Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

7. juni 2013 *

»Aktindsigt — forordning (EF) nr. 1049/2001 — dokumenter vedrørende forhandlingerne mellem Den Europæiske Union og Republikken Indien om indgåelse af en frihandelsaftale — afslag på aktindsigt — undtagelse vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser — dokumenter, som er offentligt tilgængelige — afkald på at begrænse udleveringen af dokumenter«

I sag T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, Amsterdam (Nederlandene), ved solicitor S. Crosby, og advokat S. Santoro,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen, først ved F. Clotuche-Duvieusart og C. ten Dam, derefter ved Clotuche-Duvieusart og I. Zervas, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, J. Möller, K. Petersen og A. Wiedmann, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 6. december 2010, hvorved sagsøger i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fik afslag på fuld aktindsigt i flere dokumenter vedrørende forhandlingerne mellem Den Europæiske Union og Republikken Indien om indgåelse af en frihandelsaftale,

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Truchot, og dommerne M.E. Martins Ribeiro (refererende dommer) og A. Popescu,

* Processprog: engelsk.

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. januar 2013,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 I 2007 blev der indledt forhandlinger mellem Den Europæiske Union og Republikken Indien om indgåelse af en frihandelsaftale.

2 I forbindelse med forberedelserne til indgåelse af aftalen og i henhold til Rådets afgørelse 98/555/EF af 24. september 1998 om Kommissionens gennemførelse af aktiviteter i relation til Fællesskabets markedsadgangsstrategi (EFT L 265, s. 31) blev der nedsat et rådgivende udvalg med henblik på at bistå Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber med dens opgaver, nærmere bestemt med identificeringen af hindringerne for adgang til det pågældende tredjelands markeder, og hvordan disse hindringer kan fjernes. I henhold til artikel 3 i afgørelse 98/552 består udvalget af repræsentanter for medlemsstaterne, og det har Kommissionens repræsentant som formand.

3 Repræsentanter for brancheorganisationer eller for selskaber inddrages i denne proces, og deltager som eksperter i det arbejde, som udføres af det rådgivende udvalg og af arbejdsgrupper, der er nedsat på baggrund af sektormæssige kompetencer.

4 Sagsøgeren, Stichting Corporate Europe Observatory, er en fond efter nederlandsk ret, der ifølge dens vedtægter ikke arbejder med gevinst for øje (vedtægternes punkt 4.2), og som har til formål at »øge det generelle kendskab til internationale selskabers og finansieringsinstitutters politiske og økonomiske indflydelse« og at »komme med alternative metoder og politiske forslag til en begrænsning af denne indflydelse med henblik på dannelse af et samfund, som både er mere demokratisk og mere socialt og økonomisk retfærdigt« (vedtægternes punkt 4.1).

5 Den 5. juni 2009 fremsatte sagsøgeren i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) en begæring til Kommissionen om aktindsigt i følgende dokumenter:

»1) En liste over de møder, hvori har deltaget tjenestemænd fra og/eller repræsentanter for Generaldirektoratet for Handel (herunder kommissæren og hans/hendes kabinet) og repræsentanter for industrisammenslutninger, såsom BusinessEurope, European Services Forum, Den Europæiske Unions Banksammenslutning (FBE), Den Europæiske Sammenslutning af Farmaceut-industriforeninger (EFPIA), Den Europæiske Sammenslutning af Handels- og Industrikamre og Det Amerikanske Handelskammer for EU (AmCham EU), og hvorunder spørgsmål vedrørende Indien, navnlig handelsmæssige forhandlinger mellem EU og Indien (fra februar 2008), blev drøftet.

2) En liste over de møder, hvori har deltaget tjenestemænd fra og/eller repræsentanter for Generaldirektoratet for Handel (herunder kommissæren og hans/hendes kabinet) og repræsentanter for virksomheder, såsom Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell, Unilever, Vedanta Resources eller Veolia, og hvorunder spørgsmål vedrørende Indien, navnlig handelsmæssige forhandlinger mellem EU og Indien (fra februar 2008), blev drøftet.

3) Protokoller og andre referater fra disse møder, herunder de dokumenter, der indeholder evalueringer af møderne og handlingsplaner.

4) Al korrespondance (herunder e-mails), der er udvekslet mellem tjenestemændene fra og/eller repræsentanter for Generaldirektoratet for Handel (herunder kommissionæren og hans/hendes kabinet) og repræsentanter for førnævnte brancheorganisationer og selskaber eller andre, hvorunder spørgsmål vedrørende Indien, navnlig handelsforhandlingerne mellem EU og Indien (fra februar 2008), blev behandlet.«

6 Efter en korrespondance med Kommissionen, der fandt sted i perioden fra den 10. juni 2009 til den 19. februar 2010 om, hvorledes behandlingen af sagsøgerens begæring om aktindsigt af 5. juni 2009 skred frem, påmindede sagsøgeren ved skrivelse af 26. marts 2010 Kommissionen om, at den endnu ikke havde svaret, og anmodede den om at afhjælpe denne situation inden den 9. april 2010.

