

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

7. december 1999 \*

I sag T-92/98,

**Interporc Im- und Export GmbH**, Hamburg (Tyskland), ved advokat Georg M. Berrisch, Bruxelles og Hamburg,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

\* Processprog: tysk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 23. april 1998 om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i nærmere angivne dokumenter,

har

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

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne C.W. Bellamy, J. Pirrung, A.W.H. Meij og M. Vilaras,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 19. maj 1999,

afsagt følgende

**Dom**

**De relevante retsregler**

- 1 Til opfølgning af bl.a. slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, som blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992, og som indeholder en erklæring (nr. 17) om retten til adgang til oplysninger, og af flere møder i Det Europæiske Råd, hvorved forpligtelsen til at gøre Fællesskabet mere åbent blev

bekræftet (jf. Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 1, 2 og 3), vedtog Kommissionen og Rådet den 6. december 1993 en adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«), som indeholdt principperne for adgang til de dokumenter, som Rådet og Kommissionen ligger inde med. I adfærdskodeksen er det fastsat:

»Kommissionen og Rådet træffer hver især de nødvendige foranstaltninger med henblik på at gennemføre disse principper inden den 2. januar 1994.«

- 2 For at overholde denne forpligtelse vedtog Kommissionen under henvisning til EF-traktatens artikel 162 (nu artikel 218 EF) adfærdskodeksen ved afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), som kodeksen er optaget som bilag til (herefter »afgørelse 94/90«).

- 3 Adfærdskodeksen indeholder følgende generelle princip:

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

Ved dokument forstås enhver skrevet tekst, uanset medium, der indeholder oplysninger, som Rådet eller Kommissionen ligger inde med.«

- 4 De forhold, en institution kan påberåbe sig som begrundelse for ikke at give aktindsigt i dokumenter, er i adfærdskodeksen 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 Endvidere er det i afsnittet »Behandling af de oprindelige begæring« i adfærdskodeksen fastsat:

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

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

»Hvis en ansøger, der har fået meddelelse om, at man vil nægte aktindsigt, ikke er tilfreds med begrundelsen, kan vedkommende bede Kommissionens generalsek-

retær tage sagen op til fornyet overvejelse og enten stadfæste eller omstøde afslaget [...]«

## Faktiske omstændigheder

- 7 Ved import af oksekød til Fællesskabet skal der i princippet betales told samt en særlig importafgift. I henhold til den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) åbner Fællesskabet hvert år et såkaldt »Hilton«-kontingent. I medfør af dette kontingent kan der fra Argentina indføres nærmere angivne mængder oksekød af høj kvalitet (»Hilton beef«), uden at der skal erlægges importafgift, idet der kun skal betales told efter den i den fælles toldtarif fastsatte sats. Med henblik på at opnå afgiftsfritagelsen skal der fremlægges et ægthedscertifikat udstedt af de argentinske myndigheder.
  
- 8 Efter at Kommissionen var blevet underrettet om, at der var konstateret en række forfalskede ægthedscertifikater, indledte den i samarbejde med medlemsstaternes toldmyndigheder nærmere undersøgelser i slutningen af 1992/begyndelsen af 1993. I de tilfælde, hvor toldmyndighederne kunne fastslå, at de havde fået forelagt forfalskede ægthedscertifikater, foretog de efteropkrævninger af importafgifterne.
  
- 9 Efter afsløringen af sådanne forfalskede certifikater fremsatte de tyske toldmyndigheder over for sagsøgeren krav om efterbetaling af importafgifterne. Det sagsøgende selskab anmodede om fritagelse for importafgifterne, idet det gjorde

gældende, at det havde forelagt ægthedscertifikaterne i god tro, og at de kompetente argentinske myndigheder og Kommissionen måtte være ansvarlige for, at der var visse huller i kontrolordningen.

- 10 Ved afgørelse af 26. januar 1996, rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, fastslog Kommissionen, at sagsøgerens anmodning om fritagelse for importafgifterne måtte afslås.
  
