RETTENS DOM (Første Afdeling)
10. oktober 2001 *

I sag T-111/00,

British American Tobacco International (Investments) Ltd, London (Det Forenede Kongerige), ved solicitor S. Crosby,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse om delvis afslag på en begæring om aktindsigt i nærmere angivne møddereferater fra Udvalget for Forbrugsafgifter,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne M. Vilaras og N.J. Forwood,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 7. marts 2001,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

1 Den 6. december 1993 vedtog Kommissionen og Rådet en fælles adfærdskodeks om aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«).

2 Med henblik på at gennemføre adfærdskodeksen traf Kommissionen den 8. februar 1994 afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58). Afgørelsens artikel 1 indeholder en formel vedtagelse af adfærdskodeksen, der er optaget som bilag til afgørelsen.

3 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

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

4 De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i den del af 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)

— 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.«

5 Artikel 24 i Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1), som ændret ved artikel 1, nr. 11, i Rådets direktiv 94/74/EF af 22. december 1994 (EFT L 365, s. 46), bestemmer:

»1. Kommissionen bistås af et punktafgiftsudvalg, i det følgende benævnt 'udvalget'. Udvalget består af repræsentanter for medlemsstaterne og har en repræsentant for Kommissionen som formand.

Udvalget fastsætter sin forretningsorden.

2. De foranstaltninger, der er nødvendige for anvendelsen af artikel 5, 7, 15b, 18, 19 og 23, vedtages efter fremgangsmåden i stk. 3 og 4.

3. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver en udtalelse om dette udkast inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget det pågældende spørgsmål haster. Det afgiver udtalelse med en flertalsafgørelse som omhandlet i traktatens artikel 148, stk. 2. Formanden deltager ikke i afstemningen.

4. a) Kommissionen vedtager de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse.

b) Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis der ikke er afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Har Rådet ved udløbet af en frist på tre måneder fra den dato, hvor det har fået forslaget forelagt, ikke vedtaget nogen foranstaltninger, vedtager Kommissionen de foreslåede foranstaltninger, medmindre Rådet med simpelt flertal har udtalt sig mod de nævnte foranstaltninger.

5. Ud over de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 2, undersøger udvalget spørgsmål om anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne om punktafgifter, der rejses af udvalgets formand eller på anmodning af en medlemsstats repræsentant.«

Faktiske omstændigheder

6 Sagsøgeren, British American Tobacco International (Investments) Ltd, er et selskab, der har hjemsted i Det Forenede Kongerige, og som indgår i British American Tobacco-koncernen, og som på tidspunktet for de faktiske omstændigheder udførte ekspanderet tobak fra Det Forenede Kongerige til en række af Fællesskabets medlemsstater.

7 I løbet af 1998 blev sagsøgeren gennem Det Forenede Kongeriges myndigheder bekendt med uddrag af et referat af et møde i Udvalget for Forbrugsafgifter den 7. og 8. oktober 1997. Det fremgik af referatet, at på en medlemsstats initiativ havde et flertal af delegationerne tilkendegivet, at de var indstillet på at sidestille ekspanderet tobak med »røgtobak«, som omhandlet i artikel 5, nr. 1, i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (EFT L 291, s. 40) og følgelig betragte det som en punktafgiftspligtig vare, som omhandlet i direktiv 92/12. Efterfølgende underrettede de britiske myndigheder også sagsøgeren om, at Udvalget for Forbrugsafgifter havde truffet en sådan beslutning, og om de forbehold, Den Italienske Republiks delegation var fremkommet med, og de vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen af beslutningen, de italienske afgiftsmyndigheder stod over for. Sagsøgeren anmodede derfor Kommissionen om, at udvalget på ny undersøgte spørgsmålet om den afgiftsmæssige ordning for ekspanderet tobak, og om, at udvalget traf den modsatte beslutning.

8 Ved skrivelse af 16. november 1999 bekræftede Kommissionen, at der på udvalgets møde den 29. og 30. april 1998 var indgået en aftale om, at ekspanderet tobak skulle behandles som røgtobak og følgelig som en punktafgiftspligtig vare, hvis omsætning mellem de forskellige medlemsstater skulle være betinget af, at de formaliteter, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, i direktiv 92/12, overholdes. Kommissionen anførte i øvrigt, at den på foranledning af sagsøgerens anmodning på ny havde rejst spørgsmålet om den afgiftsmæssige ordning for

ekspanderet tobak under et møde i udvalget den 28. og 29. oktober 1999, men at udvalgets medlemmer havde afslået at tage spørgsmålet op igen og fastholdt deres standpunkt.

