

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

13. april 2005 *

I sag T-2/03,

Verein für Konsumenteninformation, Wien (Østrig), ved Rechtsanwalt A. Klauser,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Rating og P. Aalto, som
befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af:

Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, Wien, ved Rechtsanwalt H.-J. Niemeyer, og med valgt adresse i Luxembourg,

og af

Österreichische Volksbanken AG, Wien,

og

Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, Sankt Pölten (Østrig),

ved Rechtsanwälte R. Roniger, A. Ablasser og W. Hemetsberger,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 18. december 2002, D (2002) 330472, om en begæring om aktindsigt i de administrative sagsakter i sagen COMP/36.571/D-1, Østrigske banker — »Lombard Club«,

har

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

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne M. Jaeger, P. Mengozzi, M.E. Martins Ribeiro og I. Labucka,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. september 2004,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

- 1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43) fastsætter som forudsat i artikel 255 EF de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for aktindsigt i disse institutioners dokumenter. Forordningen har været gældende siden den 3. december 2001.

2 Kommissionens afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom af 5. december 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 345, s. 94) har ophævet afgørelse 94/90/EKSF, EF, Euratom af 8. februar 1994 om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (EFT L 46, s. 58), som for så vidt angik Kommissionen sikrede gennemførelsen af adfærdskodeksen for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 1993 L 340, s. 41, herefter »adfærdskodeksen«).

3 Artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 bestemmer:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

[...]«

- 4 I artikel 3 i forordning nr. 1049/2001 er der opstillet en række definitioner med følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »dokument«: ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde
- b) »tredjemand«: enhver fysisk eller juridisk person eller enhed uden for den pågældende institution, herunder medlemsstaterne, andre institutioner og organer i eller uden for fællesskabsregi og tredjelande.«

- 5 Det følger af artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 om undtagelser til den ovenfor omtalte ret til aktindsigt, at:

»1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

[...]

- b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

- en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

- retslige procedurer og juridisk rådgivning

- formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

4. Med hensyn til dokumenter fra tredjemand rådfører institutionen sig med tredjemanden for at vurdere, om en undtagelse i henhold til stk. 1 eller 2 finder anvendelse, medmindre det er indlysende, at dokumentet skal eller ikke skal udleveres.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres [...]«

Twistens baggrund

6. Verein für Konsumenteninformation (herefter »VKI« eller »sagsøgeren«) er en forbrugerorganisation i henhold til østrigsk ret. For at lette organisationens varetagelse af forbrugernes interesser har VKI i henhold til østrigsk ret mulighed for at indbringe sager for de østrigske civile domstole med henblik på at gøre visse økonomiske rettigheder for forbrugerne gældende, som sidstnævnte forinden har overdraget til VKI.

- 7 Ved beslutning 2004/138/EF om en procedure i henhold til artikel 81 EF (sag COMP/36.571/D-1, Østrigske banker — »Lombard Club«) (EFT 2004 L 56, s. 1) fandt Kommissionen, at otte østrigske banker igennem en årrække havde deltaget i det såkaldte »Lombard Club«-kartel, der var gennemført i næsten hele Østrig (herefter »Lombard Club-beslutningen«). Ifølge Kommissionen havde de omhandlede banker inden for rammerne af kartellet i fællesskab bl.a. fastsat rentesatserne for visse kapitalanbringelser og kreditter. Kommissionen pålagde følgelig disse banker bøder på en samlet sum af 124,26 mio. EUR. Blandt disse banker var bl.a. Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (herefter »BAWAG«), Österreichische Volksbanken AG (herefter »ÖVAG«) og Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (herefter »NÖ-Hypobank«).
- 8 VKI fører i øjeblikket flere retssager mod BAWAG for de østrigske domstole. I forbindelse med disse retssager har VKI gjort gældende, at BAWAG i en årrække som følge af en ukorrekt tilpasning af rentesatserne for de kreditter med variabel rente, den ydede, har opkrævet for høje renter af sine kunder.
- 9 Ved skrivelse af 14. juni 2002 indgav sagsøgeren en begæring til Kommissionen om tilladelse til at få aktindsigt i de administrative sagsakter vedrørende Lombard Club-beslutningen (herefter »Lombard Club-sagen«). Til støtte for sin begæring anførte VKI bl.a., at organisationen for at opnå erstatning til de forbrugere, som den handlede på vegne af, skulle være i stand til at nedlægge konkrete påstande om ulovligheden af BAWAG's adfærd i forhold til konkurrencereglerne, samt om virkningerne af denne adfærd. I dette øjemed ville aktindsigt i Lombard Club-sagen være en vigtig, eller endog uundværlig, hjælp for VKI.
- 10 Ved skrivelse af 3. juli 2002 anmodede Kommissionen VKI om at præcisere begæringen og især retsgrundlaget herfor. Som svar på denne skrivelse præciserede VKI ved skrivelse af 8. juli 2002, at organisationens begæring navnlig var støttet på

artikel 255, stk. 1 og 2, EF, på forordning nr. 1049/2001, på gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning og på artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT C 364, s. 1, herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«), samt på artikel 5 EF og artikel 10 EF.

- 11 Under et møde med Kommissionens tjenestegrene den 24. juli 2002 nævnte VKI's repræsentanter den mulighed, at sagsøgeren — skriftligt — forpligtede sig til at anvende de erhvervede oplysninger med det ene formål at gøre forbrugernes rettigheder gældende inden for rammerne af de nationale retssager mod BAWAG.
- 12 Ved skrivelse af 12. august 2002 supplerede VKI sin begæring ved at bekræfte, at organisationen var indstillet på at påtage sig den forpligtelse, der blev nævnt under mødet den 24. juli 2002.
- 13 Ved skrivelse af 12. september 2002 afslog Kommissionen på grundlag af forordning nr. 1049/2001 VKI's begæring som helhed.
- 14 Den 26. september 2002 genfremsatte VKI begæringen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og præciserede heri bl.a., at VKI — idet organisationen fastholdt sin begæring — ikke i første omgang var interesseret i Kommissionens interne dokumenter.
- 15 Den 14. oktober 2002 bekræftede Kommissionen modtagelsen af den genfremsatte begæring og gjorde sagsøgeren opmærksom på, at som følge af antallet af dokumenter, der var begæret aktindsigt i, blev den svarfrist, der var gældende for behandlingen af organisationens begæring, forlænget med yderligere 15 arbejdsdage.

- 16 Den 18. december 2002 traf Kommissionen beslutning D(2002) 330472 om en begæring om aktindsigt i de administrative sagsakter i sagen COMP/36.571/D-1, Østrigske banker — »Lombard Club« (herefter »den anfægtede beslutning«). Den anfægtede beslutning stadfæstede beslutningen om afslag af 12. september 2002.
- 17 I den anfægtede beslutning opdelte Kommissionen for det første dokumenterne i Lombard Club-sagen — bortset fra interne dokumenter — i 11 særskilte kategorier. Foruden de interne dokumenter omfattede sagen mere end 47 000 sider.
- 18 For det andet gav Kommissionen en detaljeret beskrivelse af, hvorfor hver af de ovenfor fastlagte kategorier var omfattet af en eller flere af de undtagelser, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001.
- 19 For det tredje fandt Kommissionen, at i de tilfælde, hvor anvendelsen af visse undtagelser gjorde det nødvendigt at foretage en afvejning af de involverede interesser, har VKI ikke henvist til en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde begæringen om aktindsigt.
- 20 For det fjerde opregnede Kommissionen grundene til, at en delvis aktindsigt ikke var mulig i det konkrete tilfælde. Ifølge Kommissionen ville den detaljerede undersøgelse af hvert dokument, der var nødvendig med henblik på en eventuel delvis aktindsigt, udgøre en umådeholden og uforholdsmæssig arbejdsbyrde for Kommissionen.
- 21 For det femte anførte Kommissionen, at det ikke i det foreliggende tilfælde var nødvendigt at rådføre sig med tredjemand for at bedømme en eventuel aktindsigt i de dokumenter, som de var ophavsmænd til, for så vidt som det i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001 var indlysende, at disse dokumenter ikke skulle udleveres.