- 11 Ved skrivelse af 23. februar 1996 til Kommissionens generalsekretær samt til generaldirektørerne for Generaldirektorat (herefter »GD«) I, VI og XXI begærede sagsøgerens advokat aktindsigt i visse dokumenter vedrørende kontrollen med indførslerne af oksekød (»Hilton beef«) og vedrørende de undersøgelser, der havde ført til, at de tyske myndigheder havde truffet afgørelse om at foretage efteroprævning af importafgifterne. Begæringen omfattede ti kategorier af dokumenter, nemlig 1) medlemsstaternes erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var indført fra Argentina i perioden mellem 1985 og 1992, 2) de argentinske myndigheders erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var udført til Fællesskabet i samme periode, 3) Kommissionens interne oversigter, der var udarbejdet på grundlag af de nævnte erklæringer, 4) dokumenterne vedrørende åbningen af »Hilton«-kontingentet, 5) dokumenterne vedrørende udpegelsen af de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne, 6) dokumenterne vedrørende den aftale, der blev indgået mellem Fællesskabet og Argentina om at nedsætte kontingentet som følge af afsløringen af de forfalskede certifikater, 7) eventuelle undersøgelsesrapporter vedrørende den kontrol, Kommissionen havde foretaget i 1991 og 1992 vedrørende »Hilton«-kontingentet, 8) dokumenterne vedrørende de undersøgelser, der omhandlede eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med indførslerne i perioden 1985-1988, 9) udtalelserne fra GD VI og GD XXI vedrørende de afgørelser, der var truffet i andre lignende sager, og 10) referaterne af de udvalgsmøder, medlemsstaternes sagkyndige havde afholdt den 2. oktober og den 4. december 1995.
  
- 12 Ved skrivelse af 22. marts 1996 meddelte generaldirektøren for GD VI afslag på begæringen om aktindsigt, dels i brevvekslingen med de argentinske myndigheder

og i referaterne af de møder, der var gået forud for indrømmelsen og åbningen af »Hilton«-kontingenterne, dels i brevvekslingen med de argentinske myndigheder efter afsløringen af de forfalskede ægtheds-certifikater. Som begrundelse for afslaget henviste generaldirektøren til undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (internationale forbindelser). For så vidt angik den øvrige del af begæringen meddelte generaldirektøren også afslag på aktindsigt i de dokumenter, der hidrørte fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder, idet han anførte, at sagsøgeren skulle stille begæringen direkte til dokumenternes ophavsmænd.

- 13 Ved skrivelse af 25. marts 1996 meddelte generaldirektøren for GD XXI afslag på begæringen om aktindsigt i den interne undersøgelsesrapport vedrørende de forfalskede certifikater, som Kommissionen havde udarbejdet, idet han påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (inspektioner og undersøgelser) og undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af enkeltpersoner og privatlivets fred. For så vidt angik udtalelserne fra GD VI og GD XXI vedrørende andre anmodninger om fritagelse for importafgifter samt referaterne af de udvalgsmøder, medlemsstaternes sagkyndige havde afholdt, meddelte generaldirektøren for GD XXI afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter, idet han påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af institutionens interesser for så vidt angår tavshedspligten om forhandlingerne. Med hensyn til den øvrige del af begæringen meddelte generaldirektøren også afslag på aktindsigt i de dokumenter, der hidrørte fra medlemsstaterne, idet han anførte, at sagsøgeren skulle stille begæringen direkte til dokumenternes ophavsmænd.
- 14 Ved skrivelse af 27. marts 1996 fremsatte sagsøgerens advokat over for Kommissionens generaldirektør en bekræftende begæring som omhandlet i adfærdskodeksen. I skrivelsen bestred han, at de hensyn, generaldirektøren for henholdsvis GD VI og GD XXI havde anført som begrundelse for at nægte aktindsigt, var holdbare.
- 15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. april 1996 anlagde sagsøgeren sammen med to andre tyske virksomheder sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 26. januar 1996 (sag T-50/96).



- 16 Ved skrivelse af 29. maj 1996 meddelte Kommissionens generalsekretær afslag på den bekræftende begæring. Skrivelsen har følgende ordlyd:

»Efter nærmere at have overvejet Deres begæring beklager jeg at måtte meddele Dem, at jeg bekræfter den af GD VI og GD XXI truffne afgørelse og det af følgende grunde:

De dokumenter, De har begæret aktindsigt i, vedrører alle en kommissionsbeslutning af 26. januar 1996 [dok. K(96) 180 endelig udg.], som Deres mandant i mellemtiden har anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af (sag T-50/96).

Uden at jeg herved har taget stilling til andre undtagelser, som kunne begrunde afslaget på aktindsigt i de ønskede dokumenter, finder undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer) anvendelse. Adfærdskodeksen kan ikke hjemle en pligt for Kommissionen til under en verserende sag at tilstille modparten dokumenter, der vedrører sagen.«

- 17 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juni 1996 nedlagde sagsøgeren i forbindelse med behandlingen af sag T-50/96 påstand om, at Retten som led i sagens tilrettelæggelse tilpligtede Kommissionen at fremlægge de ønskede dokumenter.
- 18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. august 1996 anlagde sagsøgeren sag med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 29. maj 1996, hvori den bekræftede sin afgørelse om ikke at give sagsøgeren aktindsigt i visse af dens dokumenter. I dom af 6. februar 1998 (sag T-124/96,

Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, herefter »Interporc I-dommen«) fastslog Retten, at begrundelsen i afgørelsen af 29. maj 1996 var utilstrækkelig, og Retten annullerede afgørelsen.