9 Ved skrivelse af 6. januar 2000 fremsatte sagsøgeren i henhold til afgørelse 94/90 en begæring over for Kommissionen om aktindsigt i referaterne af møderne i Udvalget for Forbrugsafgifter den 29. og 30. april 1998 og den 28. og 29. oktober 1999, for så vidt som møderne havde vedrørt den afgiftsmæssige ordning for ekspanderet tobak.

10 Ved skrivelse af 17. januar 2000 meddelte Kommissionens Generaldirektorat for »Beskatning og Toldunion« sagsøgeren, at begæringen ikke kunne imødekommes, idet en offentliggørelse af de pågældende dokumenter kunne skade beskyttelsen af fortrolighed på anmodning af de juridiske personer, som har givet oplysningen.

11 Ved skrivelse af 4. februar 2000 fremsatte sagsøgeren i henhold til artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90 en bekræftende begæring over for Kommissionens generalsekretær.

12 Ved skrivelse af 8. marts 2000 meddelte Kommissionens generalsekretær sagsøgeren, at han havde truffet afgørelse om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i de omhandlede mødereferater, idet en offentliggørelse af dem kunne skade dels beskyttelsen af fortrolighed på anmodning af den juridiske person, som har givet oplysningen, dels beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne.

Retsforhandlinger og parternes påstande

13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. maj 2000 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

14 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

15 Ved kendelse af 19. februar 2001 traf Retten i medfør af procesreglementets artikel 66, stk. 1, bestemmelse om, at Kommissionen som en foranstaltning med henblik på bevisoptagelsen skulle tilstille Retten de referater fra møderne i Udvalget for Forbrugsafgifter, som sagsøgeren var blevet nægtet aktindsigt i, således at Retten kunne undersøge deres indhold.

16 Den 1. marts 2001 har Kommissionen til Rettens Justitskontor indleveret de to referater af de møder, der var holdt i Udvalget for Forbrugsafgifter den 29. og 30. april 1998 og den 28. og 29. oktober 1999. I henhold til procesreglementets artikel 67, stk. 3, er dokumenterne ikke blevet tilstillet sagsøgeren.

17 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 7. marts 2001.

18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Afgørelsen om ikke at give aktindsigt i dokumenterne annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Tvistens genstand

20 I retsmødet meddelte Kommissionen Retten og sagsøgeren, at den havde truffet afgørelse om at give sagsøgeren aktindsigt i en ikke-fortrolig version af de omtvistede mødereferater, hvori identiteten af de delegationer, der havde givet udtryk for de standpunkter, der var gengivet i dokumenterne, var tilbageholdt. Dette tog Retten til efterretning.

21 Sagsøgeren blev anmodet om at fremkomme med bemærkninger til, at det oprindelige afslag på aktindsigt var blevet erstattet af denne nye afgørelse. Sagsøgeren har herefter ændret sine påstande og anbringender.

22 Hertil bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at de påstande, der oprindelig er nedlagt vedrørende en retsakt, der er blevet erstattet under sagen, kan betragtes som rettet mod den retsakt, der er trådt i stedet, idet sidstnævnte retsakt udgør et nyt element, der gør det muligt for sagsøgeren at ændre sine påstande og anbringender (jf. Domstolens dom af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, præmis 8, og af 14.7.1988, sag 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. s. 4131, præmis 11, samt Rettens dom af 15.9.1998, sag T-23/96, De Persio mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 483, og II, s. 1413, præmis 32). Det ville således stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at tvinge sagsøgeren til at anlægge en ny sag ved Retten (jf. dommen i sagen Alpha Steel mod Kommissionen, præmis 8).

23 I den foreliggende sag har sagsøgeren nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse, for så vidt som den indeholder et afslag på at offentliggøre navnet på de medlemsstater, der er nævnt i de omtvistede mødereferater.