- 22 Kommissionen konkluderede i den anfægtede beslutning, at sagsøgerens begæring om aktindsigt skulle afslås som helhed.

Retsforhandlinger ved Retten

- 23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. januar 2003 har VKI anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede beslutning. Ved særskilt processkrift indleveret samme dag indgav VKI begæring om, at der træffes afgørelse i sagen efter en hasteprocedure i overensstemmelse med artikel 76a i Rettens procesreglement.
- 24 Ved særskilt processkrift indleveret den 8. januar 2003 indgav VKI en ansøgning om fri proces.
- 25 Den 20. januar 2003 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til begæringen om en hasteprocedure.
- 26 Rettens Første Afdeling, som sagen blev henvist til ved beslutning af 20. januar 2003, afslog ved afgørelse af 28. januar 2003, der blev meddelt sagsøgeren den følgende dag, begæringen om en hasteprocedure.
- 27 Den 18. februar 2003 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til ansøgningen om fri proces.

- 28 Den 10. marts 2003 indgav Kommissionen sit svarskrift.
- 29 Sagsøgerens ansøgning om fri proces blev afslået ved kendelse afsagt af Rettens præsident den 14. marts 2003.
- 30 Ved skrivelse af 1. april 2003 gav sagsøgeren afkald på at afgive replik.
- 31 Den 15. april 2003 fremsatte BAWAG en begæring om intervention til støtte for Kommissionens påstande. Kongeriget Sverige og Republikken Finland anmodede henholdsvis den 16. og 25. april 2003 om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for VKI's påstande. Endelig har ÖVAG og NÖ-Hypobank den 29. april 2003 i fællesskab anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 32 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 1. august 2003 fik Republikken Finland og Kongeriget Sverige tilladelse til at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Ved samme kendelse fik såvel BAWAG som ÖVAG og NÖ-Hypobank tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 33 Da disse begæring blev fremsat inden for den frist, der er fastsat i artikel 115, stk. 1, i procesreglementet, blev intervenienterne i medfør af procesreglementets artikel 116, stk. 2, tilstillet alle procesdokumenter, der var forkyndt for parterne.

- 34 Republikken Finland og Kongeriget Sverige anmodede henholdsvis den 10. og 12. september 2003 om tilladelse til at tilbagekalde dens interventionsbegæringer.
- 35 Den 26. september 2003 indleverede såvel BAWAG som ÖVAG og NÖ-Hypobank deres interventionsindlæg.
- 36 Da VKI og Kommissionen ikke afgav bemærkninger til de anmodninger om tilbagekaldelse af interventionsbegæringerne, der var indgivet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, slettede formanden for Første Afdeling ved kendelse af 6. november 2003 de nævnte intervenienters interventionsbegæringer fra sagen, og pålagde VKI og Kommissionen at bære deres egne omkostninger i forbindelse med disse interventionsbegæringer.
- 37 Den 14. november 2003 fremsatte sagsøgeren sine skriftlige bemærkninger til interventionsindlæggene, mens Kommissionens bemærkninger blev fremsat den 11. november 2003.
- 38 I henhold til procesreglementets artikel 14 og efter forslag fra Første Afdeling har Retten efter at have hørt parterne i overensstemmelse med procesreglementets artikel 51 besluttet at henvise sagen til en udvidet afdeling.
- 39 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 skriftligt stillet en række spørgsmål til Kommissionen og til intervenienterne.

- 40 Den 6. juli 2004 besvarede Kommissionen og intervenienterne skriftligt Rettens spørgsmål.
- 41 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 28. september 2004.

Parternes påstande

- 42 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede beslutning annulleres.

- Der træffes bestemmelse om, at de omhandlede sagsakter skal fremlægges, og om, at der skal foretages en undersøgelse af dem med henblik på at godtgøre, at VKI's påstande skal tages til følge.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 43 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

44 BAWAG har til støtte for Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder dem, der er afholdt af intervenienten.

45 Endelig har ÖVAG og NÖ-Hypobank til støtte for Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Tvistens genstand og formaliteten med hensyn til visse af de af intervenienterne fremførte argumenter

46 Det er ubestridt, at Kommissionen har truffet den anfægtede beslutning på grundlag af forordning nr. 1049/2001.

- 47 Desuden er VKI's søgsmål i det væsentligste støttet på seks anbringender. Med sit første anbringende har VKI gjort gældende, at det er uforeneligt med retten til aktindsigt og navnlig med forordning nr. 1049/2001 at give afslag på aktindsigt for alle administrative sagsakter, uden først at have foretaget en konkret undersøgelse af alle de dokumenter, der er indeholdt i den pågældende sag. Som sit andet anbringende har VKI anført, at Kommissionen har foretaget en ukorrekt anvendelse af eller anlagt en urigtig fortolkning af flere af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1049/2001. VKI har med sit tredje anbringende anført, at Kommissionen ulovligt har konkluderet, at afvejningen af de foreliggende interesser ikke falder ud til fordel for en udbredelse af de administrative sagsakter, som begæringen vedrører. Som sit fjerde anbringende har VKI anført, at Kommissionen i det mindste burde have givet organisationen delvis aktindsigt i sagen. Med sit femte anbringende har VKI gjort gældende, at unkladelsen af at rådføre sig med de banker, der var ophavsmænd til visse dokumenter, udgør en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001. Endelig har sagsøgeren med sit sjette anbringende gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 255 EF, artikel 42 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 5 EF og 10 EF.
- 48 I deres respektive interventionsindlæg har såvel BAWAG som ÖVAG og NÖ-Hypobank imidlertid fremført flere argumenter (herefter »de supplerende argumenter«), med henblik på at godtgøre for det første, at forordning nr. 1049/2001 alene finder anvendelse på de dokumenter, der er fremkommet under Fællesskabets lovgivningsprocedure, for det andet, at retten til aktindsigt i dokumenter vedrørende konkurrencesager på tidspunktet for de faktiske omstændigheder alene var reguleret ved Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), for det tredje, at en forening, der er undergivet en offentligretlig regulering, ikke har ret til aktindsigt i medfør af forordning nr. 1049/2001, for det fjerde, at VKI's begæring om aktindsigt var i strid med forordning nr. 1049/2001, for det femte, at forordning nr. 1049/2001 er i strid med artikel 255 EF, for så vidt som forordningen tillader aktindsigt i dokumenter, der hidrører fra tredjemand, og for det sjette, at nævnte forordning kun kan finde anvendelse på dokumenter, der er kommet i institutionernes besiddelse efter forordningens ikrafttræden, dvs. efter den 3. december 2001.
- 49 Formålet med de supplerende argumenter er således at godtgøre for det første, at forordning nr. 1049/2001 ikke fandt anvendelse i det konkrete tilfælde, for det andet at forordningen ikke er blevet anvendt rigtigt af Kommissionen, og for det tredje at den udgør en ugyldig hjemmel for den anfægtede beslutning.