- 19 Som led i behandlingen af sag T-50/96 fremlagde Kommissionen i øvrigt på Rettens anmodning af 15. december 1997 en række dokumenter, som delvis er de samme, som sagsøgeren begærede fremlagt i Interporc I-sagen. For så vidt angår den foreliggende sag har sagsøgeren bekræftet, at den bekræftende begæring er blevet uden genstand for så vidt angår de dokumenter, som Kommissionen på Rettens anmodning fremlagde i sag T-50/96.
- 20 Til opfyldelse af Interporc I-dommen fremsendte Kommissionen en ny afgørelse, dateret den 23. april 1998, til sagsøgerens advokat. Afgørelsen vedrørte sagsøgerens bekræftende begæring af 27. marts 1996, og dens konklusion var den samme som den, der var anført i den annullerede afgørelse af 29. maj 1996, men begrundelsen var ændret (herefter »den anfægtede afgørelse«). Afgørelsen har følgende ordlyd:

»De dokumenter, De har begæret aktindsigt i, kan opdeles i følgende kategorier:

1. Dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne og de argentinske myndigheder

— medlemsstaternes erklæringer vedrørende de mængder 'Hilton beef', der var indført fra Argentina i perioden mellem 1985 og 1992

- de argentinske myndigheders erklæringer vedrørende de mængder 'Hilton beef', der var udført til Fællesskabet i samme periode
  
- de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende udpegelsen af de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne
  
- de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende indgåelsen af en aftale om åbning af et 'Hilton'-kontingent
  
- medlemsstaternes standpunkter i lignende sager.

## 2. Dokumenter hidrørende fra Kommissionen

- de interne oversigter fra GD VI, der var udarbejdet på grundlag af erklæringerne fra medlemsstaterne og tredjelande
  
- Kommissionens dokumenter vedrørende de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne
  
- dokumenterne vedrørende den aftale, der var indgået om åbning af 'Hilton'-kontingentet, udtalelserne fra GD VI, interne udtalelser samt meddelelserne til de argentinske myndigheder

- dokumenterne vedrørende den aftale, der blev indgået mellem Fællesskabet og Argentina, om at nedsætte kontingentet som følge af afsløringen af de forfalskede certifikater, de interne udtalelser fra GD VI, den interne korrespondance mellem tjenestegrene (GD I og GD XXI), notater fra de ansvarlige kommissærers kabinetter, notater stilet til de pågældende kabinetter, meddelelserne til Kommissionens delegation i Argentina og skrivelserne til Argentinas ambassadør ved Den Europæiske Union
  
- Kommissionens rapport om kontrollen vedrørende 'Hilton'-kontingentet
  
- udtalelsen fra GD VI og GD XXI vedrørende de afgørelser, der var truffet i andre lignende sager
  
- referaterne af de udvalgsmøder, medlemsstaternes sagkyndige havde afholdt den 2. oktober 1995 og den 4. december 1995.

For så vidt angår de dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne og fra de argentinske myndigheder, skal jeg råde Dem til straks at anmode de pågældende medlemsstater og myndigheder om en kopi. Ganske vist er det i adfærdskodeksen fastsat, at 'offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med'. Imidlertid hedder det i kodeksens femte afsnit, at 'når det dokument, som institutionen ligger inde med, har en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en anden EF-institution eller et EF-organ eller enhver anden national eller international organisation som ophavsmand, skal begæringen stiles direkte til dokumentets ophavsmand'. Kommissionen kan

derfor ikke beskyldes for at have misbrugt sine beføjelser. Den har blot anvendt en bestemmelse i afgørelsen af 8. februar 1994 om gennemførelse af adfærdskodeksen.

Alle de øvrige dokumenter vedrører en verserende sag (sag T-50/96) og er omfattet af den i adfærdskodeksen udtrykkeligt fastsatte undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser og navnlig af hensynet til en optimal afvikling af retslige procedurer. En offentliggørelse i medfør af bestemmelserne om aktindsigt i Kommissionens dokumenter kunne skade interesserne for parterne i en sådan procedure, navnlig retten til kontradiktion, og ville være i strid med de særlige bestemmelser, som omhandler udlevering af dokumenter i forbindelse med retssager.«

- 21 Ved dom af 17. september 1998 (sag T-50/96, Primex Produkte Import-Export m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3773) annullerede Retten ovennævnte afgørelse af 26. januar 1996. Kommissionen har iværksat appel til prøvelse af dommen (sag C-417/98 P).