24 Retten er herefter enig med parterne i, at det eneste spørgsmål, der tilbagestår, er, om Kommissionen med føje kunne nøjes med kun at give delvis aktindsigt i de omtvistede dokumenter derved, at den tilbageholdt identiteten af de delegationer, der havde tilkendegivet deres standpunkt på de møder, som de omtvistede referater vedrører. Retten har derudover taget til efterretning, at sagsøgeren har givet afkald på at fremføre andre anbringender og argumenter vedrørende det oprindelige afslag end dem, der er fremført i stævningen.

25 Kommissionen har i øvrigt i retsmødet præciseret, at da afslaget på at afsløre navnene på de medlemsstater, der var nævnt i de omtvistede møderefera ter, udelukkende var begrundet i den fakultative undtagelse, der vedrører hensynet til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne, tilkommer det alene Retten at tage stilling til påstanden om annullation af dette afslag og til det anbringende, der er fremført til støtte for denne påstand, og som er støttet på, at afgørelse 94/90 er tilsidesat.

Realiteten

Parternes argumenter

26 Sagsøgeren har anført, at Kommissionens afgørelse om ikke at offentliggøre navnene på de medlemsstater, der er nævnt i de møderefera ter, som sagsøgeren havde begæret fuldstændig aktindsigt i, er i strid med afgørelse 94/90, for så vidt som den er baseret på en fejlagtig anvendelse af den fakultative undtagelse vedrørende beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. Den afvejning af de involverede interesser, som en anvendelse af den pågældende undtagelse er betinget af, måtte ifølge sagsøgeren føre til, at sagsøgerens interesser gik forud for institutionens interesser.

27 Det sagsøgende selskab har tilføjet, at det har en åbenbar interesse i at kende identiteten af de forskellige delegationer, der er nævnt i de omtvistede møderefera ter. Selskabet har i den forbindelse nærmere anført, at uanset harmoniseringen af punktafgiftsordningen i Fællesskabet behandler medlemsstaternes toldmyndigheder i praksis fortsat ekspanderet tobak meget forskelligt, hvilket har meget byrdefulde følger for selskabet. Da selskabet står for

forvaltningen af de fiskale aspekter af de kommercielle dispositioner inden for British American Tobacco-koncernen, er det vigtigt, at det kender de berørte medlemsstaters præcise standpunkt, således at det kan forhandle effektivt med dem på bilateralt grundlag.

28 For så vidt dernæst angår den af Kommissionen hævdede interesse er den ifølge sagsøgeren baseret på den fejlagtige forudsætning, at det er en nødvendig betingelse for, at medlemsstaternes drøftelser kan forløbe frit og åbent, at de nationale delegationers identitet ikke offentliggøres. Efter sagsøgerens opfattelse er det tværtimod kendskabet til de standpunkter, udvalgets medlemmer indtager, som kan sikre redelighed i drøftelserne, hvilket bekræftes af de åbne diskussioner, der finder sted inden for andre institutionelle organer, herunder parlamentariske organer. Ifølge sagsøgeren fremgår det i øvrigt af retspraksis (jf. Rettens dom af 19.10.1995, sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765), at det er berettiget at anmode en institution om, at den afslører det standpunkt, de nationale delegationer har indtaget under forhandlingerne.

29 For så vidt angår argumentet om, at det sagsøgende selskab ikke på noget tidspunkt har tilkendegivet sin interesse i at få kendskab til identiteten af de delegationer, der er nævnt i mødereferaterne, har selskabet anført, at det ønskede at kende medlemsstaternes standpunkter, dvs. ikke alene indholdet af deres drøftelser, men også identiteten af de delegationer, der har givet udtryk for et standpunkt. Det sagsøgende selskab har tilføjet, at da den pågældende oplysning er en integrerende del af de dokumenter, selskabet havde begæret aktindsigt i, påhvilede det derfor ikke selskabet at fremføre yderligere begrundelser til støtte for sin begæring på dette punkt. Medmindre bevisbyrden vendes om, påhviler det under alle omstændigheder Kommissionen at begrunde sit standpunkt, såfremt den afslår at give aktindsigt i et dokument, og ikke den, der fremsætter begæringen, at begrunde den.

