RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)
19. marts 1998 *

I sag T-83/96,

Gerard van der Wal, Kraainem (Belgien), først ved advokat Caroline P. Bleeker, Haag, og advokat Laura Y. J. M. Parret, Bruxelles, derefter ved advokat Parret, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grande-rue,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Nederlandene ved de juridiske konsulenter Marc Fierstra og Johannes S. van den Oosterkamp, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Nederlandenes Ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Wouter Wils og Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 29. marts 1996 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i skrivelser, som Generaldirektoratet for Konkurrence havde tilsendt nationale domstole i henhold til meddelelsen om samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole om anvendelse af EF-traktatens artikel 85 og 86,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne P. Lindh og J. D. Cooke,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. september 1997,

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 Efter denne erklæring offentliggjorde Kommissionen meddelelse 93/C 156/5 af 5. maj 1993 om offentlig adgang til institutionernes dokumenter (EFT C 156, s. 5), som den forelagde for Rådet, Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Den 2. juni 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 166/4 om åbenhed i Fællesskabet (EFT C 166, s. 4).

3 Som led i disse første stadier på vejen mod gennemførelse af princippet om åbenhed vedtog Rådet og Kommissionen den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«) med henblik på at fastsætte principperne for adgang til de dokumenter, Rådet og Kommissionen ligger inde med.

4 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.

5 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.«

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

7 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.«

8 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, retslige 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.«

9 I 1993 vedtog Kommissionen meddelelse 93/C 39/5 om samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole om anvendelse af traktatens

artikel 85 og 86 (EFT C 39, s. 6, herefter »meddelelsen«). I meddelelsen hedder det bl.a.:

»37. ... de nationale domstole [kan] inden for rammerne af deres nationale retsplejeregler anmode Kommissionen og navnlig dens Generaldirektorat for Konkurrence om forskellige oplysninger. Der er først og fremmest tale om proceduremæssige oplysninger — om Kommissionen har en bestemt sag til behandling, om en aftale er blevet anmeldt, om Kommissionen har indledt formel procedure eller allerede truffet formel beslutning eller fremsendt administrativ skrivelse. Om fornødent kan de nationale domstole også anmode Kommissionen om at udtale sig om, hvornår den regner med at indrømme eller nægte individuel fritagelse af anmeldte aftaler eller anmeldt praksis, således at de får bedre mulighed for at afgøre, om de skal udsætte sagen eller træffe foreløbige forholdsregler ... Kommissionen vil for sit vedkommende bestræbe sig på at prioritere behandlingen af sager, som er blevet indbragt for og udsat af en national domstol, navnlig når det har betydning for udfaldet af en civil tvist.

38. Dernæst kan de nationale domstole anmode Kommissionen om at udtale sig om retlige spørgsmål. Har de særlige vanskeligheder med anvendelsen af artikel 85, stk. 1, og artikel 86, kan de anmode Kommissionen om at udtale sig om den af Kommissionen fastlagte praksis med hensyn til det pågældende område inden for EF-retten. For så vidt angår artikel 85 og 86 drejer det sig især om betingelserne for anvendelse af disse artikler i henseende til påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og mærkbarheden af de konkurrencebegrænsninger, der er tale om. I sine svar tager Kommissionen ikke stilling til, hvilken afgørelse der bør træffes i sagen. Endvidere kan domstolene, når de er i tvivl om, hvorvidt en omtvistet aftale kan fritages individuelt, anmode Kommissionen om en foreløbig udtalelse herom. Udtaler Kommissionen, at der i den pågældende sag ikke er sandsynlighed for fritagelse, vil de nationale domstole kunne undlade at udsætte sagen og træffe afgørelse om aftalens gyldighed.

39. Kommissionens svar er ikke bindende for de nationale domstole, der har anmodet om dem. I sine besvarelser præciserer Kommissionen, at dens stillingta-

gen ikke er endelig, samt at de nationale domstoles ret til at forelægge sagen for EF-Domstolen i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 177 på ingen måde berøres heraf.

40. Endelig kan de nationale domstole også anmode Kommissionen om faktuelle oplysninger, såsom statistikker, markedsundersøgelser og økonomiske analyser. Kommissionen vil ... bestræbe sig på at give disse oplysninger eller oplyse, hvor de kan fremskaffes.«

Faktiske omstændigheder

10 I *XXIV Beretning om konkurrencepolitikken* (1994) (herefter »XXIV Beretning«) anføres det, at Kommissionen af de nationale domstole har fået forelagt en række spørgsmål efter den i præmis 9 nævnte fremgangsmåde.