7 Da Kommissionen ikke svarede, genfremsatte sagsøgeren ved skrivelse af 13. april 2010 begæringen, jf. artikel 7, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001.

8 Kommissionen besvarede den oprindelige begæring ved skrivelse af 29. april 2010, idet den gav fuld aktindsigt i over 100 dokumenter og delvis aktindsigt i mere end 50 andre dokumenter. Der blev i henhold til flere af undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 givet afslag på aktindsigt i omkring 30 dokumenter.

9 Ved skrivelse af 21. maj 2010 genfremsatte sagsøgerne på ny sin begæring til Kommissionen vedrørende 17 dokumenter, som sagsøgeren havde fået afslag på fuld aktindsigt i, idet sagsøgeren understregede, at de selv samme dokumenter var blevet udleveret – i deres helhed og uden nogen oplysning om fortrolighed – til et stort antal personer, hvorfor selve antallet af potentielle modtagere var højt. Det var sagsøgerens vurdering, at de omhandlede dokumenter under disse omstændigheder ikke indeholdt nogen fortrolige oplysninger, eller at de i hvert fald var blevet offentligt tilgængelige. Sagsøgeren præciserede, at den ikke havde nogen indvendinger mod, at afslaget på aktindsigt blev begrundet med beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, men at den anfægtede, at den manglende offentliggørelse blev begrundet med beskyttelsen af forbindelserne mellem EU og Indien eller hertil knyttede interesse.

10 Ved skrivelser af den 21. juni 2010 og den 12. juli 2010 informerede Kommissionen sagsøgeren om, at den endnu ikke var i stand til at give et endeligt svar på den genfremsatte begæring af 21. maj 2010.

11 Den 14. september 2010 anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om annullation af den stiltiende afvisning af den genfremsatte begæring af 21. maj 2010.

12 Ved skrivelse af 6. december 2010 besvarede Kommissionen den genfremsatte begæring af 21. maj 2010 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

13 Ved kendelse af 12. april 2011 i sagen Stichting Corporate Europe Observatory mod Kommissionen (sag T-395/10, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser) fastslog Retten, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen, og pålagde Kommissionen at betale sagens omkostninger.

Den anfægtede afgørelse

14 Med henvisning til ordlyden af den genfremsatte begæring af 21. maj 2010 identificerede Kommissionen i den anfægtede afgørelse, afsnit 1 med overskriften »Genstanden for Deres ansøgning«, 17 dokumenter:

— Dokument 1 er en skrivelse af 18. marts 2008 fra det kommissionsmedlem, der har ansvar for handel, til generalsekretæren i BusinessEurope.

— Dokument 2-8 består af protokoller fra møderne i arbejdsgrupperne vedrørende markedsadgang.

— Dokument 9-13 består af protokoller fra møderne i det rådgivende udvalg for markedsadgang.

— Dokument 14 består af et bilag til en e-mail af 23. juli 2008 fra Kommissionens Generaldirektorat (GD) for »Handel« til den europæiske sammenslutning af dæk- og gummiproducenter (ETRMA).

— Dokument 15-17 består af andre e-mails af 24. juli 2008, 23. marts 2009 og 7. juli 2009 fra Generaldirektorat for »Handel« til ETRMA.

15 I den anfægtede afgørelse, afsnit 3 med overskriften »Beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser«, gav Kommissionen yderligere delvis aktindsigt i dokument 11 og 12. Den bekræftede imidlertid sit afslag på aktindsigt i de dele, der var overstreget i dokument 1-13 og 15-17, samt i dokument 14 i sin helhed med henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001, som foreskriver en undtagelse til retten til aktindsigt med hensyn til internationale forbindelser.

16 Som svar på sagsøgerens påstand om, at de omhandlede dokumenter allerede var offentligt tilgængelige, påpegede Kommissionen, at dokument 1 er en »skrivelse, der er sendt til en særlig modtager i en specifik sammenhæng, hvilket tydeligvis ikke kan sidestilles med offentliggørelsen af et dokument«.