- 50 Skulle et eller flere af de supplerende argumenter blive taget til følge af Retten, vil disse argumenter følgelig gøre det muligt at fastslå, at den anfægtede beslutning er ulovlig. Det bemærkes imidlertid, at intervenienterne har fået tilladelse til at intervenere i denne sag til støtte for Kommissionens påstande, og desuden, at Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse for annullationssøgsmålet.
- 51 Adspurgt skriftligt og under retsmødet om de supplerende argumenters forenelighed med de påstande, som intervenienterne støtter, svarede de i det væsentlige, at en intervenient i medfør af retspraksis har ret til at gøre argumenter gældende, som er forskellige eller endda i modstrid med dem, der er fremført af den part, intervenienten støtter (Domstolens dom af 23.2.1961, sag 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, org.ref.: Rec. s. 3, på s. 37, og Rettens dom af 6.3.2003, forenede sager T-228/99 og T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale mod Kommissionen, Sml. II, s. 435, præmis 145).
- 52 I henhold til artikel 40, stk. 4, i Domstolens statut, som finder anvendelse på Retten i medfør af nævnte statuts artikel 53, kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, imidlertid kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande. I henhold til procesreglementets artikel 116, stk. 3, indtræder intervenienten i sagen, som den foreligger ved hans intervention. Selv om disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en intervenient påberåber sig andre argumenter end dem, der er fremført af den part, der støttes, er det imidlertid en betingelse, at argumenterne ikke ændrer sagens genstand, og at interventionen stadig sker til støtte for partens påstande (jf. i denne retning Domstolens dom af 8.7.1999, sag C-245/92 P, Chemie Linz mod Kommissionen, Sml. I, s. 4643, præmis 32, og af 8.1.2002, sag C-248/99 P, Frankrig mod Monsanto og Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 56, samt Rettens dom af 3.4.2003, sag T-119/02, Royal Philips Electronics mod Kommissionen, Sml. II, s. 1433, præmis 203 og 212).
- 53 I den foreliggende sag fremgår det, at prøvelsen af de supplerende argumenter ville bevirke en ændring af sagens genstand, sådan som denne er defineret i stævningen og svarskriftet, da de supplerende argumenter, såfremt de blev taget til følge, ville

gøre det muligt at fastslå, at den anfægtede beslutning er ulovlig, og da Kommissionens påstande om frifindelse for annullationssøgsmålet ikke er støttet af anbringender om at det fastslås, at den anfægtede beslutning er ulovlig (jf. i denne retning Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93 — T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 122, og af 24.10.1997, sag T-243/94, British Steel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1887, præmis 72 og 73).

- 54 Desuden skal intervenienternes argumentation, med henblik på at godtgøre, at de supplerende argumenter i det væsentlige støtter Kommissionens påstande om, at der skal gives afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt, forkastes. For det første har Kommissionen inden for rammerne af den foreliggende sag således på ingen måde nedlagt påstand om, at sagsøgerens begæring om aktindsigt i de omtvistede dokumenter skal afslås, uanset begrundelsen i den anfægtede beslutning, men udelukkende om frifindelse for annullationssøgsmålet. For det andet tilkommer det ikke Retten som led i sin legalitetskontrol at sætte sin egen vurdering i stedet for Kommissionens med henblik på at afgøre, om der skulle gives afslag på aktindsigt i dokumenterne af andre grunde end dem, der er nævnt i den anfægtede beslutning.
- 55 De supplerende argumenter skal derfor afvises.

Det første anbringende om undladelsen af at foretage en konkret undersøgelse af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen, og det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af retten til delvis aktindsigt

- 56 Det første og fjerde anbringende, der er gjort gældende af sagsøgeren, behandles først og under ét.

Parternes argumenter

— Det første anbringende om undladelsen af at foretage en konkret undersøgelse af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen

- 57 Med sit første anbringende har VKI gjort gældende, at Kommission i den anfægtede beslutning i strid med forordning nr. 1049/2001 har undtaget hele Lombard Club-sagen fra retten til aktindsigt uden at foretage en konkret undersøgelse af hvert enkelt af de heri indeholdte dokumenter. Imidlertid vil alene konkrete forhold vedrørende de enkelte dokumenter kunne begrunde en undtagelse fra retten til aktindsigt i disse dokumenter.
- 58 Hvad angår sagsøgerens første anbringende har Kommissionen anført, at det i den foreliggende sag ikke drejer sig om at afgøre, om Kommissionen har givet afslag på aktindsigt i alle de dokumenter, der var omhandlet i begæringen, men alene om, hvorvidt Kommissionen har begrundet dette afslag korrekt for alle disse dokumenter. I det konkrete tilfælde har Kommissionen således på ingen måde udelukket hele Lombard Club-sagen fra aktindsigt. Den har derimod forklaret hvorfor de hensyn, der er nævnt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, og som kan begrunde et afslag, er til hinder for udbredelsen af de dokumenter, der findes i den nævnte sag.
- 59 Kommissionen har tilføjet, at det ikke er i strid med fællesskabsretten at give afslag på aktindsigt for forskellige kategorier af dokumenter uden at foretage en undersøgelse af hvert enkelt af de dokumenter, der henhører under kategorien, når grundene til Kommissionens afslag — som i det konkrete tilfælde — er angivet for hver kategori. Retten har udtrykkeligt fastslået, at Kommissionen er berettiget til at inddele sagsakter i kategorier, som den derefter kan give afslag på som helhed, på betingelse af, at den anfører grundene til sit afslag (Rettens dom af 5.3.1997, sag T-105/95, WWF UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 313, præmis 64).

60 Endelig har Kommissionen præciseret, at en undersøgelse af forskellige dokumenter og dele af dokumenter i disse kategorier ikke har fundet sted, idet det arbejde, en sådan behandling ville kræve, ville være uforholdsmæssig.

— Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af retten til delvis aktindsigt

61 VKI har anført, at et fuldstændigt afslag på aktindsigt i sagsakterne kun er berettiget, hvis alle de dokumenter der findes heri, var omfattet af i det mindste en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001. Da denne betingelse ikke er blevet efterprøvet i det konkrete tilfælde, skulle sagsøgeren i det mindste have været berettiget til delvis aktindsigt. Kommissionens »agtværdige« ønske om at begrænse arbejdsbyrden må ikke medføre, at muligheden for erstatning for det tab, forbrugerne har lidt som følge af et kartel, fortabes.

62 Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har medgivet, at en ret til delvis aktindsigt i Domstolens og Rettens praksis anerkendes. Imidlertid har Kommissionen understreget, at en sådan aktindsigt kan afslås, når den indebærer et uforholdsmæssigt arbejde for den berørte institution.