11 Ved skrivelse af 23. januar 1996 anmodede sagsøgeren i sin egenskab af advokat og medindehaver af et firma, som beskæftiger sig med sager, der rejser konkurrenceretlige spørgsmål på fællesskabsplan, om at få tilstillet kopier af nærmere angivne svarskrivelser fra Kommissionen på sådanne spørgsmål, nemlig:

1. skrivelsen af 2. august 1993 fra generaldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence (GD IV) til Oberlandesgericht Düsseldorf vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en forhandleraftale var forenelig med Kommissionens forord-

ning (EØF) nr. 1983/83 af 22. juni 1983 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af eneforhandlingsaftaler (EFT L 173, s. 1, herefter »forordning nr. 1983/83«)

2. skrivelsen af 13. september 1994 fra kommissionsmedlem Van Miert til Tribunal d'instance de St Brieuc vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 26 af 4. april 1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer (EFT 1959-1962, s. 120, herefter »forordning nr. 26«)

3. den skrivelse, som Kommissionen i første kvartal 1995 tilstillede Cour d'appel de Paris, som havde anmodet om Kommissionens udtalelse vedrørende kontraktvilkår med hensyn til salgsmål for forhandlere af motorkøretøjer, set i relation til traktatens artikel 85, stk. 1, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 123/85 af 12. december 1984 om anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 3, på kategorier af salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer (EFT 1985 L 15, s. 16, herefter »forordning nr. 123/85«).

12 Ved skrivelse af 23. februar 1996 meddelte generaldirektøren for GD IV sagsøgeren afslag på begæringen, idet en offentliggørelse af de pågældende skrivelser ville kunne skade »beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer)«. Generaldirektøren anførte nærmere:

»... Når Kommissionen besvarer spørgsmål fra de nationale domstole, som skal træffe afgørelse i sager, der er indbragt for dem, optræder Kommissionen som en 'amicus curiae'. Kommissionen formodes i den forbindelse at udvise en vis

tilbageholdenhed, ikke alene for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den accepterer den måde, spørgsmålene er stillet på, men også for så vidt angår spørgsmålet om, hvorledes Kommissionen vil anvende svarene på de pågældende spørgsmål.

Når svarene er afsendt, udgør de efter min opfattelse en integrerende del af sagen og beror hos den retsinstans, der har forelagt spørgsmålet. De i Kommissionens besvarelse indeholdte retlige og faktiske omstændigheder må betragtes som en del af den sag, der verserer for den nationale domstol. Kommissionen har fremsendt svarene til den pågældende nationale domstol, og spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne skal offentliggøres og/eller stilles til rådighed for tredjemand, henhører i første række under den nationale domstols kompetence, som besvarelsen er rettet til.

...«

13 Generaldirektøren fremhævede endvidere, at der nødvendigvis må bestå et tillidsforhold mellem på den ene side Fællesskabets udøvende myndighed og på den anden side medlemsstaternes nationale, dømmende myndigheder. Sådanne generelle overvejelser må ikke mindst tillægges betydning i en sag som den foreliggende, hvor der endnu ikke er afsagt en retskraftig dom i de sager, hvor Kommissionen var blevet anmodet om en udtalelse.

14 Ved skrivelse af 29. februar 1996 fremsatte sagsøgeren en bekræftende begæring over for Kommissionens Generalsekretariat, hvori han bl.a. anførte, at han havde vanskeligt ved at se, hvorledes det kunne gribe forstyrrende ind i sager for de nationale domstole, såfremt tredjemand blev bekendt med ikke-fortrolige oplysninger, som Kommissionen havde givet den pågældende nationale domstol som led i anvendelsen af Fællesskabets konkurrenceregler.