17 Hvad angår dokument 2-13 præciserede Kommissionen, at standardreglerne for det rådgivende udvalg for markedsadgang giver mulighed for at nedsætte arbejdsgrupper og lade sagkyndige deltage heri. Kommissionen tilføjede følgende:

»Det er i egenskab af eksperter med en specifik viden på specifikke områder, at repræsentanter fra diverse sammenslutninger har deltaget i drøftelserne i arbejdsgrupperne og i det rådgivende udvalg for markedsadgang. De ovenfor nævnte standardregler bestemmer, at drøftelserne i udvalget skal forblive fortrolige. Ved at underskrive deltagerlisten forpligter de pågældende personer sig tydeligt til at overholde denne forpligtelse. Det rådgivende udvalg og dets arbejdsgrupper er særligt oprettet med henblik på at rådgive og vejlede Kommissionen i dens arbejde på et særligt område. Det er afgørende, at dette udvalg og dets arbejdsgrupper har den rette ekspertmæssige sammensætning, således at de kan tilføre en reel merværdi for Unionen og spille den rolle, Rådet har tillagt dem. I denne særlige sammenhæng er en udveksling af oplysninger afgørende for, at disse grupper kan udføre deres arbejde. Udbredelsen af oplysninger inden for udvalget til en begrænset gruppe af personer og begrænset til spørgsmål, med hensyn til hvilke der ønskes deres ekspertviden, kan ikke sammenlignes med en udbredelse til offentligheden generelt.«

18 Hvad angår dokument 14-17 har Kommissionen påpeget følgende:

»Det skal erindres, at det inden for rammerne af handelsforhandlinger kan være nødvendigt for Kommissionens tjenestegrene at udveksle oplysninger med de implicerede parter med henblik på at opnå en ajourført og fuldstændig forståelse af situationen og dermed være i stand til bedre at varetage Unionens interesser. Denne udveksling af oplysninger er begrænset til specifikke spørgsmål, med

hensyn til hvilke der ønskes eksperternes og de omhandlede organisationers syn på. Disse spørgsmål er også af særlig interesse for disse specifikke implicerede parter. Følgelig må det konkluderes, at sådanne udvekslinger af oplysninger ikke har fundet sted inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001, eftersom […] denne forordning ikke giver institutionerne mulighed for at tage hensyn til en særlig interesse hos den, der har fremsat en begæring om aktindsigt. Det kan derfor ikke udelukkes, at de oplysninger, som er udvekslet i denne særlige sammenhæng, kan være omfattet af visse af forordningens undtagelser.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

19 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. februar 2011 har sagsøgeren anlagt denne sag.

20 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 9. maj 2011 fremsatte Forbundsrepublikken Tyskland begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

21 Ved kendelse af 24. juni 2011 imødekom formanden for Rettens Ottende Afdeling Forbundsrepublikken Tysklands interventionsbegæring og foranledigede, at den blev tilstillet en kopi af samtlige dokumenter i sagen.

22 Intervenienten har afgivet sit interventionsindlæg inden for den fastsatte frist.

23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 11. januar 2013.

25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, den anfægtede afgørelse er i strid med forordning nr. 1049/2001, navnlig artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og den annulleres som følge heraf.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har med støtte fra intervenienten nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Anbringendet om fejlagtig anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001

27 Sagsøgeren har gjort gældende, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, »ikke fordi Kommissionens vurdering af, om undtagelsen er relevant for så vidt angår de omhandlede dokumenter, nødvendigvis er forkert«, men fordi disse dokumenter er blevet offentligt tilgængelige som følge af Kommissionens handlinger og undladelser.

28 Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at de omhandlede dokumenter er blevet fremsendt i deres helhed uden nogen som helst anmærkning om fortrolighed til brancheorganisationer med rigtig mange medlemmer og følgeligt til et meget stort, endog ubegrænset, antal personer, hvilket er ensbetydende med, at disse dokumenter er blevet offentliggjort eller gjort offentligt tilgængelige. Sagsøgeren har ligeledes påpeget, at der i slutningen af skrivelsen af 18. marts 2008 fra kommissionsmedlemmet med ansvar for handel til generalsekretæren i BusinessEurope findes et håndskrevet notat fra skrivelsens ophavsmand, hvori modtageren opfordres til at drøfte skrivelsen med Sammenslutningen af Indiske Industrier (CII), der har 8 100 medlemmer. Ifølge sagsøgeren er Kommissionens holdning kun berettiget, såfremt spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede dokumenter er offentligt tilgængelige, afgøres på grundlag af, hvem der er direkte modtagere heraf, mens dette ikke længere er tilfældet, når der tages hensyn til antallet af personer, der kan få kenskab til dokumenterne efter den første modtager.

29 Som sagsøgeren har bekræftet under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten, bestrider den ikke Kommissionens vurdering for så vidt angår de ønskede dokumenters formål og konkrete indhold, men hævder derimod, at den yderligere udbredelse af disse i henhold til forordning nr.1049/2001, hvorpå dens begæring om aktindsigt er baseret, ikke længere vil være til skade for beskyttelsen af internationale forbindelser, eftersom disse dokumenter og de heri indeholdte oplysninger allerede er blevet offentliggjort af Kommissionen.