63 Det arbejde, der kræves i forbindelse med sagsakter på mere end 47 000 sider, må nødvendigvis være uforholdsmæssigt. Dette er i det mindste tilfældet dels når antallet af de dokumenter, der er egnede til at blive udleveret i hver relevant kategori, er meget lavt, dels når disse dokumenter er åbenbart uanvendelige. Da sagsakterne er opstillet i kronologisk rækkefølge, forudsætter en delvis aktindsigt, at sagsakterne gennemgås i deres helhed. I øvrigt vil det arbejde, der består i at udarbejde en indholdsfortegnelse for alle sagsakterne, under hensyn til undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, være lige så uforholdsmæssigt som at give delvis aktindsigt. Kommissionen har anerkendt, at den omstændighed, at det arbejde, der kræves, er uforholdsmæssigt, ikke i sig selv kan udgøre en begrundelse for at give

afslag. Når det imidlertid fremgår af gennemgangen af de snævert definerede kategorier af dokumenter, at der skal nægtes aktindsigt, er der ingen grund til at foretage en supplerende undersøgelse af hvert enkelt dokument inden for den pågældende kategori.

- 64 BAWAG samt ÖVAG og NÖ-Hypobank har i det væsentlige støttet Kommissionens argumenter. De har præciseret, at når den, der har indgivet en begæring om aktindsigt, i begæringen udtrykkeligt har angivet sin interesse, ville det være uforholdsmæssigt at kræve af den institution, der har modtaget denne begæring, at den giver delvis aktindsigt i de dokumenter, der ikke opfylder formålet med begæringen.

Rettens bemærkninger

- 65 Det er ubestridt, at Kommissionen ikke har foretaget en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne i Lombard Club-sagen. Under retsmødet har Kommissionen som svar på sagsøgerens genfremsættelse af sin begæring bekræftet, at den opdelte Lombard Club-sagen — med undtagelse af interne dokumenter — i 11 særskilte kategorier af dokumenter uden dog at foretage en undersøgelse af hvert enkelt dokument. Det fremgår desuden af den anfægtede beslutning, at Kommissionen efter at have defineret de pågældende kategorier fastslog, at »en eller flere af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, [fandt] anvendelse på hver kategori af dokumenter, uden at en mere tungtvejende offentlig interesse [kunne] begrunde udbredelsen af dem«. Kommissionen præciserede dernæst, at »[u]d fra proportionalitetshensyn [forekom] det hverken nødvendigt eller brugbart at foretage en undersøgelse af de dokumenter, der falder uden for rammerne af de førnævnte kategorier«. Ligeledes påpegede Kommissionen »subsidiært«, at offentliggørelsen af Lombard Club-beslutningen var tilstrækkelig til at »beskytte« sagsøgerens interesser.
- 66 Under hensyn til disse oplysninger skal der således tages stilling til, om Kommissionen principielt var forpligtet til at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, der var omhandlet i den nævnte begæring, og om den — i bekræftende fald — derefter skulle undersøge, hvorvidt denne undersøgelsesforpligtelse kunne begrænses i medfør af visse undtagelser, der bl.a. er forbundet med den arbejdsbyrde, der var en følge heraf.

— Forpligtelsen til at foretage en konkret og individuel undersøgelse

- 67 I artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 fastlægges princippet om retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter. I artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 er der opstillet flere undtagelser til retten til aktindsigt. Endelig er de nærmere regler for, hvordan en begæring om aktindsigt skal behandles, fastsat i artikel 6-8 i forordning nr. 1049/2001.
- 68 Det fremgår af disse bestemmelser, at den institution, der har modtaget en begæring om aktindsigt på grundlag af forordning nr. 1049/2001, har en forpligtelse til at undersøge og besvare denne begæring og navnlig til at afgøre, om en af undtagelserne i nævnte forordnings artikel 4 finder anvendelse på de omhandlede dokumenter.
- 69 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at den undersøgelse, der kræves ved behandlingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, skal være konkret. For det første kan alene det forhold, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet gennem en undtagelse, således ikke begrunde, at undtagelsen bringes i anvendelse (jf. i denne retning Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkvit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 45). En sådan anvendelse kan i princippet kun begrundes såfremt institutionen forud herfor dels har foretaget en vurdering af, om aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne skade den beskyttede interesse, dels såfremt der i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001, ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der kunne begrunde udbredelsen af det omhandlede dokument. For det andet skal risikoen for, at en beskyttet interesse skades, kunne forudses med en rimelig grad af sandsynlighed og ikke være rent hypotetisk (jf. i denne retning Rettens dom af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 56, herefter »Kuijer II-dommen«). Den undersøgelse, som institutionen skal foretage for at bringe en undtagelse i anvendelse, skal følgelig udføres konkret og skal fremgå af beslutningens begrundelse (jf. i denne retning Rettens dom af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 1959, præmis 38, herefter »Kuijer I-dommen«, og af 19.7.1999, sag T-14/98, Hautala mod Rådet, Sml. II, s. 2489, præmis 67).

- 70 Denne konkrete undersøgelse skal desuden foretages for hvert enkelt af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen. Således følger det af forordning nr. 1049/2001, at alle de undtagelser, der er nævnt i forordningens artikel 4, stk. 1-3, finder anvendelse på »et dokument«.
- 71 Behovet for en sådan konkret og individuel undersøgelse i modsætning til en abstrakt og generel undersøgelse er desuden bekræftet ved retspraksis vedrørende anvendelsen af adfærdskodeksen.
- 72 For det første indeholder adfærdskodeksen, hvis principper delvis er gentaget i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, en første kategori af undtagelser, hvorved det pålægges institutionen at afslå aktindsigt i et dokument, når offentliggørelse heraf »kunne skade« de interesser, der er beskyttet ved disse undtagelser. Retten har gentagne gange fastslået, at det fremgår af den omstændighed, at verbet »kunne« står i konditionalis, at Kommissionen — inden den træffer afgørelse vedrørende en begæring om aktindsigt — »for hvert enkelt dokument« skal 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 undtagelserne (Rettens dom af 6.2.1998, sag T-124/96, Interporc mod Kommissionen, Sml. II, s. 231, præmis 52, og af 12.10.2000, sag T-123/99, JT's Corporation mod Kommissionen, Sml. II, s. 3269, præmis 64). I betragtning af at anvendelsen af konditionalis er fastholdt i artikel 4, stk. 1-3 i forordning nr. 1049/2001, kan den retspraksis, der er udviklet inden for rammerne af adfærdskodeksen, overføres på forordning nr. 1049/2001. Følgelig må det konstateres, at en institution konkret og individuelt skal bedømme anvendelsen af undtagelserne til retten til aktindsigt for hvert af de dokumenter, der er omhandlet i begæringen.
- 73 For det andet har Retten nemlig — som Kommissionen med rette har understreget — i dens afgørelse i sagen WWF UK mod Kommissionen, præmis 59 ovenfor (præmis 64), fastslået, at en institution i det mindste for hver kategori af dokumenter skal angive grundene til, at de dokumenter, der er nævnt i den begæring, der er indgivet, efter institutionens opfattelse er forbundet med en kategori af oplysninger, der er omfattet af en undtagelse. Uanset om den præmis, Kommissionen støtter sig

på, udelukkende opstiller en begrundelsesregel, er en konkret og individuel undersøgelse imidlertid under alle omstændigheder nødvendig, eftersom det selv i tilfælde, hvor det er åbenbart, at en begæring om aktindsigt omhandler dokumenter, der er omfattet af en undtagelse, alene er en sådan undersøgelse, der gør det muligt for institutionen at bedømme muligheden for at give den, der har indgivet begæring herom, delvis aktindsigt i overensstemmelse med artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001. Inden for rammerne af adfærdskodeksen har Retten desuden allerede afvist, at en bedømmelse af dokumenter, der er foretaget på grundlag af kategorier snarere end på grundlag af de konkrete oplysninger, som disse dokumenter indeholder, er tilstrækkelig, da den undersøgelse, der kræves af en institution, skal gøre det muligt for den konkret at tage stilling til, om den anførte undtagelse reelt omfatter alle de oplysninger, de pågældende dokumenter indeholder (dommen i sagen *JT's Corporation mod Kommissionen*, præmis 46).