30 Kommissionen har gjort gældende, at afgørelsen om at give delvis aktindsigt i de omtvistede mødereferater uden at offentliggøre identiteten af de forskellige delegationer, der er nævnt i dokumenterne, er udtryk for en korrekt afvejning af de foreliggende interesser.

31 Kommissionen har nærmere anført, at der i den foreliggende sag er taget tilstrækkeligt hensyn til sagsøgerens interesser, idet forholdet som det fremgår af stævningen er det, at det formål, sagsøgeren forfulgte med fremsættelsen af begæringen om aktindsigt i de pågældende dokumenter, blot var at få kendskab til indholdet af de drøftelser i udvalget, der vedrørte spørgsmålet om, hvilken ordning der skulle finde anvendelse på ekspanderet tobak. Kommissionen har i den forbindelse understreget, at den må være bekendt med interesserne for den, der fremsætter begæringen, når den foretager interesseafvejningen. Det sagsøgende selskab har imidlertid ikke på noget tidspunkt tilkendegivet, at det også ønskede at få kendskab til, hvilket standpunkt de forskellige delegationer havde indtaget. Ifølge Kommissionen har sagsøgeren endvidere selv under den skriftlige forhandling understreget, at delvis aktindsigt i de pågældende dokumenter kunne have været en tilfredsstillende løsning.

32 Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at sagsøgeren som følge af sine aktiviteter under alle omstændigheder er bekendt med, hvilke medlemsstaters toldmyndigheder der vil stille særlige krav over for sagsøgeren. Det sagsøgende selskab har dermed allerede de oplysninger, det har begæret.

33 Med hensyn til sine egne interesser har Kommissionen påpeget, at de tilsiger, at identiteten af de forskellige delegationer, der har deltaget i udvalgets møder, holdes hemmelig. Da det er en repræsentant for Kommissionen, der er formand for Udvalget for Forbrugsafgifter, er det i Kommissionens interesse, at de forhandlinger, der føres mellem medlemsstaterne, er åbne, redelige og udtømmende. Kommissionen har i den forbindelse understreget, at i forbindelse med møder som dem, der er baggrunden for de omtvistede møddereferater, optræder udvalget ikke som et komitologi-udvalg, men blot som et forhandlingsforum mellem medlemsstater, jf. artikel 24, stk. 5, i direktiv 92/12. En offentliggørelse af delegationernes identitet ville således i endnu højere grad være forstyrrende for et fornuftigt forhandlingsforløb.

34 Som svar på Rettens spørgsmål har Kommissionen i retsmødet erklæret, at den i almindelighed tager udgangspunkt i, at identiteten af de nationale delegationer, der er nævnt i referater af udvalgsmøder, principielt ikke offentliggøres, men har

samtidig understreget, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en afvejning af de involverede interesser under behørig hensyntagen til indholdet af det pågældende dokument.

Rettens bemærkninger

35 Indledningsvis bemærkes, at den adfærdskodeks, Kommissionen har vedtaget med afgørelse 94/90, indeholder to kategorier af undtagelser fra princippet om, at offentligheden har ret til aktindsigt i Kommissionens dokumenter. Den første kategori, hvis ordlyd er bindende, omfatter de »obligatoriske undtagelser«, der tilsigter en beskyttelse af interesserne for tredjemand eller for offentligheden som sådan. Den anden kategori, hvis ordlyd er fakultativ, vedrører institutionens interne forhandlinger, og det er alene institutionens egne interesser, der er involveret (jf. Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 60).

36 Som Kommissionen har præciseret i retsmødet, er forholdet i den foreliggende sag det, at den anfægtede afgørelse, hvorefter sagsøgerens begæring om aktindsigt i mødereferaterne fra Udvalget for Forbrugsafgifter delvis afvises, udelukkende er baseret på den fakultative undtagelse. I henhold hertil kan Kommissionen også afslå at give adgang til sine dokumenter »for at sikre beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne«.