## Retsforhandlinger og parternes påstande

- 22 Stævningen i den foreliggende sag er indleveret til Rettens Justitskontor den 9. juni 1998. Sagen blev oprindelig henvist til en afdeling bestående af tre dommere. Efter at have hørt parterne traf Retten den 20. april 1999 beslutning om at henvise sagen til en afdeling bestående af fem dommere.

- 23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.
- 24 I offentligt retsmøde den 19. maj 1999 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål.
- 25 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
  - Subsidiært annulleres afgørelsen, for så vidt som sagsøgeren ikke allerede som led i sag T-50/96 har fået udleveret de dokumenter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Realiteten

- 27 I sin argumentation har sagsøgeren sondret mellem på den ene side de dokumenter, Kommissionen har udfærdiget, og på den anden side de dokumenter, der er udfærdiget af medlemsstaterne eller af de argentinske myndigheder.

### *Dokumenterne hidrørende fra Kommissionen*

- 28 Sagsøgeren har fremført tre anbringender, hvorefter Kommissionen har tilsidesat for det første adfærdskodeksen og afgørelse 94/90, for det andet EF-traktatens artikel 176 (nu artikel 233 EF), sammenholdt med Interporc I-dommen, og for det tredje EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

### *Anbringendet om, at adfærdskodeksen og afgørelse 94/90 er tilsidesat*

#### — Parternes argumenter

- 29 Sagsøgeren har først anført, at for så vidt som undtagelsen med hensyn til beskyttelse af offentlige interesser omhandler retslige procedurer, omfatter den udelukkende dokumenter, som Kommissionen udfærdiger med henblik på retslige procedurer, men ikke dokumenter, der ikke har sammenhæng med en sådan

procedure, hvilket Retten fastslog i dom af 19. marts 1998 (sag T-83/96, Van der Wal mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, præmis 50, herefter »Van der Wal-dommen«), som Retten afsagde mere end en måned før, Kommissionen traf den anfægtede afgørelse.

- 30 I den foreliggende sag er der ifølge sagsøgeren ikke tvivl om, at ingen af de dokumenter, sagsøgeren har begæret aktindsigt i, er blevet udfærdiget af Kommissionen med henblik på en konkret retslig procedure. Undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser, som Kommissionen har påberåbt sig, kan derfor ikke finde anvendelse.
- 31 Sagsøgeren har subsidiært understreget, at Kommissionen ikke har præciseret, hvilke processuelle rettigheder der bringes i fare derved, at dokumenterne udleveres, og på hvilken måde dette er tilfældet.
- 32 Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i overensstemmelse med Van der Wal-dommen, og at den pågældende dom har bestyrket den i, at den har handlet korrekt. Ifølge Kommissionen fremgår det således af Van der Wal-dommen, at Kommissionen kan påberåbe sig hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer), selv når den ikke er part i en retslig procedure.
- 33 Kommissionen har tilføjet, at det fremgår af udtrykket »i den forbindelse« i Van der Wal-dommens præmis 50, at kun såfremt Kommissionen ikke selv er part i en procedure, må der sondres mellem de dokumenter, som er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure, og dem, der ikke har sammenhæng med en sådan procedure, og at undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser kun finder anvendelse på den første kategori af dokumenter.



- 34 I andre situationer end dem, der var omhandlet i Van der Wal-dommen, er det ifølge Kommissionen begrundet at behandle dokumenter, der ikke er blevet udfærdiget med henblik på en konkret retslig procedure, men som dog »er forbundet« med en sådan procedure, anderledes.
- 35 Såfremt Kommissionen var forpligtet til at give modparten aktindsigt i dokumenter, som vedrører sagsgenstanden i en verserende sag, ville det være en krænkelse af dens ret til kontradiktion, hvis overholdelse er et grundlæggende princip i fællesskabsretten (jf. dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 32).
- 36 I retsmødet præciserede Kommissionen imidlertid, at den pågældende undtagelse kun finder anvendelse, så længe den procedure, undtagelsen har til formål at beskytte, verserer.
- 37 Endelig har Kommissionen anført, at spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren eller enhver anden kan få aktindsigt i de ønskede dokumenter, kun kan afgøres på grundlag af bestemmelserne i Fællesskabets retsinstansers procesreglementer, der finder anvendelse som *lex specialis*, men ikke på grundlag af adfærdskodeksen, som indeholder de generelle bestemmelser om offentlighedens adgang til dokumenter.

