt som det vedrører de påståede beslutninger fra Kommissionen vedrørende tjenesterejserapporterne.

60 Den anfægtede afgørelse må således annulleres, for så vidt som den vedrører tjenesterejserapporterne og Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering, og det første anbringende må i øvrigt forkastes.

Det andet anbringende: tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Parternes argumenter

61 Sagsøgeren har anført, at den anfægtede afgørelse er utilstrækkeligt begrundet. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen ikke for hvert enkelt dokument, sagsøgeren har begæret aktindsigt i, undersøgt, om en offentliggørelse faktisk kunne skade en af de beskyttede interesser.

62 Heroverfor har Kommissionen anført, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse er udtømmende. For så vidt angår tjenesterejserapporterne og Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering fremgår det klart af afgørelsen, at de pågældende dokumenter henhører under den kategori, der vedrører inspektioner og undersøgelser, og at de derfor er omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser. Endvidere er der i afgørelsen redegjort for, hvorfor en udlevering af de pågældende dokumenter kunne skade offentlige interesser. Kommissionen har understreget, at den ikke blot har konkluderet, at dokumenterne var omfattet af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser. I den anfægtede afgørelse er der ikke alene fremført argumenter til støtte for, at den pågældende kategori af dokumenter er omfattet af den nævnte undtagelse, men også for, at en offentliggørelse i praksis kunne skade offentlige interesser.

Rettens bemærkninger

63 Det fremgår af fast retspraksis, 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 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK

mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 66). Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, og dommen i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 36).

64 Det fremgår desuden af retspraksis, at Kommissionen for hvert enkelt dokument, der begæres aktindsigt i, skal undersøge, om dets offentliggørelse, ud fra de oplysninger, den råder over, faktisk må antages at skade et af de aspekter omkring offentlighedens interesser, der er beskyttet i henhold til den første kategori af undtagelser (jf. analogt dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 112, og dommen i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 37).

65 Heraf følger, at det af begrundelsen for Kommissionens afgørelse skal fremgå, at den har foretaget en konkret vurdering af de omhandlede dokumenter (jf. dommen i sagen Kuijer mod Rådet, præmis 38). Som Retten allerede har fastslået ovenfor med hensyn til tjenesterejserapporterne og Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering (præmis 46), fremgår det ikke af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen har foretaget en sådan vurdering. Kommissionen har tværtimod udelukkende baseret sin vurdering på, hvad der generelt er karakteristisk for de kategorier af dokumenter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i.

66 Det andet anbringende må følgelig tiltrædes, for så vidt som det vedrører tjenesterejserapporterne (»kategori 1«) og Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering (»kategori 4«, delvis).

67 Derimod findes begrundelsen for den anfægtede afgørelse at være tilstrækkelig for så vidt angår de øvrige dokumenter, der er omhandlet i sagsøgerens begæring.

Med hensyn til Bangladesh' regerings skrivelser til Kommissionen har Kommissionen henvist til forfatterreglen og anført, at det påhvilede sagsøgeren at anmode Bangladesh' myndigheder om en kopi af de pågældende dokumenter. Sagsøgeren har således kunnet få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og Retten har kunnet efterprøve dennes lovlighed. Sagsøgeren kan derfor ikke med føje fastholde, at begrundelsen skulle have været mere specifik (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 78). Ligeledes bemærkes, at for så vidt angår de beslutninger, der påstås at være truffet med hensyn til tjenesterejserapporterne, kunne Kommissionen blot anføre, at sådanne dokumenter ikke fandtes, mens den ikke var forpligtet til at redegøre for, hvorfor sådanne beslutninger ikke var blevet truffet.

68 Det følger af ovennævnte bemærkninger, at den anfægtede afgørelse må annulleres, for så vidt som der herved meddeles afslag på aktindsigt i Den Europæiske Unions tjenesterejserapporter for 1993-1996 vedrørende Bangladesh, med tilhørende bilag, og i Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering vedrørende annullationen af A GPO-formularerne, og at Kommissionen i øvrigt må frifindes.

Sagens omkostninger

69 I henhold til artikel 87, stk. 3, i Rettens procesreglement kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Ud fra en vurdering af sagens omstændigheder bestemmes det, at Kommissionen skal bære sine egne omkostninger og betale halvdelen af sagsøgerens omkostninger, mens sagsøgeren selv bærer halvdelen af sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) **Kommissionens afgørelse af 11. marts 1999 annulleres, for så vidt som der herved meddeles sagsøgeren afslag på aktindsigt i Den Europæiske Unions tjenesterejserapporter for 1993-1996 vedrørende Bangladesh, med tilhørende bilag, og i Kommissionens skrivelser til Bangladesh' regering vedrørende annullationen af oprindelsescertifikaterne i forbindelse med toldpræferenceordningen.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen.**

3) **Sagsøgeren bærer halvdelen af sine egne omkostninger.**

4) **Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler halvdelen af sagsøgerens omkostninger.**

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 2000.

H. Jung

Justitssekretær

P. Mengozzi

Afdelingsformand