30 Det må herefter undersøges, om protokollerne fra møderne i det rådgivende udvalg og arbejdsgrupperne vedrørende markedsadgang, der er fremsendt til samtlige deltagere i nævnte møder, og navnlig til brancheorganisationer med mange medlemmer, de e-mails, som er sendt til ETRMA, og skrivelsen af 18. marts 2008 fra kommissionsmedlemmet med ansvar for handel til generalsekretæren for BusinessEurope, henset til betingelserne for deres udbredelse, kan anses for dokumenter, som er offentligt tilgængelige.

31 Hvad for det første angår spørgsmålet om modtagerne af de pågældende dokumenter, skal det understreges, at Kommissionens udlevering af dokumenterne skete i forbindelse med en høringsproces, som er obligatorisk i henhold til artikel 3 i afgørelse 98/552.

32 Selv om Kommissionen under retsmødet endeligt præciserede, at det rådgivende udvalg på tidspunktet for de faktiske omstændigheder ikke havde en forretningsorden med et lignende indhold som den standardforretningsorden, der er omhandlet i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), der imidlertid er henvist til i den anfægtede afgørelse, skal det bemærkes, at nedsættelsen af arbejdsgrupper til behandling af særlige spørgsmål, anvendelsen af tredjeparter som eksperter og udfærdigelsen af protokoller eller mødereferater fra møderne i det rådgivende udvalg og i arbejdsgrupperne vedrørende markedsadgang er udtryk for en konkret fremgangsmåde, som svarer til den, der er fastsat i standardforretningsordenen i afgørelse 1999/468.

33 For at udvalget kunne udtale sig i overensstemmelse med en procedure, som kræver dets deltagelse, var Kommissionen nødsaget til at udarbejde og fremsende dokumenter til dets medlemmer såvel som til brancheorganisationer og selskaber, som deltog som eksperter, hvilket gjorde det muligt at betragte disse dokumenter som værende interne dokumenter som omhandlet i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning Rettens dom af 9.9.2008, sag T-403/05, MyTravel mod Kommissionen, Sml. II, s. 2027, præmis 111, stadfæstet ved Domstolens dom af 21.7.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, Sml. I, s. 6237, præmis 93). Sagsøgeren har i den genfremsatte begæring selv anerkendt, at Kommissionens oplysning om, at protokollerne af møderne i det rådgivende udvalg og i arbejdsgrupperne vedrørende markedsadgang var blevet fremsendt til de forskellige deltagere, er »helt igennem troværdig, eftersom de omhandlede arbejdsgrupper ellers ikke ville være i stand til at udføre deres arbejde«.

34 Som Kommissionen og intervenienten med rette har understreget, er fremsendelsen af de omhandlede dokumenter således blevet foretaget til fordel for en specifik gruppe af personer af ligeledes specifikke årsager.

35 Modtagerne af de dokumenter, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i, er medlemsstater, brancheorganisationer samt selskaber, der, for de to sidstnævnte gruppers vedkommende, deltager som eksperter i arbejdet i det rådgivende udvalg og arbejdsgrupperne vedrørende adgang til et tredjelands markeder og dette i forbindelse med møder, der ikke er offentlige.

36 Deltagelsen i denne proces med at bistå Kommissionen udgør et forudbestemt sondringskriterium, hvis opfyldelse bestemmer, hvem der kan modtage de pågældende dokumenter.

37 De fremsendte dokumenter blev ikke fremsendt til almindelig orientering, men i forbindelse med en begrænset teknisk udveksling og alene med det formål at gøre samtlige deltagere i stand til at udfylde deres rolle som rådgiver for Kommissionen, gennem arbejdet i det rådgivende udvalg og i arbejdsgrupperne vedrørende spørgsmål, der åbenlyst har en særlig interesse for alle de private aktører, der er involveret i denne oplysnings-, analyse- og udvekslingsproces.

38 Den omstændighed, som sagsøgeren har fremført til støtte for sit klagepunkt, hvorefter de ønskede dokumenter blev fremsendt til modtagerne uden overstregning af nogen art, understreger blot brancheorganisationernes og de berørte selskabers særlige stilling, således som anført ovenfor.

39 Under disse omstændigheder kan Kommissionens udlevering af de pågældende dokumenter ikke anses for at være bestemt til eller være af en sådan karakter, at disse dokumenter skulle gøres offentligt tilgængelige, dvs. udleveres til et ubegrænset antal personer, der er afgrænset generelt og abstrakt.