— Rettens bemærkninger

- 38 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til adfærdskodeksens bestemmelser er der fastsat to kategorier af undtagelser fra retten til aktindsigt. Ordlyden af den første kategori er bindende, mens ordlyden af den anden kategori er fakultativ. Undtagelserne skal fortolkes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have »størst mulig adgang til de

dokumenter, som Kommissionen ligger inde med«, ikke bringes i fare (jf. Interporc I-dommen, præmis 49, og Rettens dom af 17.6.1998, sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 110).

- 39 Inden der foretages en fortolkning af den omtvistede undtagelse, må det fremhæves, at afgørelse 94/90 er truffet med henblik på at gøre Fællesskabet mere åbent, idet gennemsigtighed i beslutningsprocessen styrker institutionernes demokratiske karakter samt offentlighedens tillid til myndighederne (jf. erklæring nr. 17). Tilsvarende er det krav om åbenhed, der blev understreget på møderne i Det Europæiske Råd, og hvorefter offentligheden, således som det er fastsat som et generelt princip i adfærdskodeksen, skal have »størst mulig adgang til de dokumenter [...]«, afgørende med henblik på, at borgerne kan udøve en faktisk og effektiv kontrol med, hvorledes fællesskabsinstitutionerne udøver de beføjelser, de er tillagt, og at tilliden til myndighederne herved styrkes.
- 40 I lyset heraf og henset til, at undtagelsen skal fortolkes indskrænkende, må begrebet »retslige procedurer« fortolkes således, at hensynet til beskyttelsen af offentlige interesser er til hinder for en offentliggørelse af indholdet af dokumenter, som Kommissionen har udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure.
- 41 Udtrykket »dokumenter, som er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure«, omfatter således ikke alene indgivne indlæg eller proceskrifter og interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, men også meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor. Formålet med denne begrænsning af undtagelsens anvendelsesområde er at sikre dels beskyttelsen af det interne arbejde i Kommissionen, dels hensynet til fortrolighed og overholdelsen af princippet om, at advokater har tavshedspligt.

- 42 Derimod kan den undtagelse med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer), der er indeholdt i adfærdskodeksen, ikke medføre, at Kommissionen kan unddrage sig forpligtelsen til at udlevere dokumenter, der er udfærdiget som led i en rent administrativ sagsbehandling. Dette princip må overholdes, selv om fremlæggelse af sådanne dokumenter i en sag for Fællesskabets retsinstanser kan være til skade for Kommissionen. Den omstændighed, at der er anlagt annulationssøgsmål til prøvelse af den afgørelse, der træffes som afslutning på den administrative sagsbehandling, er i den forbindelse uden betydning.
- 43 Den af Kommissionen foreslåede fortolkning er således i strid med et af de væsentlige formål, der forfølges med afgørelse 94/90, nemlig at give borgerne mulighed for mere effektivt at kontrollere lovligheden af den offentlige myndighedsudøvelse.
- 44 For så vidt angår Kommissionens argumenter vedrørende anvendelsesområdet for afgørelse 94/90 bemærkes, at det fremgår af afgørelsens opbygning, at den generelt finder anvendelse på begæringer fra offentligheden om aktindsigt i dokumenter. Interporc har i sin egenskab af sagsøger i sag T-50/96 kunnet påberåbe sig procesreglementets bestemmelser vedrørende foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og sin ret til kontradiktion til støtte for at få udleveret en del af de dokumenter, virksomheden i henhold til den oprindelige begæring af 23. februar 1996 havde begæret aktindsigt i. Virksomheden kan alligevel sideløbende begære aktindsigt i de samme dokumenter i medfør af afgørelse 94/90. I meddelelsen af 1994 har Kommissionen i øvrigt anført, at efter at adfærdskodeksen var blevet vedtaget ved afgørelse 94/90, »kan enhver bede om aktindsigt i et hvilket som helst ikke-offentliggjort kommissionsdokument, også forberedende dokumenter og andet baggrundsmateriale«.
- 45 Dette synspunkt underbygges af betragtningerne til adfærdskodeksen, hvori det hedder, at »disse principper [dvs. retten til aktindsigt] ikke berører bestemmelserne for adgang til sager, som vedrører personer, der har særlig interesse heri«. Herved bekræftes det blot, at de bestemmelser om retten til adgang til

oplysninger, som Kommissionen måtte udstede, ikke har betydning for spørgsmålet om anvendelse af særlige bestemmelser om adgang til sager. Dette er heller ikke til hinder for, at personer kan påberåbe sig adfærdskodeksen, selv om de også er omfattet af andre bestemmelser.