37 Det må i den forbindelse understreges, at forhandlingerne i Udvalget for Forbrugsafgifter på linje med dets dokumenter må betragtes som henhørende under Kommissionen. Udvalget, der er oprettet i medfør af en EF-retsakt, har således som sin væsentlige opgave at bistå Kommissionen, der har en repræsentant som formand for udvalget, og som varetager sekretariatsarbejdet,

hvilket indebærer, at Kommissionen udarbejder mødereferaterne, som godkendes af udvalget. Endvidere fremgår det, at udvalget ikke har egen forvaltning, eget budget, egne arkiver og lokaler og end mindre egen adresse. Følgelig kan udvalget, der hverken er en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat eller et andet nationalt eller internationalt organ, heller ikke betragtes som en »anden EF-institution eller et [andet] EF-organ«, som omhandlet i adfærdskodeksen (jf. i denne retning Rettens dom af 19.7.1999, sag T-188/97, Rothmans mod Kommissionen, Sml. II, s. 2463, præmis 58 og 59).

38 Da Udvalget for Forbrugsafgifter således må betragtes som henhørende under Kommissionen, kan Kommissionen med føje påberåbe sig undtagelsen med hensyn til tavshedspligten om forhandlingerne, såfremt de dokumenter, der begæres aktindsigt i, vedrører forhandlingerne i Udvalget for Forbrugsafgifter.

39 Den blotte omstændighed, at de pågældende dokumenter vedrører forhandlinger i udvalget, er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at begrunde en anvendelse af den påberåbte undtagelse.

40 Ifølge retspraksis skal enhver undtagelse fra retten til aktindsigt i dokumenter, der er omfattet af afgørelse 94/90, fortolkes og anvendes indskrænkende (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, og Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 45). I øvrigt bemærkes, at med henblik på anvendelsen af denne fakultative undtagelse har Kommissionen en skønsbeføjelse, som den imidlertid skal udøve således, at den foretager en egentlig afvejning af borgerens interesse i at få indsigt i dens dokumenter mod sin egen eventuelle interesse i at opretholde tavshedspligten om sine forhandlinger (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 59, og, for så vidt angår Rådet, Rettens dom i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 65, og dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 113).

41 Som led i legalitetskontrollen påhviler det følgelig Retten at undersøge, uden at den herved sætter sin vurdering i stedet for Kommissionens, om Kommissionen har foretaget en egentlig afvejning af de involverede interesser uden at overskride de grænser, der er forbundet med dens skønsbeføjelse. Det var i dette øjemed, at Retten traf bestemmelse om, at de omtvistede dokumenter skulle fremlægges.

42 For så vidt for det første angår vurderingen af sagsøgerens interesser bemærkes, at som led i anvendelsen af afgørelse 94/90 kan enhver bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, uden at begæringen skal begrundes (jf. dommen i sagen Svenska Journalistförbundet mod Rådet, præmis 65). Det følger heraf bl.a., at såfremt der ikke er oplysninger om de personlige bevæggrunde for fremsættelsen af en begæring, kan der ikke rejses kritik af, at institutionen, når den foretager interesseafvejningen med henblik på at anvende den fakultative undtagelse, vurderer interesserne for den, der har fremsat begæringen, i relation til den interesse, enhver borger kunne have i at få aktindsigt i institutionernes dokumenter, og ikke tager hensyn til særlige interesser, som institutionen eventuelt ikke måtte have kendskab til.

43 Ud fra de i sagen foreliggende omstændigheder kan Kommissionen imidlertid ikke påberåbe sig, at den ikke havde kendskab til, hvilke formål sagsøgeren forfulgte med fremsættelsen af sin begæring om aktindsigt i de omtvistede mødereferater. Som det fremgår af sagen (jf. ovenfor i præmis 7 og 8), var begæringen en opfølgning af de tiltag, selskabet havde iværksat med henblik på at fremføre sine synspunkter vedrørende visse medlemsstaters afgørelse om at behandle ekspanderet tobak som »røgtobak«, som omhandlet i artikel 5, nr. 1, i direktiv 95/59, og følgelig lade produktet være omfattet af den i direktiv 92/12 fastsatte ordning for punktafgiftspligtige varer. Formålet med sagsøgerens begæring var således at få kendskab til de standpunkter, der på det punkt var fremkommet i udvalget, nemlig i betragtning af de følger, en sådan kvalificering ville have for sagsøgeren, såvel i afgiftsmæssig som i administrativ henseende.

44 I den forbindelse bemærkes, at sagsøgerens interesse i at få kendskab, ikke alene til indholdet af de nævnte drøftelser, men også til, hvilke delegationer der stod bag de tilkendegivne standpunkter, ikke åbenbart kunne bestrides.