15 Ved skrivelse af 29. marts 1996 (herefter »den anfægtede afgørelse«) bekræftede Kommissionens Generalsekretær den af GD IV trufne afgørelse, »idet en offentliggørelse af Kommissionens svar kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser, nærmere bestemt være i strid med retsplejehensyn«. I skrivelsen hedder det videre:

»... en offentliggørelse af de ønskede besvarelser, som består i retlige vurderinger, indebærer således en risiko for, at forholdet og det nødvendige samarbejde mellem Kommissionen og de nationale domstole belastes. En domstol, som har stillet et spørgsmål til Kommissionen, tilmed vedrørende en verserende sag, vil naturligvis ikke bryde sig om, at det svar, den har modtaget, udspredes offentligt.

...«.

16 Generalsekretæren tilføjede, at den anvendte fremgangsmåde afviger væsentligt fra den i traktatens artikel 177 omhandlede procedure, som sagsøgeren havde henvist til i sin bekræftende begæring.

Retsforhandlinger og parternes påstande

17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. maj 1996 har sagsøgeren herefter anlagt nærværende sag.

18 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 4. november 1996 og den 19. november 1996 har den nederlandske og den svenske regering fremsat begæring om at måtte intervenere i den foreliggende sag til støtte for sagsøgerens påstande.

19 Ved kendelse af 9. december 1996, afsagt af formanden for Rettens Fjerde Afdeling, blev det tilladt de nævnte to regeringer at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Efter anmodning af 14. marts 1997 fra den svenske regering afsagde formanden for Rettens Fjerde Afdeling kendelse af 12. maj 1997, hvorefter regeringens interventionsbegæring blev slettet, og regeringen blev pålagt at bære sine egne omkostninger.

20 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 24. april 1997.

21 I offentligt retsmøde den 25. september 1997 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten.

22 Sagsøgeren, støttet af Kongeriget Nederlandene, har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

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

Det første anbringende: tilsidesættelse af afgørelse 94/90

Parternes argumenter

25 Sagsøgeren har for det første anført, at den undtagelse med hensyn til retslige procedurer, der er fastsat i adfærdskodeksen, kun vedrører de procedurer, som Kommissionen er part i. Undtagelsen kan derfor ikke påberåbes i den foreliggende sag.

26 Såfremt Retten måtte fastslå, at undtagelsen med hensyn til retslige procedurer også omfatter de procedurer, som Kommissionen ikke er part i, har sagsøgeren subsidiært gjort gældende, at en offentliggørelse af de pågældende dokumenter ikke kan antages at skade samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole eller være til skade for offentlige interesser. Kommissionens bemærkning om, at en national domstol ikke ville bryde sig om, at sådanne dokumenter blev offentliggjort, er irrelevant, og under alle omstændigheder kan den nationale domstols synspunkt ikke have forrang for den grundlæggende regel om offentlighed.

27 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen ikke ret i, at den under visse omstændigheder skal nægte aktindsigt. Kommissionen er i hvert fald forpligtet til at angive, i hvilket omfang dens berettigede interesser og hensynet til en forskriftsmæssig og korrekt afvikling af retslige procedurer tilsiger, at undtagelsen fra reglen om offentlighed bringes i anvendelse (jf. Domstolens dom af 18.2.1992, sag C-54/90, Weddel mod Kommissionen, Sml. I, s. 871).

28 Sagsøgeren har påpeget, at de oplysninger, Kommissionen kan fremkomme med som led i samarbejdet med de nationale domstole, ikke er fortrolige, og at Kommissionen i den foreliggende sag har bekræftet, at ingen af de skrivelser, sagsøgeren begærede aktindsigt i, var fortrolige.

29 Ifølge sagsøgeren er det i strid med traditionen om offentlighed og med, at forvaltningen kan undergives kontrol, samt med magtadskillelseslæren, at sådanne meddelelser, som forvaltningen retter til en dømmende myndighed, ikke kan være genstand for åbenhed.

30 Den nederlandske regering har anført, at Kommissionen har anlagt en udvidende fortolkning af undtagelserne fra det grundlæggende princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen ligger inde med. Kommissionens fortolkning af afgørelse 94/90 medfører, at der fra ordningen om offentlighed udelukkes en kategori af dokumenter, uden at der er foretaget en vurdering af, om dokumenternes indhold kan begrunde, at undtagelsesordningen bringes i anvendelse. Skrivelser, som Kommissionen sender til en national domstol, er ifølge regeringen omfattet af adfærdskodeksens anvendelsesområde, og Kommissionen har ikke ret i, at det alene tilkommer den nationale retsinstans at afgøre, om og på hvilke betingelser sådanne skrivelser kan udleveres til tredjemand.