74 Det må derfor konkluderes, at en institution — når den modtager en begæring, der er støttet på forordning nr. 1049/2001 — i princippet skal foretage en konkret og individuel bedømmelse af indholdet af de dokumenter, som begæringen vedrører.

75 Denne principielle løsning betyder imidlertid ikke, at en sådan undersøgelse er påkrævet i alle tilfælde. Eftersom den konkrete og individuelle undersøgelse, som institutionen i princippet skal foretage ved besvarelsen af en begæring om aktindsigt fremsat på grundlag af forordning nr. 1049/2001, har til formål at give den pågældende institution mulighed for dels at bedømme, i hvilket omfang en undtagelse til retten til aktindsigt er anvendelig, dels at bedømme muligheden for en delvis aktindsigt, kan den nævnte undersøgelse ikke være nødvendig, når det som følge af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde er åbenbart, at aktindsigten skal afslås eller derimod imødekommes. Dette kunne bl.a. være tilfældet, såfremt det var åbenbart, at visse dokumenter som helhed var omfattet af en undtagelse til retten til aktindsigt, eller når det derimod var åbenbart, at de var tilgængelige som helhed, eller endelig, når de allerede var blevet konkret og individuelt bedømt af Kommissionen under lignende omstændigheder.

- 76 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen har støttet den anfægtede beslutning på en generel gennemgang af kategorier af dokumenter i Lombard Club-sagen. Det er ligeledes ubestridt, at Kommissionen ikke har foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, begæringen om aktindsigt vedrører, med henblik på at bedømme anvendeligheden af de påberåbte undtagelser eller muligheden for en delvis aktindsigt.
- 77 Der skal derfor tages stilling til, om sagsøgerens begæring vedrørte dokumenter, for hvilke det som følge af de konkrete omstændigheder ikke var nødvendigt at foretage en sådan konkret og individuel undersøgelse.
- 78 I denne forbindelse har Kommissionen i den anfægtede beslutning anført, at de dokumenter, som sagsøgerens begæring vedrørte, var omfattet af fire særskilte undtagelser til retten til aktindsigt.
- 79 Den første undtagelse, der er gjort gældende af Kommissionen, vedrører beskyttelsen af formålet med inspektioner, som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Kommissionen har i den anfægtede beslutning begrundet anvendelsen af denne undtagelse, idet den i det væsentlige har støttet sig på to forhold.
- 80 For det første er Lombard Club-beslutningen ifølge Kommissionen genstand for flere annullationssøgsmål for Retten, som stadig verserer, og som Retten endnu ikke har truffet afgørelse i. Følgelig ville tredjemands aktindsigt i disse dokumenter kunne påvirke den nye bedømmelse, som Kommissionen kunne blive nødsaget til at foretage i tilfælde af annullation, ligesom den ville kunne foranledige sagsøgerne til i disse sager at gøre bestemte retlige anbringender gældende.

- 81 For det andet er et stort antal dokumenter i sagen ifølge Kommissionen blevet fremsendt af de virksomheder, der blev pålagt sanktioner ved Lombard Club-beslutningen, enten i medfør af Kommissionens meddelelse om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT 1996 C 207, s. 4), der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, eller i forbindelse med begæringer om oplysninger eller kontrolundersøgelser på grundlag af artikel 11 og 14 i forordning nr. 17. At give tredjemand mulighed for at få adgang til disse dokumenter ville følgelig afskrække virksomhederne fra at samarbejde med Kommissionen, og ville være til skade for Kommissionens inspektioner og undersøgelser i fremtidige sager. De samme overvejelser gør sig gældende med hensyn til dokumenter, som tredjemand er ophavsmænd til.
- 82 Retten er imidlertid af den opfattelse, at Kommissionen ikke kunne drage en så generel konklusion for hele Lombard Club-sagen, uden forinden at have foretaget en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som sagen består af.
- 83 Således fremgår det for det første ikke af den anfægtede beslutning, at Kommissionen konkret har efterprøvet, om hvert enkelt af de dokumenter, begæringen vedrører, var omfattet af en af de 11 fastlagte kategorier. Derimod tyder den anfægtede beslutnings begrundelse, som Kommissionen bekræftede under retsmødet, på, at Kommissionen i hvert fald på en delvis abstrakt måde har foretaget denne inddeling. Kommissionen har tilsyneladende i højere grad handlet på grundlag af de forestillinger, den har gjort sig omkring indholdet af dokumenterne i Lombard Club-sagen, end på grundlag af en reel undersøgelse. Følgelig er denne inddeling i kategorier omtrentlig, såvel henset til dens fuldstændighed som til dens nøjagtighed.
- 84 Dernæst er de betragtninger, som Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning — som i svarskriftet i øvrigt — vage og generelle. I mangel af en individuel undersøgelse, dvs. for hvert enkelt dokument, giver disse betragtninger

ikke mulighed for med tilstrækkelig sikkerhed og nøjagtighed at fastslå, at Kommissionens argumentation — såfremt den principielt anses for at være begrundet — gælder for alle dokumenterne i Lombard Club-sagen. De betænkeligheder, Kommissionen har givet udtryk for, er i sig selv løse påstande og følgelig overdrevent hypotetiske.

85 Der er nemlig intet, der tyder på, at samtlige dokumenter, som begæringen vedrører, klart er omfattet af den påberåbte undtagelse. I den anfægtede beslutnings punkt 1 har Kommissionen selv bemærket, at »den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 2, tredje led, hovedsagelig finder anvendelse på visse dokumenter, eller endog på alle kategorierne som helhed«.

86 Kommissionen har ganske vist påpeget i den oversigt, den har vedlagt sit svarskrift, at den anførte undtagelse ifølge Kommissionen fandt anvendelse på samtlige dokumenter i sagen. Imidlertid er denne oversigt — som det fremgår af de betragtninger, der er gjort rede for i foregående præmis — i modstrid med begrundelsen i den anfægtede beslutning.

87 Endelig og under alle omstændigheder fremgår det ikke af begrundelsen i den anfægtede beslutning, at hvert enkelt af de dokumenter, der udgør Lombard Club-sagen, som helhed er omfattet af den undtagelse, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Det fremgår nemlig ikke, at udbredelsen af alle de oplysninger, der er indeholdt heri, ville være til skade for formålet med Kommissionens inspektioner og undersøgelser.

88 Den manglende konkrete og individuelle undersøgelse af de dokumenter, sagsøgerens begæring vedrører, er derfor ikke begrundet for så vidt angår de dokumenter, der angiveligt er omfattet af den første undtagelse, som Kommissionen har gjort gældende.