45 Endvidere bemærkes, at denne interesse ikke kunne antages at være helt irrelevant ved afvejningen af de foreliggende interesser.

46 Det skal i den forbindelse fastslås, at de dokumenter, sagsøgeren begærede aktindsigt i, vedrørte medlemsstaternes gennemførelse af bestemmelser, der var blevet harmoniseret på fællesskabsplan. Direktiv 92/12 tilsigter således at fastlægge en række regler vedrørende oplægning eller opbevaring af, omsætning af og kontrol med punktafgiftspligtige varer, navnlig med henblik på at sikre, at vilkårene for punktafgiftens forfald er de samme i alle medlemsstater (jf. Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac m.fl., Sml. I, s. 1605, præmis 22). For så vidt nærmere angår tobaksvarer bemærkes, at vilkårene med hensyn til punktafgiftens forfald for et bestemt produkt og afgiftens strukturelle beskaffenhed navnlig afhænger af, om det er klassificeret i en af de kategorier, der er omhandlet i direktiv 95/59 (jf. Domstolens dom af 24.9.1998, sag C-319/96, Brinkmann, Sml. I, s. 5255).

47 Med hensyn til ekspanderet tobak bemærkes, at det er ubestridt, at produktet behandles forskelligt i medlemsstaterne, idet visse af dem har klassificeret det som røgtobak, som omhandlet i artikel 5, nr. 1, i direktiv 95/59, med henblik på at gøre det punktafgiftspligtigt og at forlange det dokument, der i henhold til artikel 18, stk. 1, i direktiv 92/12 kræves ved eksport af produktet til deres område. Som det i øvrigt fremgår af de uddrag af referatet af møderne den 7. og 8. oktober 1997 i Udvalget for Forbrugsafgifter (jf. ovenfor i præmis 7), der allerede er tilstillet sagsøgeren, var der ifølge Kommissionen tale om et »typisk

eksempel på divergerende synspunkter inden for Fællesskabet, hvilket kunne påvirke den handel, der gennemføres af multinationale virksomheder«. Uanset de standpunkter, de forskellige nationale delegationer siden indtog i udvalget under de møder, de omtvistede mødereferater omhandler, har Kommissionen ikke bestridt, at den måde, hvorpå medlemsstaterne behandler eksport af ekspanderet tobak til deres områder, fortsat udviser betydelige forskelle.

48 Sagsøgerens mulighed for at få kendskab til, hvilke delegationer der har taget formel stilling til dette spørgsmål, må følgelig betragtes som en åbenbar interesse for sagsøgeren og dennes virksomhed, bl.a. med henblik på, at sagsøgeren kan fremføre sine synspunkter over for de berørte staters skatte- og toldmyndigheder.

49 Dette resultat afsvækkes ikke af argumentet om, at det sagsøgende selskab under alle omstændigheder har identificeret de stater, hvor det bliver mødt med særlige krav fra toldmyndighedernes side. Såfremt dette måtte være tilfældet, kan den omstændighed, at sagsøgeren er bekendt med former for praksis, der er særegne for visse staters myndigheder, ikke begrænse sagsøgerens interesse i at få kendskab til de formelle standpunkter, de pågældende stater har indtaget på møder i Udvalget for Forbrugsafgifter. For så vidt som argumentet forudsætter, at det standpunkt, en medlemsstat er fremkommet med i udvalget, svarer til en kendt praksis fra dens toldmyndigheders side, kan det kun rejse tvivl med hensyn til, hvorvidt det pågældende standpunkt er fortroligt, men ikke med hensyn til sagsøgerens interesse i at få kendskab hertil.

50 Argumentet om, at det sagsøgende selskab under den skriftlige forhandling skulle have erklæret, at delvis aktindsigt i mødereferaterne ville være en tilfredsstillende løsning, må ligeledes forkastes. Det kan i den forbindelse blot fastslås, at sagsøgeren i stævningen udelukkende har rejst kritik af, at Kommissionen ikke har undersøgt muligheden for at give delvis aktindsigt i de pågældende mødereferater, men at sagsøgeren samtidig har nedlagt påstand om, at afgørelsen om ikke at tage begæringen til følge annulleres i det hele.