31 Den nederlandske regering har tilføjet, at det ikke ville gribe forstyrrende ind i sagens behandling for den nationale domstol, såfremt tredjemand blev bekendt med oplysninger, som Kommissionen havde givet den pågældende domstol som led i behandlingen af en sag mellem private. En national domstol ville ikke i mindre grad anmode Kommissionen om oplysninger, såfremt svaret blev kendt for offentligheden, og selv om dette argument måtte vise sig at være holdbart, giver det ikke tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at en offentliggørelse er uforenelig med hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser. Den nederlandske regering har indrømmet, at en offentliggørelse af sådanne dokumenter kunne være i strid med retsplejehensyn, for så vidt som borgere, som kunne få kendskab til oplysningerne i de pågældende dokumenter, herved kunne unddrage sig retsforfølgning, hvilket ville påvirke en effektiv og ensartet gennemførelse af fællesskabsretten.

32 Den nederlandske regering har påpeget, at forholdet mellem Kommissionen og de nationale domstole er omfattet af princippet om loyalt samarbejde, jf. traktatens artikel 5. I forbindelse med en sådan meddelelse handler Kommissionen ikke som sagkyndig.

33 Endelig har den nederlandske regering anført, at Kommissionen ikke har foretaget en konkret vurdering af hvert enkelt tilfælde.

34 Som svar på sagsøgerens første argument har Kommissionen understreget, at den anfægtede afgørelse principielt er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse 94/90. Kommissionen kan ikke tiltræde den fortolkning, at undtagelsen med hensyn til retslige procedurer kun skulle omfatte de procedurer, som Kommissionen er part i. Den regel, der er opstillet i adfærdskodeksen, er tilstrækkelig vid til også at omfatte meddelelser fra Kommissionen, der udarbejdes som led i samarbejdet med de nationale domstole.

35 For så vidt angår det andet argument, dvs. vedrørende beskyttelsen af offentlige interesser, er det ifølge Kommissionen ufornødent at foretage en vurdering af de involverede interesser, idet en sådan vurdering kun skal foretages, såfremt Kommissionen nægter aktindsigt i et dokument ud fra hensynet til tavshedspligten om forhandlingerne (jf. Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 59). Kommissionen har faktisk foretaget en konkret vurdering af sagsøgerens begæring, således som det fremgår af de to afsendte svarskrivelser. I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt til, at Kommissionen er forpligtet til at nægte aktindsigt i det pågældende dokument, at en offentliggørelse må antages at skade beskyttelsen af offentlige interesser, navnlig med hensyn til retslige procedurer.

36 En offentliggørelse af svar, som Kommissionen afgiver i henhold til meddelelsen, kan faktisk skade beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer), og ikke kun i det tilfælde, den nederlandske regering har henvist til. Når en national retsinstans anvender traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86, sker det på grundlag af en selvstændig kompetence og i henhold til bestemmelser, der i princippet er fastsat ud fra nationale, processuelle regler (jf. Domstolens dom af 10.11.1993,

sag C-60/92, Otto, Sml. I, s. 5683, præmis 14, og af 28.2.1991, sag C-234/89, Delimitis, Sml. I, s. 935, præmis 53). Ifølge Kommissionen følger det af de pågældende principper, at såfremt en national retsinstans retter en forespørgsel til Kommissionen, tilkommer det alene den pågældende retsinstans, på grundlag af nationale, processuelle regler, at afgøre, hvornår og på hvilke betingelser Kommissionens svar kan udleveres til tredjemand. Dette gælder i hvert fald, så længe den pågældende sag verserer.

37 Kommissionens rolle i forbindelse med dens samarbejde med nationale retsinstanser er radikalt forskellig fra den rolle, Domstolen er tillagt inden for rammerne af traktatens artikel 177, og som sagsøgeren har omtalt i sin bekræftende begæring. Når Domstolen besvarer et præjudicielt spørgsmål, fastslår den, hvad der er gældende ret, og dommen er bindende for den forelæggende retsinstans. Kommissionen indtager derimod en sekundær rolle i relation til den nationale retsinstans, som frit kan afgøre, om den vil henvende sig til Kommissionen eller ej. Kommissionen kan på det punkt sammenlignes med en sagkyndig, som en retsinstans udmelder, og som får pålæg om at foretage en undersøgelse eller afgive en erklæring. Kommissionen oversender sit svar til den nationale retsinstans, der anvender svaret, som den finder rigtigt.