40 Den enhed, der udgøres af de formodede modtagere af de ønskede dokumenter, dvs. medlemmer af de brancheorganisationer, som deltager i arbejdet i det rådgivende udvalg og i arbejdsgrupperne vedrørende markedsadgang, kan heller ikke sidestilles med offentligheden. Disse medlemmer udgør ligeledes en særlig gruppe af personer, som er defineret ud fra et forudbestemt kriterium, i det foreliggende tilfælde et tilhørsforhold til en brancheorganisation, hvis ekspertise er påkrævet for at bistå Kommissionen med at fastlægge en strategi for adgang til et tredjelands markeder.

41 For det andet er analysen af omstændighederne omkring fremsendelsen af de pågældende dokumenter, som blev foretaget i lyset af visse bestemmelser i forordning nr. 1049/2001 vedrørende den »aktive« information, som de omhandlede institutioner er ansvarlige for, i strid med sagsøgerens påstande.

42 Artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer således, at institutionerne i videst muligt omfang skal give offentligheden »direkte« adgang til dokumenter i elektronisk form eller gennem et register. Artiklens stk. 2 bestemmer, at de dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, med forbehold af artikel 4 og 9 i forordning nr. 1049/2001 bør »gøres direkte tilgængelige«.

43 Artikel 10 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at den, der har fremsat begæringen, vælger, om aktindsigten skal udøves ved læsning på stedet eller ved udlevering af en kopi, herunder eventuelt en elektronisk kopi, men at institutionen, såfremt den pågældende institution allerede har gjort et dokument offentligt tilgængeligt, og den, der har fremsat begæringen, »let [kan] få adgang« hertil, kan opfylde sin forpligtelse til at give aktindsigt ved at oplyse vedkommende om, hvorledes denne kan få adgang til dokumentet.

44 Det kan konstateres, at formuleringerne om at give »direkte« adgang til dokumenterne, eller om, at man »let [kan] få adgang« hertil, karakteriserer de situationer, hvor »offentlighedens« ret til aktindsigt aktivt sikres af institutionerne, og åbenlyst ikke dækker den selektive måde, hvorpå Kommissionens i den foreliggende sag fremsendte dokumenterne.

45 Det skal for det tredje bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremført noget konkret bevis, hvoraf det med sikkerhed kan udledes, at juridiske eller fysiske personer, bortset fra de oprindelige modtagere, rent faktisk har været i besiddelse af eller fået stillet et af de dokumenter, der er omfattet af den genfremsatte begæring om aktindsigt af 21. maj 2010, til rådighed.

46 Selv om det er korrekt, at brancheorganisationerne generelt set har til opgave at informere og rådgive deres medlemmer om spørgsmål af interesse for sektoren eller de repræsenterede interesser, betyder denne fælles karakteristik af disse organisationers vedtægtsmæssigt formål, som sagsøgeren har fremhævet, ikke, at disse organisationer systematisk og i deres helhed videresender alle de dokumenter, der fremsendes til dem i forbindelse med deres aktiviteter med at repræsentere og forsvare deres medlemmers interesser ved en international institution.

47 Det håndskrevne notat i slutningen af skrivelsen af 18. marts 2008 fra kommissionsmedlemmet med ansvar for handel til generalsekretæren for BusinessEurope har følgende ordlyd: »De kan eventuelt give deres parter inden for CII besked om det ovenfor anførte.« Af et sådant notat kan det ikke udledes, at CII og dets medlemmer faktisk har fået kendskab til indholdet af skrivelsen af 18. marts 2008.

48 Under disse omstændigheder er det ikke bevist, at hele eller dele af de ønskede dokumenter er blevet udbredt til medlemmerne af de brancheorganisationer, som bistår Kommissionen med henblik på fastlæggelsen af en strategi for adgangen til et tredjelands markeder, eller til tredjeparter.

49 Sagsøgeren har, for det andet, nærmere bestemt gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at angive, at de pågældende dokumenter eller visse afsnit var fortrolige – hvilket den burde have gjort for at undgå, at disse blev fremsendt til tredjeparter – gav stiltiende afkald på enhver kontrol over dokumenterne på det tidspunkt, hvor den fremsendte dem til de første modtagere, og således gjorde disse offentligt tilgængelige.

50 Det skal indledningsvis bemærkes, at en kopi af en e-mail fra GD for »handel« til ETRMA af 7. juli 2009 indeholder en udtrykkelig fortrolighedserklæring. Sagsøgerens påstand er dermed faktisk ubegrundet for så vidt angår dette dokument.

51 Det skal dernæst bemærkes, at det følger af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001, at følsomme dokumenter er dokumenter, der hidrører fra institutionerne eller de af dem oprettede organer, medlemsstater, tredjelande eller internationale organisationer, og som er klassificeret »TRÈS SECRET/TOP SECRET«, »SECRET« eller »CONFIDENTIEL« i overensstemmelse med de forskrifter, den pågældende institution har fastsat, som beskytter Den Europæiske Unions eller en eller flere medlemsstaters væsentlige interesser inden for de i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 anførte områder, navnlig offentlig sikkerhed, forsvar og militære anliggender.