- 89 Det samme gør sig gældende for så vidt angår de dokumenter, der ifølge den anfægtede beslutning er omfattet af den anden, tredje og fjerde undtagelse. Disse undtagelser vedrører beskyttelsen af forretningsmæssige interesser (artikel 4, stk. 2, første led, i forordning nr. 1049/2001), beskyttelsen af retslige procedurer (artikel 4, stk. 2, andet led) og beskyttelsen af privatlivets fred og den enkeltes integritet [artikel 4, stk. 1, litra b)]. Det fremgår imidlertid af den anfægtede beslutnings punkt 2, 3, 10, 12 og 13, at disse undtagelser ifølge Kommissionen alene omfatter en del af de dokumenter, begæringen vedrører. Bl.a. har Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt 13 anført, at »det er muligt, at en stor del af de dokumenter, der er affattet af de berørte banker eller tredje mand, ligeledes indeholder oplysninger, hvis udbredelse kunne have indflydelse på privatlivets fred og den enkeltes integritet«.
- 90 Det fremgår derfor af den anfægtede beslutning, at de undtagelser, Kommissionen har gjort gældende, ikke nødvendigvis vedrører hele Lombard Club-sagen, og at de selv for de dokumenter, som undtagelserne eventuelt kunne vedrøre, kun omfattede visse afsnit i disse dokumenter.
- 91 Endelig har intervenienterne påberåbt sig undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. De har gjort gældende, at Lombard Club-beslutningen har været genstand for flere annulationssøgsmål, og at den derfor endnu ikke er »truffet« i artikel 4, stk. 3's forstand, hvilket begrundes et afslag på aktindsigt i beslutningen som helhed. Da denne undtagelse ikke er blevet gjort gældende af Kommissionen, tilkommer det imidlertid ikke Retten at sætte sin egen vurdering i stedet for denne institutions med henblik på at afgøre, om undtagelsen faktisk finder anvendelse på de dokumenter, begæringen vedrører.
- 92 Følgelig kunne Kommissionen i princippet ikke undlade at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt dokument, som begæringen vedrørte, med henblik på at bedømme, om undtagelserne fandt anvendelse, eller om der var mulighed for at meddele delvis aktindsigt.

- 93 Eftersom Kommissionen i det foreliggende tilfælde har afholdt sig fra at foretage denne undersøgelse, skal der tages stilling til, om en institution er berettiget til at begrunde et fuldstændigt afslag på aktindsigt med den meget væsentlige arbejdsbyrde, der ifølge institutionen er en følge af nævnte undersøgelse.
- Om en undtagelse, der er forbundet med den arbejdsbyrde, der kræves for at foretage en konkret og individuel undersøgelse, finder anvendelse
- 94 Artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 har følgende ordlyd: »[v]edrører en begæring et meget langt dokument eller et meget stort antal dokumenter, kan den pågældende institution sammen med den, der har fremsat begæringen, uformelt søge at nå frem til en rimelig løsning«.
- 95 I det foreliggende tilfælde fremgår det af sagen, at sagsøgeren og Kommissionen mødtes den 24. juli 2002, men at dette møde og den efterfølgende kontakt ikke førte til en løsning.
- 96 Forordning nr. 1049/2001 indeholder imidlertid ingen bestemmelse, der udtrykkeligt giver institutionen mulighed for uden en rimelig løsning med den, der har fremsat begæringen, at begrænse rækkevidden af den undersøgelse, som institutionen normalt skal foretage i forbindelse med behandlingen af en begæring om aktindsigt.
- 97 I indledningen til den anfægtede beslutning har Kommissionen imidlertid i det væsentlige begrundet den manglende konkrete og individuelle undersøgelse af de omhandlede dokumenter med henvisning til proportionalitetsprincippet. Kommissionen har bl.a. anført, at »[u]d fra proportionalitetshensyn forekommer det hverken nødvendigt eller brugbart at foretage en undersøgelse af de dokumenter, der falder uden for rammerne af de [nævnte] kategorier«. Kommissionen har ligeledes påberåbt sig proportionalitetsprincippet i den anfægtede beslutnings punkt 10, 13 og 24.

- 98 Det skal derfor undersøges, om princippet om en konkret og individuel undersøgelse af de dokumenter, som en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001 vedrører, faktisk kan fraviges på grundlag af proportionalitetsprincippet.
- 99 Det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 60, og Rettens dom af 27.9.2002, sag T-211/02, Tideland Signal mod Kommissionen, Sml. II, s. 3781, præmis 39). Proportionalitetsprincippet tilsiger ligeledes, at undtagelserne ikke må gå videre end rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål (jf. Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 38, og dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 85).
- 100 En institutions afvisning af konkret og individuelt at undersøge de dokumenter, der er genstand for en begæring om aktindsigt, udgør følgelig i princippet en åbenbar tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. En konkret og individuel undersøgelse af de omhandlede dokumenter giver således institutionen mulighed for at nå det mål, der tilsigtes med de undtagelser, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001, og fører desuden til, at alene de dokumenter, der helt eller delvist er omfattet af nævnte undtagelser, identificeres. For retten til aktindsigt for den, der har fremsat begæring, udgør denne undersøgelse derfor en mindre bebyrdende foranstaltning end en fuldstændig afvisning af at foretage en undersøgelse.
- 101 Der skal imidlertid tages hensyn til den mulighed, at den, der har fremsat begæring om aktindsigt, på grundlag af forordning nr. 1049/2001 fremsætter en begæring, der — efter omstændighederne af ligegyldige grunde — vedrører et åbenbart urimeligt antal dokumenter, og således som følge af behandlingen af dennes begæring påfører institutionen en arbejdsbyrde, der ville kunne lamme dens effektive virksomhed. Ligeledes bemærkes, at i tilfælde, hvor en begæring vedrører et meget stort antal

dokumenter, er institutionens ret til i medfør af artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 at søge en »rimelig løsning« med den, der har fremsat begæring om aktindsigt, et udtryk for muligheden for — om end på en særligt begrænset måde — at tage hensyn til det eventuelle behov for at forene hensynet til den, der har fremsat begæringen, med hensynet til god forvaltningsskik.

- 102 En institution skal derfor iagttage muligheden for i de særlige tilfælde, hvor en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne ville påføre institutionen en uforholdsmæssig administrativ byrde, at afveje interessen i at få aktindsigt i dokumenter mod den hermed forbundne arbejdsbyrde med det formål at sikre hensynet til god forvaltningsskik i disse særlige tilfælde (jf. analogt dommen i sagen Hautala mod Rådet, præmis 86).
- 103 Denne mulighed består dog kun undtagelsesvist.
- 104 For det første udgør den konkrete og individuelle undersøgelse af de dokumenter, der er omhandlet i en begæring om aktindsigt på grundlag af forordning nr. 1049/2001, en af de grundlæggende forpligtelser for en institution, der behandler den nævnte begæring.
- 105 For det andet er aktindsigt i institutionernes dokumenter hovedreglen, mens muligheden for at nægte aktindsigt er undtagelsen (jf. analogt med det princip, der er opstillet for anvendelsen af adfærdskodeksen, Kuijer II-dommen, præmis 55).
- 106 For det tredje skal undtagelserne til princippet om aktindsigt i dokumenter fortolkes indskrænkende (jf. analogt om adfærdskodeksen Rettens dom af 10.10.2001, sag T-111/00, British American Tobacco International (Investments) mod Kommis-

sionen, Sml. II, s. 2997, præmis 40). Denne retspraksis begrundes imidlertid så meget desto mere den særligt restriktive formulering af begrænsningerne med hensyn til den agtpågivenhed, en institution normalt skal udvise ved afgørelsen af om en undtagelse skal anvendes, idet sådanne begrænsninger allerede fra modtagelsen af begæringen forøger risikoen for, at retten til aktindsigt begrænses.