51 For det andet må det undersøges, om Kommissionen uden at overskride grænserne for sin skønsbeføjelse alligevel kunne lade sine interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne gå forud for sagsøgerens interesser og således modsætte sig, at identiteten af de delegationer, der er nævnt i mødereferaterne, blev offentliggjort. Kommissionen har i den forbindelse anført, at en sådan offentliggørelse kunne udgøre en fare for, at drøftelserne mellem medlemsstaterne ikke blev åbne, redelige og udtømmende og dermed effektive, og således for et fornuftigt forløb af forhandlingerne i udvalget.

52 Hertil bemærkes, at som det fremgår af retspraksis, kan adfærdskodeksen, således som Kommissionen har vedtaget den i afgørelse 94/90, ikke begrunde, at en institution principielt nægter aktindsigt i dokumenter, der vedrører dens forhandlinger, med henvisning til, at de indeholder oplysninger om de holdninger, som medlemsstaternes repræsentanter har indtaget, idet den i så fald ikke iagttager forpligtelsen til at foretage en afvejning af de foreliggende interesser (jf. for så vidt angår Rådet dommen i sagen Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, præmis 72 og 73). Kommissionens argument om, at en offentliggørelse af delegationernes identitet nødvendigvis vil udgøre en fare for et fornuftigt forløb af forhandlingerne i udvalget, udgør følgelig ikke i sig selv en tilstrækkelig begrundelse for, at den ret til aktindsigt, som sagsøgeren principielt har i medfør af afgørelse 94/90, tilsidesættes.

53 Endvidere bemærkes, at som Kommissionen har indrømmet i retsmødet (jf. ovenfor i præmis 34), skal der i hvert enkelt tilfælde foretages en afvejning af de involverede interesser i relation til indholdet af det pågældende dokument.

54 For så vidt for det første angår referatet af mødet i udvalget den 29. og 30. april 1998, fremgår det heraf, at en medlemsstats delegation har tilsluttet sig det standpunkt, som flertallet af delegationerne indtog, uanset at den betragtede ekspanderet tobak, som om det ikke kan ryges. Det er herefter udledt heraf, at de 15 delegationer stiller sig imødekommende over for betingelsen om, at der kræves det i artikel 18, stk. 1, i direktiv 92/12 omhandlede ledsagedokument, såfremt produktet omsættes inden for Fællesskabet.

55 For så vidt i øvrigt angår referatet af mødet i udvalget den 28. og 29. oktober 1999 bemærkes, at der heri dels nævnes sagsøgerens anmodning om, at udvalget tager sit standpunkt op til fornyet overvejelse, dels at tre delegationer har afvist at indlede en ny drøftelse om dette spørgsmål, samt at de øvrige delegationer ikke tog stilling.

56 Det må herefter fastslås, at de nævnte mødereferater vedrører forhandlinger, der var afsluttet på det tidspunkt, hvor sagsøgeren fremsatte sin begæring (jf. modsætningsvis med hensyn til dokumenter vedrørende inspektioner og undersøgelser, der ikke er afsluttet, dommen i sagen Denkavit Nederland mod Kommissionen, præmis 48), hvorfor en offentliggørelse af identiteten af de delegationer, der var nævnt i de pågældende dokumenter, ikke længere kunne være til gene for, at medlemsstaterne faktisk kunne give udtryk for deres standpunkter med hensyn til afgiftsordningen for ekspanderet tobak.

57 I forbindelse med en egentlig afvejning af de involverede interesser findes et sådant hensyn herefter ikke at kunne begrunde, at der består en interesse i at opretholde tavshedspligten om forhandlingerne på bekostning af sagsøgerens interesser.

58 Det følger af alle ovennævnte bemærkninger, at under de i sagen foreliggende omstændigheder er den anfægtede afgørelse behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, og at afgørelsen derfor må annulleres.

Sagens omkostninger

59 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den, henset til sagsøgerens påstande, betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) **Kommissionens afgørelse om delvis afslag på en begæring om aktindsigt i nærmere angivne mødereferater fra Udvalget for Forbrugsafgifter annulleres.**

2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Vesterdorf Vilaras Forwood

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. oktober 2001.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Præsident