- 46 Endvidere kan den omstændighed, at det sagsøgende selskab som led i behandlingen af sag T-50/96 har fået adgang til en del af de dokumenter, der var omhandlet i den oprindelige begæring af 23. februar 1996, ikke fratage selskabet retten til i medfør af afgørelse 94/90 at anmode om at få udleveret de dokumenter, det ikke har fået tilstillet.
- 47 Den begrænsning af anvendelsesområdet for afgørelse 94/90, som Kommissionen har gjort sig til talsmand for, ville kun kunne følge af selve afgørelsen. Den indeholder imidlertid ikke sådanne bestemmelser.
- 48 Heraf følger, at Kommissionen har anvendt undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer) fejlagtigt, og at sagsøgeren i nærværende sag derfor kan påberåbe sig adfærdskodeksen til støtte for sin begæring om aktindsigt i dokumenter.
- 49 Den anfægtede afgørelse må herefter annulleres, for så vidt som sagsøgeren herved er nægtet aktindsigt i dokumenter hidrørende fra Kommissionen, og det er derfor ufornuddent at tage stilling til de andre anbringender, sagsøgeren har fremført i den forbindelse.

*Dokumenterne hidrørende fra medlemsstater eller fra de argentinske myndigheder*

- 50 Sagsøgeren har fremført tre anbringender. Med det første har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er retsstridig, for så vidt som den er baseret på forfatterreglen, med det andet, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er tilsidesat, og med det tredje, at traktatens artikel 190 er tilsidesat.

*Anbringendet om, at den anfægtede afgørelse er retsstridig, for så vidt som den er baseret på forfatterreglen*

— Parternes argumenter

- 51 Sagsøgeren har anført, at i medfør af artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90 påhvilede det som følge af den bekræftende begæring af 27. marts 1996 generalsekretæren at foretage en helt ny vurdering af begæringen om aktindsigt og følgelig undersøge, om de hensyn, generaldirektørerne for GD VI og XXI havde påberåbt sig til støtte for ikke at give aktindsigt, var begrundede.
- 52 Da generalsekretæren i sin afgørelse af 29. maj 1996 ikke har taget stilling til den begrundelse, der var støttet på forfatterreglen, kan han ikke længere påberåbe sig den. Ifølge sagsøgeren må den anfægtede afgørelse derfor annulleres, for så vidt som den på ny er begrundet hermed.

- 53 Kommissionen har anført, at den fuldstændige kontrol, der skal foretages i forbindelse med behandlingen af en bekræftende begæring, skal vedrøre de dokumenter, der er begæret aktindsigt i. Generalsekretæren kan imidlertid begrunde sin afgørelse med et enkelt afgørende hensyn. Følgelig kan den anfægtede afgørelse ifølge Kommissionen være baseret på en begrundelse, der ikke er taget stilling til i afgørelsen af 29. maj 1996, som blev annulleret ved Interporc I-dommen.

— Rettens bemærkninger

- 54 Indledningsvis er der grund til at gentage, hvorledes den administrative procedure forløb. Ved skrivelse af 23. februar 1996 begærede sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter vedrørende kontrollen med indførslerne af »Hilton beef«-oksekød, herunder de i denne sag omtvistede dokumenter. Ved skrivelser af 22. og 25. marts 1996 meddelte generaldirektørerne for GD VI og XXI afslag på begæringerne om aktindsigt, idet de påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (internationale forbindelser), forfatterreglen, undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (inspektioner og undersøgelser) og undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af enkeltpersoner og privatlivets fred. Ved skrivelse af 27. marts 1996, stilet til Kommissionens generalsekretær, anfægtede sagsøgerens advokat de pågældende afslag og fremsatte en bekræftende begæring. Ved skrivelse af 29. maj 1996 meddelte generalsekretæren afslag på den bekræftende begæring, idet han påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer). I Interporc I-dommen fastslog Retten, at afgørelsen af 29. maj 1996 ikke var tilstrækkeligt begrundet, og Retten annullerede afgørelsen. Til gennemførelse af Interporc I-dommen meddelte generalsekretæren på ny afslag på den bekræftende begæring, idet han ikke alene påberåbte sig undtagelsen med hensyn til beskyttelsen af offentlige interesser (retslige procedurer), men også forfatterreglen.
- 55 Det fremgår af Interporc I-dommen for det første, at generalsekretæren i henhold til traktatens artikel 176 var forpligtet til at træffe en ny afgørelse til gennemførelse af dommen, og for det andet, at afgørelsen af 29. maj 1996 må betragtes som om, den aldrig har eksisteret.

- 56 Det kan følgelig ikke udledes af artikel 2, stk. 2, i afgørelse 94/90 og af meddelelsen af 1994, at generalsekretæren ikke kunne påberåbe sig andre hensyn end dem, han allerede havde taget stilling til i den oprindelige afgørelse. Han kunne således foretage en helt ny vurdering af begæringerne om aktindsigt og basere den anfægtede afgørelse på forfatterreglen.
- 57 Sagsøgerens første anbringende må således forkastes.