- 107 For det fjerde vil Kommissionens adgang til ikke at foretage en konkret og individuel undersøgelse, selv om en sådan er påkrævet, i mange situationer stride mod princippet om god forvaltningsskik, der er omfattet af de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, og hvortil den kompetente institutions forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag er knyttet (Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 86, og af 11.7.1996, forenede sager T-528/93, T-542/93, T-543/93 og T-546/93, Métropole télévision m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 649, præmis 93).
- 108 For det femte er hensynet til den arbejdsbyrde, der er forbundet med udøvelsen af retten til aktindsigt, og til interessen for den, der har fremsat begæringen, i princippet ikke relevant ved fastlæggelsen af omfanget af nævnte ret.
- 109 Hvad angår interessen for den, der har fremsat begæringen, er den pågældende ifølge artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 nemlig ikke forpligtet til at begrunde sin begæring og skal derfor normalt heller ikke godtgøre nogen form for interesse.
- 110 Hvad angår den arbejdsbyrde, der er forbundet med behandlingen af en begæring, fastsætter forordning nr. 1049/2001 udtrykkeligt muligheden for, at en begæring om aktindsigt kan vedrøre et meget stort antal dokumenter, eftersom forordningens artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk. 2, bestemmer, at fristen for behandling af henholdsvis oprindelige begæringer og genfremsatte begæringer i undtagelsstilfælde kan forlænges, f.eks. hvis begæringen vedrører et meget langt dokument, eller hvis der er tale om et meget stort antal dokumenter.

- 111 For det sjette afhænger den arbejdsbyrde, der er forbundet med undersøgelsen af en begæring, ikke alene af antallet af de dokumenter, begæringen vedrører, og af deres omfang, men ligeledes af deres karakter. Følgelig er nødvendigheden af at foretage en konkret og individuel undersøgelse af et stort antal dokumenter ikke i sig selv udtryk for, hvilken arbejdsbyrde der er forbundet med at behandle en begæring om aktindsigt, eftersom nævnte arbejdsbyrde ligeledes afhænger af, hvor dybtgående en undersøgelse der er påkrævet.
- 112 Det er således undtagelsesvist og udelukkende, såfremt den konkrete og individuelle undersøgelse af dokumenterne ville være forbundet med en uforholdsmæssig administrativ byrde, der går ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges, at denne undersøgelsesforpligtelse kan fraviges (jf. analogt Kuijer II-dommen, præmis 57).
- 113 Da retten til aktindsigt i de dokumenter, institutionerne er i besiddelse af, udgør hovedreglen, er det den institution, der påberåber sig en undtagelse, der er forbundet med, at det arbejde begæringen kræver, er urimeligt, der bærer bevisbyrden herfor.
- 114 Endelig skal institutionen, når den har bevist, at den administrative byrde, der er forbundet med den konkrete og individuelle undersøgelse af de dokumenter, begæringen vedrører, er urimelig, forsøge at nå frem til en løsning med den, der har fremsat begæring, med henblik på dels at få kendskab til — eller anmode den pågældende om at præcisere — sin interesse i erhvervelsen af de omhandlede dokumenter, dels konkret at bedømme de muligheder, institutionen har for at træffe en mindre bebyrdende foranstaltning end en konkret og individuel undersøgelse af dokumenterne. Eftersom retten til aktindsigt i dokumenter er hovedreglen, er institutionen forpligtet til i denne sammenhæng at prioritere den løsning, der — uden at gå ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kan forlanges — er den mest fordelagtige i forhold til retten til aktindsigt for den, der har fremsat begæringen.

- 115 Det følger heraf, at institutionen kun kan undlade enhver konkret og individuel undersøgelse efter reelt at have undersøgt alle andre tænkelige muligheder, og efter at den i sin beslutning udførligt har forklaret grundene til, at disse forskellige muligheder ligeledes medfører en urimelig arbejdsbyrde.
- 116 I det foreliggende tilfælde skal det derfor undersøges, om Kommissionen befandt sig i en situation, hvor den konkrete og individuelle undersøgelse af de dokumenter, der var omhandlet i begæringen, påførte den en byrde, der gik ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kunne forlanges, således at den kunne tage sagsøgerens interesse i betragtning og konkret bedømme andre muligheder for behandling af begæringen med det formål i givet fald at træffe en foranstaltning, der var mindre byrdefuld i forhold til dens arbejdsbyrde.
- 117 Hvad for det første angår det urimelige omfang af en konkret og individuel undersøgelse af hvert af de dokumenter, begæringen vedrører, bemærkes, at der i den anfægtede beslutning ikke henvises til det nøjagtige antal dokumenter, der er indeholdt i Lombard Club-sagen, men alene til antallet af sider i sagen. Den blotte henvisning til sideantallet er ikke som sådan tilstrækkelig til at bedømme den arbejdsbyrde, der ville være forbundet med en konkret og individuel undersøgelse. Henset dels til de kategorier, Kommissionen har fastlagt i den anfægtede beslutning, dels til karakteren af de omhandlede sagsakter, fremgår det dog klart af sagen, at det drejer sig om et meget stort antal dokumenter.
- 118 Desuden kan aktindsigt i en sag på mere end 47 000 sider, der indeholder et stort antal dokumenter som dem, der falder ind under de kategorier, Kommissionen har fastlagt, udgøre en yderst omfattende opgave.
- 119 For det første fremgår det, at dokumenterne i Lombard Club-sagen er inddelt i kronologisk rækkefølge. I denne forbindelse har Kommissionen præciseret under

retsmødet, at på grund af tidspunktet for den anfægtede beslutning er de dokumenter, sagsøgerens begæring vedrører, endnu ikke blevet indført i det register, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 1049/2001, idet indholdet heraf ifølge artikel 8, stk. 1, i Kommissionens afgørelse om ændring af dens forretningsorden udvides gradvis.

- 120 For det andet kan det, henset til de hovedkategorier, der er fastlagt af Kommissionen, og til den anfægtede beslutnings begrundelse, medgives, at de dokumenter, sagsøgerens begæring vedrører, indeholder talrige oplysninger, der skal vurderes konkret i forhold til undtagelserne til retten til aktindsigt, og navnlig oplysninger, der ville kunne skade beskyttelsen med hensyn til de forretningsmæssige interesser for de banker, der er anklaget i Lombard Club-sagen.
- 121 For det tredje kan det, henset til de hovedkategorier, der er fastlagt af Kommissionen, ligeledes medgives, at Lombard Club-sagen omfatter et stort antal dokumenter, der hidrører fra tredjemand. Følgelig vil omfanget af det arbejde, der kræves for konkret og individuelt at undersøge de dokumenter, der er indeholdt i denne sag, kunne blive forøget, såfremt det ville være nødvendigt at rådføre sig med nævnte tredjemand i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 1049/2001.
- 122 I den foreliggende sag er der derfor flere forhold, der gør det muligt at antage, at en konkret og individuel undersøgelse af alle dokumenterne i Lombard Club-sagen vil kunne medføre en meget betydelig arbejdsbyrde. Imidlertid bemærkes — uden at det er nødvendigt at foretage en endelig vurdering af, om disse forhold retligt er tilstrækkelige til at godtgøre, at det påkrævede arbejde gik ud over grænserne for, hvad der med rimelighed kunne forlanges af Kommissionen — at den anfægtede beslutning, hvorved sagsøgeren fik fuldstændigt afslag på aktindsigt, under alle omstændigheder kun er lovlig, såfremt Kommissionen forud herfor konkret har forklaret grundene til, at de alternative muligheder til en konkret og individuel undersøgelse af hvert enkelt af de omhandlede dokumenter ligeledes ville medføre en urimelig arbejdsbyrde.