52 Selv om klassificeringen af et dokument som fortroligt gør det til genstand for en særlig behandling, kan den dog ikke i sig selv berettige anvendelsen af de grunde for afslag, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 (Rettens dom af 26.4.2005, forenede sager T-110/03, T-150/03 og T-405/03, Sison mod Rådet, Sml. II, s. 1429, præmis 73). Når der er begæret aktindsigt i et sådant dokument, vurderes den skade, som dets udbredelse forårsager, på samme måde som for så vidt angår alle andre dokumenter, dvs. i princippet ud fra en konkret vurdering af dets indhold.

53 Tilsvarende er den omstændighed, at en af angivelserne i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 ikke fremgår af de ønskede dokumenter, som i det foreliggende tilfælde, ikke tilstrækkeligt til at udelukke anvendelsen af undtagelserne i forordningens artikel 4, idet bestemmelsen ellers ville miste sin effektive virkning, og de herved beskyttede interesser ville blive skadet.

54 Den samme konklusion gør sig gældende for så vidt angår den på dokumenterne manglende angivelse af »EU-RESTRICTED«, der er en klassifikation, som er defineret i punkt 16.1 i Kommissionens afgørelse 2001/844/EF, EKSF, Euratom af 29. november 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 317, s. 1), der blev påberåbt af sagsøgeren under retsmødet.

55 Det er således ikke et afgørende element ved vurderingen af, om et dokument skal beskyttes, om der i dokumentet er henvist til en af angivelserne i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 eller til klassifikationen »EU-RESTRICTED«.

56 Det skal endelig bemærkes, at sagsøgeren ikke med rette kan tillægge en manglende handling fra Kommissionens side retsvirkninger, som sagsøgeren kan støtte ret på.

57 En manglende handling fra en institutions side har nemlig i princippet kun retsvirkninger, når dette følger direkte af EU-retten (jf. for så vidt angår spørgsmålet om vedtagelsen af en afgørelse Domstolens dom af 9.12.2004, sag C-123/03 P, Kommissionen mod Greencore, Sml. I, s. 11647, præmis 45).

58 Hvad angår aktindsigt i dokumenter tages der imidlertid udelukkende hensyn til en institutions undladelse af at svare i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende behandlingen af genfremsatte begæringer, som klart bestemmer, at såfremt »institutionen ikke [har] afgivet svar inden for den fastsatte frist, anses dette for et afslag på begæringen, og den, der har fremsat begæringen, kan herefter iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning og/eller klage til Ombudsmanden efter reglerne i EF-traktaten«.

59 Sagsøgerens påstande vedrørende den »risiko«, som Kommissionen har taget, og den »manglende forsigtighed«, som den har udvist ved udleveringen af dokumenterne, og om det tab, som kan følge af en sådan situation, er ikke relevante for afgørelsen af den foreliggende tvist, idet de vedrører en anden problematik, nemlig spørgsmålet, om Unionen i givet fald kan ifalde erstatningsansvar uden for kontrakt i henhold til artikel 340, stk. 2, TEUF som følge af retsstridig adfærd fra dens institutioners side.

60 Selv om en manglende handling fra Kommissionens side derfor ikke kan anses for et stiltiende afkald på enhver form for begrænsning af udbredelsen af de dokumenter, der er omfattet af begæringen om aktindsigt, ville det forholde sig ganske anderledes, såfremt Kommissionen udtrykkelig havde givet udtryk for dette.

61 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i slutningen af skrivelsen af 18. marts 2008 fra kommissionsmedlemmet med ansvar for handel til generalsekretæren for BusinessEurope findes et håndskrevet notat med følgende ordlyd: »De kan eventuelt give Deres parter inden for CII besked om det ovenfor anførte.« Ifølge sagsøgeren kan det af dette notat udledes, at dens ophavsmand ikke havde nogen indvendinger mod, at skrivelsen blev fremsendt til CII, som har 8 100 medlemmer.

62 Det er ubestridt, at det omhandlede notat ikke indeholder en tilladelse til at fremsende selve skrivelsen, men blot vedrører eventuelle kommentarer, som generalsekretæren for BusinessEurope vil kunne fremkomme med til skrivelsens indhold, og hvis modtagere kun vil kunne være den pågældendes kolleger i CII, men ikke CII's medlemmer.

63 En sådan tilladelse til fremsendelse kan ikke kvalificeres som et udtrykkeligt afkald på enhver begrænsning af udbredelsen af skrivelsen eller oplysningerne heri, idet det udelukkende er et udtrykkeligt afkald, som gør det muligt at antage, at det omhandlede dokument rent faktisk er offentligt tilgængeligt for enhver person og ethvert selskab med interesse herfor (jf. i denne retning Domstolens dom af 8.7.2010, sag C-343/09, Afton Chemical, Sml. I, s. 7027, præmis 39).