38 Kommissionen har tilføjet, at grunden til, at den har nægtet aktindsigt i dokumenterne, ikke har noget at gøre med, om dokumenterne indeholder forretningshemmeligheder eller andre fortrolige oplysninger, som Kommissionen ikke må offentliggøre i forbindelse med en procedure, der indledes i henhold til Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81). Kommissionen har imidlertid påpeget, at for så vidt angår de konkurrencesager, den behandler, skal den overholde reglerne om fortrolighed. Inden for disse grænser bestræber Kommissionen sig på at udvise den størst mulige åbenhed.

39 Kommissionen har ligeledes afvist den nederlandske regerings argument, hvorefter princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som fællesskabsinstitutionerne ligger inde med, er et grundlæggende fællesskabsretligt princip.

40 For så vidt angår spørgsmålet om åbenhed i forholdet mellem den udøvende og dømmende magt har Kommissionen anført, at forholdet mellem Kommissionen og de nationale retsinstanser ikke uden videre kan sammenlignes med forholdet mellem den udøvende og dømmende magt i traditionel statsretslig forstand.

Rettens bemærkninger

41 Indledningsvis bemærkes, at afgørelse 94/90 er en retsakt, der tillægger borgerne ret til aktindsigt i dokumenter, som Kommissionen ligger inde med (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 55). Det fremgår af opbygningen af afgørelsen, at den generelt finder anvendelse på begæringer om aktindsigt i dokumenter, og at enhver kan bede om aktindsigt i et hvilket som helst kommissionsdokument, uden at begæringen skal begrundes (jf. herved den ovenfor i præmis 2 nævnte meddelelse 93/C 156/5). Undtagelserne fra denne ret til aktindsigt skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at det i afgørelsen fastsatte almindelige princip ikke bringes i fare (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 56).

42 Afgørelse 94/90 indeholder to kategorier af undtagelser. 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 (... retslige procedurer)« (jf. ovenfor i præmis 8). Heraf følger, at Kommissionen er forpligtet til ikke at give aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af den pågældende undtagelse, såfremt det godtgøres, at dette er tilfældet (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 58).

43 Den omstændighed, at verbet kun står i konditionalis, indebærer, at med henblik på at bevise, at en offentliggørelse af dokumenter, der har forbindelse til en retslig procedure, kunne skade beskyttelsen af offentlige interesser, således som det kræves efter retspraksis (jf. den foregående præmis), skal Kommissionen, inden den træffer afgørelse vedrørende en begæring om aktindsigt i sådanne dokumenter, for hvert enkelt dokument undersøge, om dets offentliggørelse, ud fra de oplysninger,

den råder over, må antages at skade en af de interesser, der er beskyttet i henhold til den første kategori af undtagelser. Såfremt dette er tilfældet, er Kommissionen forpligtet til ikke at give aktindsigt i det pågældende dokument (jf. ovenfor i præmis 42).

44 Det må herefter undersøges, om Kommissionen kan påberåbe sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, og i givet fald i hvilket omfang, som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, den har tilstillet en national retsinstans som svar på en forespørgsel, den er fremkommet med som led i det samarbejde, der er etableret i henhold til meddelelsen, uanset at Kommissionen ikke er part i den retslige procedure, der verserer for den nationale retsinstans, og som har været anledning til retsinstansens forespørgsel.

45 I den forbindelse bemærkes, at det i den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6 fastslås, at enhver har ret til en retfærdig rettergang. For at sikre denne ret skal sagen bl.a. behandles af »en uafhængig og upartisk domstol« (den europæiske menneskerettighedskonvention, artikel 6).

46 Det fremgår af fast retspraksis, at grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Fællesskabets retsinstanser skal beskytte (jf. bl.a. Domstolens udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 33, og Rettens dom af 22.10.1997, forenede sager T-213/95 og T-18/96, SCK og FNK mod Kommissionen, Sml. II, s. 1739, præmis 53). I den forbindelse lægger Domstolen og Retten de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Den europæiske menneskerettighedskonvention er herved af særlig betydning (jf. bl.a. Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18). Endvidere fremgår det af artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, der trådte i kraft den 1. november 1993, at »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske menneskerettighedskonvention ... og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«.