- 123 I den foreliggende sag har sagsøgeren imidlertid den 14. juni 2002 oplyst Kommissionen om, at organisationens henvendelse havde til formål at give den mulighed for at fremlægge visse beviser i de sager, der var anlagt mod BAWAG ved de østrigske domstole.
- 124 Det fremgår ligeledes, at VKT's repræsentanter under et møde med Kommissionens tjenestegrene den 24. juli 2002 nævnte den mulighed, at sagsøgeren — skriftligt — forpligtede sig til alene at anvende de erhvervede oplysninger med det formål at gøre forbrugernes rettigheder gældende.
- 125 Desuden påpegede sagsøgeren, da organisationen genfremsatte sin begæring den 26. september 2002, at den ikke i første omgang var interesseret i Kommissionens interne dokumenter, hvilket i øvrigt foranledigede Kommissionen til at udelukke disse dokumenter fra sin vurdering i den anfægtede beslutning.
- 126 Til trods for disse oplysninger fremgår det ikke af den anfægtede beslutnings begrundelse, at Kommissionen konkret og udtømmende har bedømt de forskellige muligheder, den havde, med henblik på at træffe foranstaltninger, der ikke ville medføre en urimelig arbejdsbyrde for institutionen, men derimod ville forøge chancerne for, at sagsøgeren i det mindste for så vidt angik en del af sin begæring kunne få aktindsigt i de omhandlede dokumenter.
- 127 Således påpegede Kommissionen »subsidiært« i den anfægtede beslutning, at offentliggørelsen af Lombard Club-beslutningen var tilstrækkelig til at »beskytte« sagsøgerens interesser.

- 128 Desuden afslog Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt 24 at give delvis aktindsigt i dokumenterne i Lombard Club-sagen, idet den udtrykte sig på følgende måde:

»I det foreliggende tilfælde har vi med henblik på at bedømme Deres begæring foretaget en inddeling af samtlige dokumenter i sagen, samt for en dels vedkommende en underinddeling. Alternativet ville være at undersøge hvert enkelt dokument, eventuelt efter rådføring med tredjemand. I netop dette tilfælde indeholder sagen mere end 47 000 sider uden medregning af de interne dokumenter. Idet det fremgår af en undersøgelse for hver kategori, at de i sagen indeholdte dokumenter — med undtagelse af visse dokumenter, der allerede er offentliggjort — for størstedelens vedkommende er omfattet af de undtagelser, der er fastsat i forordningen, ville en særskilt undersøgelse af hvert dokument påføre Kommissionen en urimelig og uforholdsmæssig arbejdsbyrde. Dette gælder så meget desto mere, for så vidt som den resterende del af dokumenterne eller visse af dem, der eventuelt ville kunne offentliggøres, formentlig hverken ville tjene VKI's interesse i inden for rammerne af de civile sager at bevise, at de omhandlede bankers adfærd var ulovlig, eller andre offentlige interesser.«

- 129 Det fremgår således, at Kommissionen på en meget subsidiaer måde har taget hensyn til sagsøgerens interesse med henblik på at sammenligne de sandsynlige virkninger af to typer praksis, dvs. for det første en individuel undersøgelse af de dokumenter, der er indeholdt i Lombard Club-sagen, og for det andet en begrænset undersøgelse af de kategorier, der er fastlagt for de samme dokumenter i henhold til deres karakter.

- 130 Derimod fremgår det ikke af begrundelsen til den anfægtede beslutning, at Kommissionen på en konkret, præcis og detaljeret måde har bedømt dels de andre tænkelige muligheder for at begrænse dens arbejdsbyrde, dels de grunde, der kunne give Kommissionen mulighed for at undlade enhver undersøgelse frem for i givet fald at træffe en foranstaltning, der er mindre bebyrdende for sagsøgerens ret til aktindsigt. I særdeleshed fremgår det ikke af den anfægtede beslutning, at Kommissionen hvad angår identificeringen af de dokumenter, der er indeholdt i en kronologisk inddelt sag, konkret har undersøgt muligheden for at anmode de banker, der er anklaget i Lombard Club-sagen, om at oplyse Kommissionen om

datoerne på de dokumenter, de har fremsendt, hvilket eventuelt kunne have gjort det nemmere for Kommissionen at genfinde visse af dokumenterne i sagen. Desuden er der — selv om Kommissionen i sit svarskrift har anført, at udarbejdelsen af en indholdsfortegnelse ville have været et uforholdsmæssigt arbejde — ikke i den anfægtede beslutning henvist til behandlingen af denne mulighed, og den kan derfor ikke anses for at have været undergivet en konkret undersøgelse. Endelig fremgår det ikke af den anfægtede beslutning, at Kommissionen har bedømt den arbejdsbyrde, der bestod i at identificere og derefter konkret og individuelt undersøge de dokumenter, der ville være bedst egnede til umiddelbart — og i givet fald delvist i første omgang — at opfylde sagsøgerens interesser.

- 131 Det ubetingede afslag på aktindsigt, som Kommissionen gav sagsøgeren, er følgelig behæftet med en retlig fejl. Det første og fjerde anbringende skal derfor tages til følge. Den anfægtede beslutning skal følgelig annulleres, og det er således ufornuddent at tage stilling til de øvrige anbringender, der er gjort gældende af sagsøgeren.

Begæringen om fremlæggelse af dokumenter

- 132 I medfør af procesreglementets bestemmelser om bevisoptagelse påhviler det Fællesskabets retsinstanser at tage stilling til, om fremlæggelse af et dokument er nødvendig under hensyn til sagens faktiske omstændigheder (Domstolens dom af 2.10.2003, sag C-196/66 P, Aristrain mod Kommissionen, Sml. I, s. 11049, præmis 67).

- 133 Da sagsøgerens første og fjerde anbringende skal tages til følge, og det er ufornuddent at tage stilling til de omhandlede dokumenter, er det ikke i det konkrete tilfælde nødvendigt at træffe bestemmelse om den fremlæggelse, der er begæret.

Sagens omkostninger

- ¹³⁴ I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale de omkostninger, der er afholdt af VKI, i overensstemmelse med VKI's påstand herom.
- ¹³⁵ I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, kan Retten træffe afgørelse om, at intervenienter skal bære deres egne omkostninger. I den foreliggende sag bærer intervenienterne deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) **Beslutning D(2002) 330472 om en begæring om aktindsigt i de administrative sagsakter i sagen COMP/36.571/D 1, Østrigske banker — »Lombard Club« annulleres.**

- 2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

- 3) **Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.**

Vesterdorf

Jaeger

Mengozi

Martins Ribeiro

Labucka

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. april 2005.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Præsident