Anbringendet om, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er tilsidesat

— Parternes argumenter

- 58 Ifølge sagsøgeren fremgår det af adfærdskodeksen og navnlig af definitionen af begrebet »dokument«, at der bør gives aktindsigt i ethvert dokument, som Kommissionen ligger inde med, uanset hvem der har forfattet det. Sagsøgeren har herved også påberåbt sig erklæring nr. 17, hvori der omtales »oplysninger, som institutionerne råder over«.
- 59 Sagsøgeren har nærmere anført, at forfatterreglen, hvorefter de dokumenter, som Kommissionen ikke har forfattet, ikke er omfattet af adfærdskodeksens

anvendelsesområde, er ulovlig. En procedureregel kan ikke begrænse kodeksens anvendelsesområde på den måde, at visse dokumenter ikke er omfattet af den. Forfatterreglen er derfor ugyldig, idet den ifølge sagsøgeren er i strid med det princip i kodeksen, der blev vedtaget i henhold til afgørelse 94/90.

- 60 Under alle omstændigheder er begrundelsen i den anfægtede afgørelse, hvorved der henvises til den nævnte regel, ifølge sagsøgeren i strid med det generelle princip i adfærdskodeksen. Begrundelsen er også udtryk for misbrug af beføjelser derved, at den medfører, at de pågældende dokumenter ikke er omfattet af kodeksens anvendelsesområde.
- 61 Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at forfatterreglen må fortolkes indskrænkende, for at den kan være forenelig med princippet om, at offentligheden skal have størst mulig adgang til dokumenter.
- 62 Heroverfor har Kommissionen anført, at i adfærdskodeksen efterfølges princippet om, at offentligheden skal have »størst mulig adgang til... dokumenter«, af forfatterreglen, som derfor begrænser kodeksens anvendelsesområde. I øvrigt henvises der i adfærdskodeksen kun i vage vendinger til erklæring nr. 17, og heri anbefales det i det væsentlige blot, at Kommissionen forelægger en rapport. I retsmødet udtalte Kommissionen imidlertid, at forfatterreglen ikke bevirker, at Kommissionen ikke må give aktindsigt i de pågældende dokumenter, men kun, at den ikke har pligt til at udlevere dem. Kommissionen har ligeledes bestridt, at der findes et trindhøjere retsprincip, som sagsøgeren kan påberåbe sig til støtte for, at forfatterreglen er ugyldig.
- 63 Endvidere har sagsøgeren ikke godtgjort, at Kommissionen skulle have misbrugt sine beføjelser over for selskabet.



- 64 Endelig har Kommissionen subsidiært anført, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal anlægges en udvidende eller indskrænkende fortolkningen af forfatterreglen, ikke opstår i den foreliggende sag. Ifølge Kommissionen forsøger sagsøgeren at påvise, at den pågældende regel overhovedet ikke kan bringes i anvendelse.

— Rettens bemærkninger

- 65 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det må afvises, at forfatterreglen kan finde anvendelse, bemærkes indledningsvis, at Domstolen i dom af 30. april 1996 (sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 37), som omhandlede retten til aktindsigt i dokumenter, bemærkede følgende:

»Så længe fællesskabslovgiver ikke har vedtaget almindelige bestemmelser om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som er i fællesskabsinstitutionernes besiddelse, må det erkendes, at institutionerne skal træffe foranstaltninger om behandlingen af sådanne begæringer i medfør af deres beføjelse til at tilrettelægge den interne organisation, hvorefter de er bemyndigede til at træffe passende foranstaltninger vedrørende deres interne funktion med henblik på at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang.«

- 66 I lyset af den pågældende dom må det fastslås, at så længe der ikke findes et trindhøjere retsprincip, hvorefter Kommissionen ikke var bemyndiget til i afgørelse 94/90 at undtage dokumenter, som den ikke har forfattet, fra adfærdskodeksens

anvendelsesområde, kan den pågældende regel bringes i anvendelse. Den omstændighed, at der i afgørelse 94/90 henvises til generelle politiske erklæringer, nemlig erklæring nr. 17 og konklusionerne fra flere møder i Det Europæiske Råd, kan ikke ændre noget derved, idet sådanne erklæringer ikke har gyldighed som et trinløbere retsprincip.