47 Retten for enhver til en retfærdig rettergang for en uafhængig domstol indebærer bl.a., at både de nationale retsinstanser og Fællesskabets retsinstanser frit kan anvende deres egne processuelle regler for så vidt angår retsinstansens kompetence, reglerne om rettergangsmåden i almindelighed og spørgsmålet om fortrolighed for så vidt angår sagens akter i særdeleshed.

48 Den undtagelse fra det almindelige princip om aktindsigt i kommissionsdokumenter, der er begrundet i hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser, såfremt de pågældende dokumenter er forbundet med en retslig procedure, og som er fastsat i afgørelse 94/90, har til formål at sikre, at denne grundrettighed overholdes. Rækkevidden af undtagelsen kan derfor ikke begrænses til kun at omfatte beskyttelsen af parternes interesser under en konkret retslig procedure, men omfatter også den ovenfor nævnte ret for de nationale retsinstanser og Fællesskabets retsinstanser til frit at anvende deres egne processuelle regler (jf. forudgående præmis).

49 Rækkevidden af denne undtagelse indebærer således, at Kommissionen også kan påberåbe sig den, selv når den ikke selv er part i en retslig procedure, der konkret kan begrunde en beskyttelse af offentlige interesser.

50 Der må i den forbindelse sondres mellem dokumenter, som Kommissionen udfærdiger alene med henblik på en konkret retslig procedure, som f.eks. de i den foreliggende sag omhandlede skrivelser, og andre dokumenter, der ikke har sammenhæng med en sådan procedure. En anvendelse af undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser kan kun være begrundet for så vidt angår den første kategori af dokumenter, idet spørgsmålet om, hvorvidt der skal gives adgang til sådanne dokumenter, alene henhører under den pågældende nationale retsinstans' kompetence, hvilket da også er den egentlige baggrund for undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser i forbindelse med en retslig procedure (jf. ovenfor i præmis 48).

51 Såfremt en national retsinstans som led i en retslig procedure, der verserer for den, anmoder Kommissionen om visse oplysninger på grundlag af det samarbejde, der omhandles i meddelelsen, afgiver Kommissionen udtrykkeligt sit svar med henblik på den pågældende retslige procedure. Under sådanne omstændigheder må det

antages, at hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser tilsiger, at Kommissionen nægter adgang til de pågældende oplysninger og dermed også til de dokumenter, der indeholder dem, idet det alene tilkommer den pågældende nationale retsinstans på grundlag af de nationale, processuelle regler at træffe afgørelse om, hvorvidt der skal gives adgang til sådanne oplysninger, så længe den retslige procedure, der har givet anledning til, at de findes i et kommissionsdokument, verserer.

52 I den foreliggende sag har sagsøgeren anmodet om at få udleveret tre skrivelser, der alle vedrørte verserende retslige procedurer, og med hensyn til hvilke sagsøgeren ikke har hævdet, at indholdet blot var en gentagelse af oplysninger, sagsøgeren i øvrigt kunne få adgang til på grundlag af bestemmelserne i afgørelse 94/90. Den første skrivelse drejede sig således om, hvorvidt en forhandleraftale var forenelig med forordning nr. 1983/83, den anden spørgsmålet om anvendelse af forordning nr. 26 og den tredje fortolkningen af forordning nr. 123/85 (jf. ovenfor i præmis 11). Skrivelserne vedrørte således retlige spørgsmål, der var rejst i forbindelse med konkrete, verserende sager.

53 Som Kommissionen allerede har påpeget, er det herved uden betydning, om de pågældende tre dokumenter indeholdt forretningshemmeligheder, idet Kommissionens afgørelse om ikke at offentliggøre svarskrivelserne er begrundet ud fra ovennævnte hensyn (jf. ovenfor i præmis 45-52).