64 Såfremt det desuden lægges til grund, at fremsendelse af skrivelsen til generalsekretæren for BUSINESSEUROPE, vedlagt en begrænset tilladelse til at offentliggøre dens indhold, vil kunne skade offentlighedens interesse med hensyn til beskyttelsen af internationale forbindelser, uden at det kan antages, at dokumentet er offentligt tilgængeligt, bør Kommissionen have mulighed for at påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at forhindre, at der sker yderligere skade som følge af den første udlevering.

65 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det i modsætning til sagsøgerens påstande ikke kan antages, at de pågældende dokumenter og de heri indeholdte oplysninger er blevet offentligt tilgængelige som følge af Kommissionens handlinger og undladelser.

66 Sagsøgerens henvisning til generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse til Domstolens dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (sag C-139/07 P, Sml. I, s. 5885, på s. 5887), til Rettens dom af 12. september 2007, API mod Kommissionen (sag T-36/04, Sml. II, s. 3201), og til Kommissionens »forretningsorden« er således ikke relevant, idet den offentliggørelse af diverse dokumenter, som disse tre tekster vedrører, netop ikke foreligger i den foreliggende sag.

67 Det skal i øvrigt bemærkes, at det med hensyn til de oplysninger om statsstøtte, der fremgik af beslutningen om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og i offentliggørelsen heraf i *Den Europæiske Unions Tidende* i overensstemmelse med artikel 26, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 88 EF] (EFT L 83, s. 1), at Kommissionen ansås for at have gjort det vigtigste indhold af sagens akter »offentligt tilgængelige« (generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse til Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, nævnt ovenfor i præmis 66, præmis 134).

68 En sådan situation kan på ingen måde sidestilles med det foreliggende tilfælde, som er karakteriseret ved en fuldstændig mangel på offentliggørelse af de krævede dokumenter eller de heri indeholdte oplysninger.

69 Der kan heller ikke foretages en gyldig sammenligning mellem de krævede dokumenter og retsmøderapporten, der, som konstateret af Retten, blev offentliggjort på dagen for retsmødet (dommen i sagen API mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 66, præmis 98), hvilket indebærer, at den er gjort almindelig og direkte tilgængelig. Dette dokument stilles nemlig rent faktisk til rådighed for enhver person foran retslokalet, inden parternes argumenter, som dokumentet har til formål at sammenfatte, diskuteres under et offentligt retsmøde.

70 Hvad angår Kommissionens forretningsorden har sagsøgeren påpeget, at det følger heraf, at såfremt »de oplysninger, der er indeholdt i et dokument, allerede er blevet gjort tilgængelige for et stort antal personer […], er afslaget på at udbrede dem ikke berettiget«, og at Kommissionen derfor tilsidesatte sin egen forretningsorden, da den gav sagsøgeren afslag på aktindsigt i de begærede dokumenter.

71 Ud over den omstændighed, at de pågældende dokumenter kun er blevet meddelt en begrænset og specifik gruppe af personer, som er fastlagt ud fra et forudbestemt kriterium om deltagelse i processen med at bistå Kommissionen (jf. præmis 34-36 ovenfor), kan sagsøgerens argumentation under alle omstændigheder ikke begrunde, at den anfægtede afgørelse er ulovlig.

72 Det følger af retspraksis, at der intet er til hinder for, at bestemmelser om en institutions interne arbejdsgang har retsvirkninger i forhold til tredjemand (jf. Domstolens dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

73 Domstolen har allerede fastslået, idet den traf afgørelse vedrørende interne foranstaltninger truffet af administrationen, at selv om disse ikke kan anses for retsregler, som vedkommende myndighed under alle omstændigheder er forpligtet til at overholde, fastsætter de dog vejledende regler for den praksis, der skal følges, og som vedkommende myndighed ikke kan fravige i konkrete tilfælde uden at angive

grunde, som er i overensstemmelse med princippet om ligebehandling. Sådanne foranstaltninger er dermed en retsakt af generel karakter, hvis ugyldighed de berørte tjenestemænd og midlertidigt ansatte kan påberåbe sig til støtte for at anfægte individuelle beslutninger, som er truffet på grundlag heraf (Domstolens dom af 15.1.2002, sag C-171/00 P, Libéros mod Kommissionen, Sml. I, s. 451, præmis 35).