- 67 For så vidt angår fortolkningen af forfatterreglen bemærkes, at erklæring nr. 17 og adfærdskodeksen fastslår det generelle princip, at offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som Kommissionen og Rådet ligger inde med, og 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).
- 68 Endvidere bemærkes, at når der er indført et almindeligt princip og fastsat begrænsninger heraf, skal begrænsningerne fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip ikke bringes i fare (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 56, og Interporc I-dommen, præmis 49).
- 69 Det må herved fastslås, at uanset hvorledes forfatterreglen nærmere må kvalificeres, må det konstateres, at der herved er indført en begrænsning af det almindelige princip om åbenhed i afgørelse 94/90. Det følger heraf, at reglen skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at anvendelsen af det almindelige princip om åbenhed ikke bringes i fare (jf. Rettens dom af 19.7.1999, sag T-188/97, Rothmans International mod Kommissionen, Sml. II, s. 2463, præmis 53, 54 og 55).
- 70 I retsmødet indrømmede Kommissionen, at en anvendelse af forfatterreglen kan give anledning til problemer, såfremt der er tvivl med hensyn til, hvem der har

forfattet dokumentet. Netop i sådanne tilfælde er det vigtigt, at forfatterreglen fortolkes og anvendes indskrænkende.

- 71 I lyset af disse bemærkninger skal der herefter tages stilling til, om forfatterreglen finder anvendelse på de fem kategorier af dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne eller fra de argentinske myndigheder, og som er omhandlet i den anfægtede afgørelse.
- 72 De fem omtvistede typer af dokumenter omfatter for det første medlemsstaternes erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var indført fra Argentina i perioden mellem 1985 og 1992, for det andet de argentinske myndigheders erklæringer vedrørende de mængder »Hilton beef«, der var udført til Fællesskabet i samme periode, for det tredje de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende udpegelsen af de organer, der er ansvarlige for udstedelsen af ægthedscertifikaterne, for det fjerde de argentinske myndigheders dokumenter vedrørende den aftale, der blev indgået om åbningen af et »Hilton«-kontingent, og for det femte medlemsstaternes udtalelser i lignende sager.
- 73 En nærmere gennemgang af de nævnte fem typer af dokumenter viser, at det enten er medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder, der har forfattet dem.
- 74 Heraf følger, at Kommissionen har anvendt forfatterreglen korrekt ved at antage, at den ikke var forpligtet til at give aktindsigt i de pågældende dokumenter. Kommissionen har følgelig ikke misbrugt sine beføjelser. Sagsøgerens anbringende om, at afgørelse 94/90 og adfærdskodeksen er tilsidesat, må herefter forkastes.

Anbringendet om, at traktatens artikel 190 er tilsidesat

— Parternes argumenter

- 75 Sagsøgeren har anført, at for så vidt angår de dokumenter, der hidrører fra medlemsstaterne eller fra de argentinske myndigheder, burde Kommissionen i den anfægtede afgørelse have forklaret, hvorfor forfatterreglen kunne begrunde et afslag på aktindsigt i de pågældende dokumenter. Kommissionen har således tilsidesat bestemmelserne i traktatens artikel 190.
- 76 Heroverfor har Kommissionen anført, at den omstændighed, at den i den anfægtede afgørelse har angivet, at den ikke har forfattet de dokumenter, sagsøgeren begærede aktindsigt i, er fuldt tilstrækkelig som begrundelse for, at den har bragt forfatterreglen i anvendelse.

— Rettens bemærkninger

- 77 Hertil bemærkes, at ifølge fast retspraksis indebærer begrundelsespligten i henhold til traktatens artikel 190, at det klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels for at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, dels for at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres legalitetskontrol (jf. dommen i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 66).

- 78 I den foreliggende sag har Kommissionen i den anfægtede afgørelse (jf. ovenfor i præmis 20) henvist til forfatterreglen og meddelt det sagsøgende selskab, at det skulle fremsætte begæring om at få udleveret en kopi af de pågældende dokumenter over for de berørte medlemsstater eller de argentinske myndigheder. Kommissionens ræsonnement fremgår klart af denne begrundelse. Sagsøgeren har følgelig kunnet få kendskab til grundlaget for den anfægtede afgørelse, og Retten kan efterprøve afgørelsens lovlighed. Sagsøgeren kan herefter ikke med føje fastholde, at begrundelsen skulle have været mere specifik (jf. i samme retning dommen i sagen Rothmans International mod Kommissionen, præmis 37).
- 79 Dette anbringende må således forkastes. Den anfægtede afgørelse annulleres således ikke, for så vidt som den vedrører dokumenter hidrørende fra medlemsstaterne eller de argentinske myndigheder.

### Sagens omkostninger

- 80 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme artikels stk. 3 kan Retten imidlertid fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Hver part har tabt sagen på et punkt og bør derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) Kommissionens afgørelse af 23. april 1998 annulleres, for så vidt som der herved ikke gives aktindsigt i dokumenter hidrørende fra Kommissionen.
- 2) I øvrigt frifindes Kommissionen.
- 3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 1999.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Præsident