54 Det bemærkes ligeledes, at Kommissionens rolle i det samarbejde, der er tilvejebragt i henhold til meddelelsen, afviger fra Domstolens rolle i forbindelse med den i traktatens artikel 177 omhandlede procedure. Der er her tale om en særlig procedure mellem to kategorier af retsinstanser. Domstolen skal herved træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, der forelægges af nationale retsinstanser. Den nationale retsinstans formulerer sine præjudicielle spørgsmål på grundlag af de processuelle regler, der gælder for den, og som sikrer, at følsomme oplysninger om fornødent behandles fortroligt. Tilsvarende er det i instruksen for Domstolens justitssekretær fastsat, at navne eller fortrolige oplysninger efter omstændighederne

kan udelades i publikationer vedrørende en sag. For så vidt angår det i meddelelsen omhandlede samarbejde gælder der ikke tilsvarende procedurebestemmelser. Der er derfor intet, der taler for at anvende reglerne om offentlighed med hensyn til domme, der afsiges som led i den i artikel 177 omhandlede procedure, på svar, som Kommissionen giver i henhold til meddelelsen.

55 Endelig må det fastslås, at sagsøgeren ikke har angivet, på hvilken måde princippet om magtadskillelsen og om, at »forvaltningen kan undergives kontrol«, ville blive tilsidesat, såfremt de svar, som Kommissionen giver nationale retsinstanser i henhold til meddelelsen, ikke blev gjort tilgængelige for offentligheden på grundlag af en begæring rettet til Kommissionen. Dette argument kan derfor ikke tiltrædes.

56 Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende: tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Parternes argumenter

57 Ifølge sagsøgeren er den af Kommissionen givne begrundelse utilstrækkelig.

58 Den nederlandske regering har anført, at begrundelsen skal afpasses efter den pågældende retsakts karakter. Efter regeringens opfattelse er begrundelsen uforståelig, idet Kommissionen i de to skrivelser har fremført forskellige begrundelser. I den første skrivelse har Kommissionen henvist til begrebet »retslige procedurer«,

mens den i den anden har påberåbt sig »retsplejehensyn«. For adressaten er det derfor ikke klart, hvilke hensyn der i sidste instans har været grundlag for Kommissionens afgørelse.

59 I processkrifterne har Kommissionen ifølge regeringen reelt givet en anden begrundelse for den anfægtede afgørelse, idet den har henvist til karakteren af samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole, hvor Kommissionen må sammenlignes med en sagkyndig, som retsinstansen pålægger at afgive en erklæring. Uanset at denne sammenligning ikke holder, slører en sådan argumentation fuldstændigt de hensyn, Kommissionen reelt har lagt til grund for ikke at give aktindsigt i de pågældende dokumenter.

60 Den nederlandske regering har tilføjet, at det af de to skrivelser ikke fremgår, hvorfor eller hvordan det hævdede tillidsforhold mellem Kommissionen og de nationale domstole kunne blive bragt i fare, såfremt sagsøgeren fik aktindsigt i dokumenterne. Kommissionen har ikke givet en nærmere begrundelse for, hvorfor en national domstol ikke ville bryde sig om, at de pågældende dokumenter blev offentliggjort. Endvidere fremgår det ikke af begrundelsen, på hvilken måde den omstændighed, at det nævnte tillidsforhold skal opretholdes, kunne have andre følger, såfremt den pågældende sag ikke længere verserede.

61 Ifølge Kommissionen indeholder den anfægtede afgørelse en tilstrækkelig begrundelse, som ikke alene er angivet i selve den anfægtede afgørelse, men også i skrivelsen af 23. februar 1996 fra generaldirektøren for GD IV. I de nævnte to skrivelser er det klart angivet, hvorfor begæringen om aktindsigt blev afslået. Endvidere har Kommissionens generalsekretær imødegået visse af de argumenter, sagsøgeren fremkom med i sin bekræftende begæring af 29. februar 1996.

62 Kommissionen har i sine bemærkninger til den nederlandske regerings indlæg understreget, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse ikke alene er anført i skrivelsen af 29. marts 1996, men også i skrivelsen af 23. februar 1996. Det er ikke

selvmodsigende, og der er heller ikke materielt tale om nogen forskel, når Kommissionen har anvendt udtrykket »retslige procedurer« i én skrivelse og udtrykket »retsplejehensyn« i en anden. For så vidt angår det tillidsforhold, Kommissionen har omtalt, er der tale om det forhold, der følger af den forpligtelse til loyalt samarbejde, der er fastsat i traktatens artikel 5.

Rettens bemærkninger

63 Indledningsvis bemærkes, 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 ovennævnte dom i sagen WWF UK mod Kommissionen, 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).