74 En sådan retspraksis finder så meget mere anvendelse på vejledende regler, der skal fremkalde retsvirkninger udadtil, således som det er tilfældet med retningslinjer for beregningen af de bøder, som skal pålægges selskaber som følge af overtrædelser af konkurrencereglerne. Kommissionen har med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af sit skøn og kan ikke fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det kan derfor ikke udelukkes, at sådanne vejledende regler af generel rækkevidde under visse omstændigheder og afhængig af deres indhold kan fremkalde retsvirkninger (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 210 og 211).

75 Under retsmødet i den foreliggende sag fremlagde sagsøgeren et dokument med overskriften »Vademecum vedrørende aktindsigt i dokumenter« med angivelsen »GD handel«. Det er inddelt i tre afsnit med overskrifterne »Generelle principper«, »Aktindsigt for så vidt angår særlige typer af GD Handels dokumenter« og »Praktiske konsekvenser for GD Handel« og indeholder blot henvisninger til forskellige bestemmelser i gældende lovgivning, relevant retspraksis og den praksis, som følges af det pågældende direktorat ved behandlingen af begæringer om aktindsigt.

76 Kommissionen præciserede under retsmødet, at dokumentet med overskriften »Vademecum vedrørende aktindsigt i dokumenter« var et rent internt dokument, som på tidspunktet for de faktiske omstændigheder end ikke fandtes på dens hjemmeside. Sagsøgeren, der har oplyst, at den har modtaget det pågældende dokument i medfør af en begæring om aktindsigt fremsat i henhold til forordning nr. 1049/2001, har hverken påstået eller a fortiori bevist, at nævnte dokument på nogen måde havde været genstand for en offentliggørelse over for tredjemand.

77 Under disse omstændigheder havde GD's dokument med overskriften »Vademecum vedrørende aktindsigt i dokumenter« ikke på nogen måde til formål at fremkalde retsvirkninger udadtil og skulle blot anses for en administrativ retningslinje, som kun havde retsvirkninger inden for administrationen, nærmere bestemt inden for førnævnte direktorat, og som ikke skabte nogen ret for tredjemand.

78 Det følger af det ovenstående, at annullationsanbringendet om en fejlagtig anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, i forordning nr. 1049/2001 skal forkastes.

Anbringendet om forskelsbehandling af sagsøgeren

79 Sagsøgeren har påstået, at der ikke er nogen »relevant forskel« på den og de industrisektorer, som Kommissionen har rådført sig med, og Kommissionen udøvede derfor forskelsbehandling, idet den udelukkende udbredte dokumenterne til sidstnævnte. Dette gør sig så meget desto mere gældende, eftersom Kommissionen ikke kan bevise, hvorfor sagsøgeren skulle være mindre pålidelig og troværdig end de brancheorganisationer, der er modtagere af de pågældende dokumenter.

80 Ifølge fast retspraksis kræver ligebehandlingsprincippet, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (Domstolens dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 95, og af 19.7.2012, sag C-250/11, Lietuvos geležinkeliai, præmis 44).

81 Som det er nævnt i præmis 35 og 37 ovenfor, blev de af sagsøgeren krævede dokumenter fremsendt til de brancheorganisationer og selskaber, der deltog som eksperter i det arbejde, som udføres i det rådgivende udvalg og i arbejdsgrupperne vedrørende adgang til et tredjelands markeder, og med det eneste formål for øje at gøre samtlige deltagere i stand til at udføre deres rådgivende rolle over for Kommissionen. Det er ubestridt, at disse dokumenter ikke blev fremsendt i henhold til forordning nr. 1049/2001.

82 Det er tilstrækkeligt at konstatere, at sagsøgeren objektivt set ikke besidder den ovenfor nævnte egenskab, uanset hvor vigtig dens rolle under internationale forhandlinger måtte være, og uanset dens troværdighed som en organisation, der er opført på Kommissionens liste over lobbyister.

83 Denne objektive forskel forklarer og begrunder den forskellige behandling vedrørende adgangen til de pågældende dokumenter, og Kommissionen kan derfor ikke anses for at have tilsidesat ligebehandlingsprincippet til skade for sagsøgeren.

84 Den i præmis 79 nævnte annullationspåstand skal følgelig forkastes.

85 For så vidt som sagsøgeren ligeledes har haft til hensigt at påberåbe sig en særlig interesse i at få udleveret de ønskede dokumenter, skal det bemærkes, at der ikke kan tages hensyn til en sådan særlig interesse i forbindelse med anvendelsen af de obligatoriske undtagelser i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001 (dommen i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 52, præmis 52, stadfæstet ved Domstolens dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 47), således som angivet af Kommissionen i den anfægtede afgørelse.

86 Det fremgår af det ovenfor anførte som helhed, at Kommissionen bør frifindes.

Sagens omkostninger

87 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

88 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer Forbundsrepublikken Tyskland sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Ottende Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Kommissionen.

3) Forbundsrepublikken Tyskland bærer sine egne omkostninger.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juni 2013.

Underskrifter