64 Det er i adfærdskodeksen fastsat, at såfremt den oprindelige begæring ikke efterkommes, kan den, der har indgivet begæringen, anmode institutionen om at ændre holdning, uden at det er nødvendigt at fremføre argumenter mod gyldigheden af den første afgørelse. Denne procedure er ikke et retsmiddel mod afslaget, men en mulighed for at opnå, at institutionen foretager endnu en vurdering af begæringen om aktindsigt.

65 Heraf følger, at såfremt et svar bekræfter, at begæringen afslås, og af de samme grunde, må det undersøges, om begrundelsen er tilstrækkelig, set ud fra den samlede brevveksling mellem institutionen og den, der har fremsat begæringen, og under hensyntagen til de oplysninger vedrørende arten af de ønskede dokumenter og disses indhold, som den, der begærer aktindsigt, rådede over.

66 For så vidt angår den foreliggende sag fremgår det af sagsøgerens skrivelse af 23. januar 1996 og de deri nævnte afsnit fra XXIV Beretning, at sagsøgeren allerede fra starten var vidende om, at Kommissionens skrivelser var svar, der i henhold til meddelelsen var tilsendt tre nationale domstole, og som hver for sig vedrørte en sag, der verserede ved de pågældende domstole. Indholdet af de pågældende skrivelser var også beskrevet i generelle vendinger.

67 I svarskrivelsen af 23. februar 1996 har generaldirektøren for GD IV påberåbt sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer) og forklaret, at de ønskede skrivelser indeholdt såvel retlige som faktiske oplysninger, der måtte betragtes som en integrerende del af sagsakterne ved de nationale domstole, ikke mindst fordi de pågældende sager stadig verserede.

68 Den anfægtede afgørelse er en udtrykkelig bekræftelse af det første afslag. Selv om der i afgørelsen henvises til »beskyttelsen af offentlige interesser, nærmere bestemt retsplejehensyn«, kunne sagsøgeren ikke være i tvivl om, at generalsekretæren agtede at afslå begæringen under henvisning til den samme undtagelse i kodeksen. Det findes ikke at være selvmodsigende, når der i den første skrivelse anvendes udtrykket »retslige procedurer« og i den anden udtrykket »retsplejehensyn«, idet formålet med den pågældende undtagelse er at tilgodese retsplejehensyn. Kommissionen findes således reelt at have givet den samme forklaring i de to skrivelser.

69 Når Kommissionen i sine indlæg har henvist til samarbejdet mellem Kommissionen og de nationale domstole, er der — i modsætning til det af den nederlandske regering anførte — heller ikke tale om en ny begrundelse, idet dette samarbejde allerede er fremhævet i den første skrivelse, hvori der tales om et »tillidsforhold« mellem Kommissionen og medlemsstaternes retsinstanser. Henvisningen til dette

samarbejde gentages i den anden skrivelse, hvori der omtales »det nødvendige samarbejde mellem Kommissionen og de nationale domstole«, og udtales, at en offentliggørelse af de ønskede besvarelser kunne hindre dette samarbejde.

70 Der kan heller ikke rejses kritik af, at Kommissionen kun i den anden skrivelse har henvist til den i artikel 177 omhandlede procedure, idet Kommissionens bemærkninger er fremkommet som svar på den sammenligning, som sagsøgeren havde søgt at foretage i den bekræftende begæring mellem denne procedure og den i meddelelsen omhandlede procedure.

71 Kommissionen findes herefter klart at have angivet, hvorfor den havde anvendt undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer) i relation til de tre ønskede svar, under samtidig hensyntagen til arten af de i de pågældende svar indeholdte oplysninger. Sagsøgeren har således kunnet få kendskab til begrundelsen for den anfægtede afgørelse, og Retten har kunnet udøve sin kontrol med hensyn til afgørelsens lovlighed.

72 Det andet anbringende må således forkastes, og Kommissionen vil derfor være at frifinde i det hele.

Sagens omkostninger

73 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, og Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, pålægges det sagsøgeren at betale sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer intervenienten sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler Kommissionens omkostninger.

3) Kongeriget Nederlandene bærer sine egne omkostninger.

Lenaerts Lindh Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 1998.

H. Jung

Justitssekretær

P. Lindh

Afdelingsformand